

N° 279

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ;
FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE

PAR MME GENEVIÈVE COLOT,

Députée

Voir le numéro 276 (annexe n° 1).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UN PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE QUI RESPECTE LES STIPULATIONS DU CONTRAT TRIENNAL DE MODERNISATION	9
A – LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS EST CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	10
B – LES ÉCONOMIES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT SONT CONSOLIDÉES. 12	12
1) Les moyens de fonctionnement du programme	12
2) Des modalités originales de financement des investissements immobiliers . 14	14
<i>a) Un objectif d'autofinancement des investissements immobiliers</i>	15
<i>b) Une politique immobilière dynamique</i>	17
<i>c) Le choix de colocalisations immobilières</i>	19
C – LA REMISE À NIVEAU DES CRÉDITS OUVERTS POUR LES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES ENTRE DANS UNE DEUXIÈME PHASE.....	21
1) La mise en œuvre du contrat de modernisation	21
2) Des efforts budgétaires à accélérer.....	23
D – LA COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE ACCENTUE SON REPLI.....	25
II – UN PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE TOUCHÉ PAR DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE QUI REFLÈTENT LA MISE EN ŒUVRE D'ENGAGEMENTS PRÉSIDENTIELS	27
A – LES SERVICES AUX FRANÇAIS POURSUIVENT LEUR MODERNISATION.....	27
1) Des Français vivant à l'étranger toujours plus nombreux.....	27
2) Un service public consulaire plus efficace.....	28
<i>a) Des moyens resserrés</i>	29
<i>b) Des services modernisés</i>	30
3) L'Assemblée des Français de l'étranger.....	32

B – LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT POUR LES LYCÉENS FRANÇAIS VIVANT À L'ÉTRANGER COMMENCE À ÊTRE ASSURÉE.....	33
C – LES ACTIONS RELATIVES AUX ÉTRANGERS EN FRANCE SE LIMITENT DÉSORMAIS À LA DÉLIVRANCE DES VISAS, QUI DEVRAIENT TOUS ÊTRE BIOMÉTRIQUES FIN 2008	34
1) Les crédits transférés au ministère en charge de l'immigration.....	34
2) Des services des visas maintenus au sein du programme	36
3) Vers l'achèvement de l'introduction de la biométrie dans les visas	37
CONCLUSION	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
I – Audition du Ministre	43
II – Examen des crédits	59
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	63
ANNEXE	65

Mesdames, Messieurs,

Le 27 août dernier, à l'occasion de la conférence des ambassadeurs, le Chef de l'Etat traçait les principales orientations de notre politique étrangère et européenne. Le même jour, il adressait, avec le Premier ministre, sa lettre de mission au ministre des affaires étrangères et européennes. Il y indiquait que la mise en œuvre de la politique qu'il appelait de ses vœux impliquait « *que notre dispositif d'action extérieure soit doté de l'organisation et des moyens qui permettront de concrétiser les ambitions qui nous animent, et de redonner à notre pays sa pleine place dans le monde et en Europe* » et demandait au ministre de faire évoluer notre outil diplomatique vers un « ministère de la mondialisation ».

Pour ce faire, le ministre doit présenter, avant la fin du mois de juin 2008, un « livre blanc » sur la politique étrangère et européenne de la France dans lequel devront être identifiés de manière opérationnelle « *les missions assignées à notre appareil diplomatique dans le contexte d'un mode en pleine évolution ; les aménagements à apporter à l'organisation et aux structures du ministère des affaires étrangères et européennes, pour qu'il se concentre sur ces missions ; les conséquences à en tirer sur les métiers spécifiques de ce ministère, tant au niveau du recrutement, de la formation professionnelle, du déroulement des carrières, que de l'ouverture vers l'extérieur.* »

Une commission du « livre blanc » vient d'être constituée, sous la présidence de MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer ; deux représentants de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ et du Sénat en font partie. Un premier rapport d'étape devrait être rédigé d'ici février ou mars, avant que le rapport lui-même soit rendu en mai ou juin. Le Président de la République ayant souhaité qu'il fasse l'objet d'une large concertation, la commission, au sein de laquelle seront constitués des groupes de travail, effectuera de nombreuses auditions de personnalités françaises et étrangères et ouvrira un forum sur internet qui permettra à tous, et notamment aux agents du ministère, de s'exprimer.

Le « livre blanc » devra s'articuler avec la révision générale des politiques publiques qui a été lancée en juillet dernier et devrait s'achever en mai prochain. Les conclusions de ces deux exercices constitueront les fondements de la négociation d'un nouveau contrat de modernisation, que la lettre de mission qualifie de quinquennal, mais qui sera probablement triennal pour s'insérer dans la logique de gestion pluriannuelle des finances publiques préconisée par un récent rapport de l'inspection de finances. C'est déjà le ministère des affaires étrangères qui, le premier, a conclu un contrat de ce type avec le ministère du budget, en 2006, en s'inspirant d'un précédent qui concernait seulement une direction ministérielle.

(1) Ce sont MM. Axel Poniatowski et François Loncle.

Alors que l'exécution de ce premier contrat de modernisation ⁽¹⁾ s'achèvera en 2008, le ministère des affaires étrangères et européennes en dresse un bilan nuancé, mais globalement positif. La prévisibilité des moyens était le principal gain attendu du dispositif et elle a très bien fonctionné.

Grâce aux engagements pris dans le cadre du contrat, le ministère a certes réduit ses effectifs, mais dans une proportion inférieure au non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux imposé aux autres départements ministériels. Il n'a pas obtenu de postes supplémentaires au titre de la mise en place des visas biométriques, mais ces créations d'emplois seraient restées inférieures aux suppressions exigées par la règle de droit commun. Il devra aussi aborder la Présidence française de l'Union européenne sans pouvoir recourir à des agents contractuels.

La stabilisation des crédits de fonctionnement est apparue gênante à la fin de la période de mise en œuvre du contrat, en particulier parce qu'elle s'est accompagnée de l'application de la réserve obligatoire de précaution ⁽²⁾, dont le dégel, partiel, est souvent jugé tardif.

La remise à niveau des dotations ouvertes en loi de finances initiale au titre des contributions obligatoires aux organisations internationale était indispensable, même si la hausse de ces contributions risque d'être finalement plus rapide que le processus de rattrapage. La première année de fonctionnement du dispositif de couverture de change n'a pas généré d'économies pour le ministère, au contraire, à cause de la dépréciation du dollar par rapport à l'euro, mais il sera précieux si la situation monétaire se retourne.

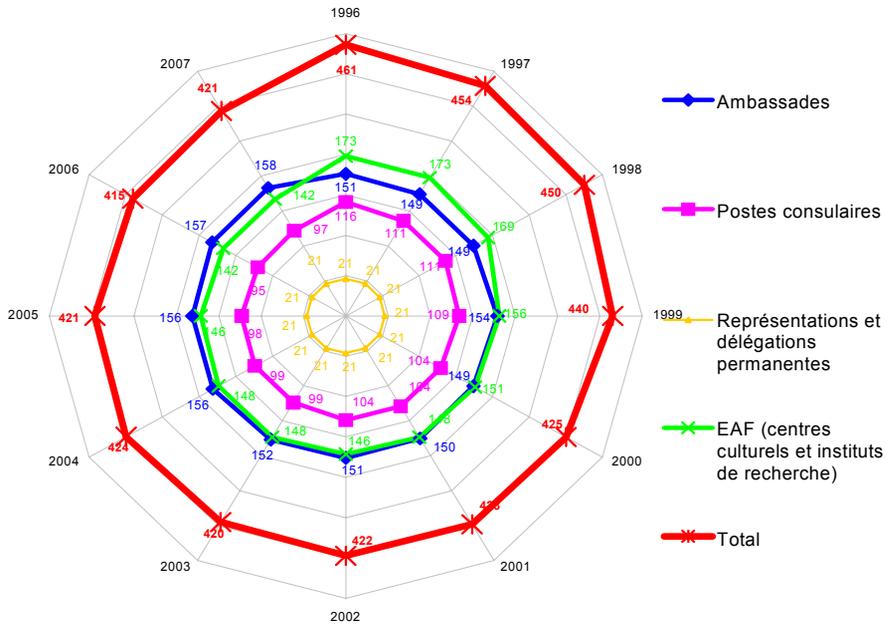
En ce qui concerne l'immobilier, le ministère a joué le jeu, en cédant de nombreux biens de prestige à l'étranger comme à Paris, dans une logique de regroupement immobilier, mais le mauvais fonctionnement du compte d'affectation spéciale immobilier ne lui a pas encore permis de récolter les fruits de ces efforts. Votre Rapporteur reviendra sur ces difficultés.

Pour ce qui est des réseaux à l'étranger, les engagements concernaient principalement le réseau consulaire en Europe, qui a été effectivement réduit. Mais cela n'a pas empêché le ministère de poursuivre, voire d'accélérer, une politique de rationalisation de l'ensemble de ses implantations, commencée avant même la conclusion du contrat de modernisation, comme le met en évidence le graphique ci-après.

(1) Voir, en annexe, les engagements pris dans le cadre de ce contrat.

(2) Prévus à l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, cette réserve s'appliquera, pour 2008, à hauteur de 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel et de 6 % sur les autres titres.

Evolution du réseau diplomatique, consulaire et culturel



Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Si, au cours des dix dernières années, le nombre des ambassades a augmenté ⁽¹⁾ notamment à la suite de la naissance de nouveaux Etats indépendants, notre pays compte une vingtaine de consulats et une trentaine de centres culturels de moins qu'en 1996. La réorganisation de notre réseau ne se limite d'ailleurs pas aux évolutions de la carte des implantations, elle se traduit aussi par la rationalisation des fonctions administratives et de gestion, les fonctions politiques étant souvent exercées avec des effectifs déjà très tendus, par la mise en place de poste à gestion simplifiée et par la mutualisation de ressources au niveau régional.

Les crédits attribués à la mission « Action extérieure de l'Etat » par le projet de budget pour 2008, lesquels atteindront 2,28 milliards d'euros, en hausse de 3,5 % à structure constante 2008, répondent donc pour l'essentiel aux engagements pris dans le cadre du contrat de modernisation. Mais ils sont aussi

(1) Pour se limiter aux ouvertures les plus récentes, le consulat général de France à Monaco a été transformé en ambassade, le 1^{er} janvier 2006, en application de traité d'amitié et de coopération franco-monégasque ; le bureau de liaison de Podgorica a été transformé en ambassade fin 2006, à la suite du référendum qui a consacré l'indépendance du Monténégro ; l'ambassade de France de Monrovia, au Liberia, a été réouverte au début de 2007. Une antenne diplomatique a été créée fin 2006 à Juba, au Sud du Soudan, en raison de la crise humanitaire qui frappe cette région et un bureau d'ambassade vient d'ouvrir à Erbil, au Kurdistan irakien. En revanche, l'ambassade de Kigali a été fermée en novembre 2006 à la suite de la rupture des relations diplomatiques avec le Rwanda.

touchés par un événement qui est intervenu en mai dernier, la création d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Cette création, et celle d'une mission « Immigration, asile et intégration » qui dépend de ce nouveau ministère, entraînent la réduction du périmètre de la mission « Action extérieure de l'Etat », dont le programme Français à l'étranger et étrangers en France perd une partie de sa substance. Mais il gagne aussi une nouvelle dimension, en accueillant les crédits qui permettront d'assurer la gratuité de la scolarité en classe de Terminale aux élèves français des établissements de notre réseau d'enseignement.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES DEUX PROGRAMMES ⁽¹⁾

(en euros)

Intitulé du programme et de l'action	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	Evolution (en %)	FDC et ADP ⁽²⁾ attendus en 2008
Action de la France en Europe et dans le monde	1 443 951 890	1 482 128 897	2,64	5 690 000
Coordination de l'action diplomatique	83 792 061	83 610 705	-0,22	-
Action européenne	53 764 112	53 386 373	-0,71	-
Contributions internationales	541 545 154	580 351 104	7,16	-
Coopération militaire et de défense	106 096 252	97 987 683	-7,65	700 000
Soutien	226 328 186	229 584 739	1,43	450 000
Réseau diplomatique	432 426 125	437 208 293	1,10	4 540 000
Français à l'étranger et étrangers en France	282 729 323	310 621 150	9,86	150 000
Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	224 177 560	192 272 671	-14,84	150 000
Accès des élèves français au réseau AEF	-	66 960 000	-	-
Instruction des demandes de visa	58 551 763	51 388 479	-12,24	-
Garantie de l'exercice du droit d'asile ⁽³⁾	0	-	-	-

(1) Le programme « Rayonnement culturel et scientifique », dont les crédits augmenteront de 2,3 %, n'est pas examiné dans le présent avis budgétaire, mais dans celui fait par M. François Rochebloine.

(2) FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

(3) Cette action fera, à compter de 2008, partie du programme Immigration et asile de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Source : d'après projet annuel de performances.

Changements de périmètres mis à part, les crédits de la mission, comme ceux des deux programmes examinés dans le présent avis budgétaire, sont en nette hausse, ce qui est remarquable dans la mesure où l'ensemble des dépenses de l'Etat – prélèvements sur recettes inclus – est stabilisé en volume et n'augmente qu'au rythme prévisionnel de l'inflation, soit 1,6 %. Cette évolution résulte principalement de l'abondement, à hauteur de 40 millions d'euros, des contributions aux organisations internationales, et de l'ouverture de 20 millions d'euros au titre de la gratuité de la classe de Terminale pour les élèves français.

I – UN PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE QUI RESPECTE LES STIPULATIONS DU CONTRAT TRIENNAL DE MODERNISATION

Le programme Action de la France en Europe et dans le monde, dont le responsable est le directeur général pour les affaires politique et de sécurité, est de loin le plus important de la mission en termes financiers, puisque près des deux tiers des crédits de celle-ci (1,48 milliard d'euros, sur un total de 2,28 milliards d'euros) y sont rattachés. C'est en effet lui qui accueille la plus grande partie des effectifs de la mission (8 359 ETPT sur 13 209, soit 63 %, part qui est encore de 52 % par rapport à l'ensemble des effectifs du ministère, qui incluent ceux du programme Solidarité à l'égard des pays en développement) et de ses moyens de fonctionnement, ainsi que la volumineuse enveloppe destinée aux contributions internationales (plus de 622 millions d'euros⁽¹⁾). Le ministère a indiqué à votre Rapporteur que le caractère composite du programme posait des problèmes de gouvernance et qu'une scission en deux programmes, dont l'un serait un programme de soutien, comme il en existe dans de nombreuses missions, placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration, serait très souhaitable.

L'importance de la masse financière que constitue ce programme explique que la plupart des engagements pris dans le cadre du contrat de modernisation conclu entre le ministère des affaires étrangères et le ministère délégué au budget et à la réforme de l'Etat pour la période 2006-2008 le concerne. La mise en œuvre du contrat est à l'origine des principales évolutions de ses crédits, qu'elles conduisent, selon les actions, à des augmentations ou à des réductions de moyens.

Pour ce qui est des objectifs et des indicateurs de performance associés à ce programme, les remarques critiques formulées par le rapporteur pour avis sur le projet de budget pour 2007⁽²⁾ restent pertinentes, aucun changement n'ayant été apporté par rapport à ceux inscrits dans le précédent projet annuel de performance. S'il est très délicat de porter une appréciation chiffrée pertinente sur les activités diplomatiques, le système d'autoévaluation employé par le ministère n'est pas très satisfaisant et les prévisions de succès formulées – pratiquement toutes comprises entre 4 et 5 sur 5, même en ce qui concerne les crises les plus inquiétantes comme le nucléaire iranien ou l'Irak – n'ont guère de sens. Le plus intéressant réside en fait dans

(1) Cette enveloppe est composée d'une partie destinée aux organisations à vocation européenne (41,8 millions d'euros) et d'une partie destinée aux autres contributions obligatoires (580,3 millions d'euros), voir infra.

(2) Avis budgétaire de M. Hervé de Charette présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007, Assemblée nationale, XIIème législature, n° 3366-I, 12 octobre 2006, pp. 15-17.

les explications fournies pour chaque sous-indicateur, c'est-à-dire pour chaque dossier, européen, multilatéral ou relatif à une crise, qui fait partie des priorités du ministère. La rubrique « évaluation » ne présente pas d'intérêt, mais la présentation d'un objectif, clair, sinon toujours très précis, le bilan de la période 2006-2007 et les perspectives résument bien, en peu de mots, l'avancée des dossiers.

A – La réduction des effectifs est conforme aux prévisions

Le ministère des affaires étrangères et européennes est engagé dans un processus de réduction de ses effectifs depuis une douzaine d'années : ses emplois budgétaires ont diminué de près de 10 % entre 1994 et 2005 ; depuis, le plafond d'emplois du ministère ⁽¹⁾ a continué à baisser : il est passé de 16 955 en 2005 à 16 082 en prévision pour 2008. Depuis 2006, ces réductions d'emplois obéissent au contrat de modernisation, qui prévoyait une baisse de 739 ETPT répartie entre les trois années de son application. Mais 320 ETPT sont seulement transférés du programme Solidarité à l'égard des pays en développement vers l'Agence française de développement. La suppression de 234 ETPT prévue dans le projet de budget pour 2008 correspond à la troisième phase de l'échéancier contractuel.

En 2007, les programmes Action de la France en Europe et dans le monde et Français de l'étranger et étrangers en France comptaient 12 130 ETPT ; ce nombre sera réduit à 11 919 en 2008, soit 211 de moins, mais le sort réservé à chacun des deux programmes est très différent. Votre Rapporteure présentera *infra* la situation, très particulière, du programme Français de l'étranger et étrangers en France.

Le programme Action de la France en Europe et dans le monde perd apparemment 373 ETPT entre les deux lois de finances, mais seuls 114 ETPT sont réellement supprimés, conformément au contrat de modernisation. En effet :

– 7 ETPT sont transférés vers d'autres départements ministériels : 6 ETPT du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel sont transférés vers le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 1 ETPT rejoindra le secrétariat général de la défense nationale ;

– 252 ETPT quittent le programme dans le cadre de mouvements internes au ministère des affaires étrangères, au profit principalement du programme Français de l'étranger et étrangers en France, votre Rapporteure y reviendra ; il s'agit d'y transférer des ETPT d'agents affectés à des fonctions de soutien, qui auraient dû y figurer initialement.

(1) L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, le 1^{er} janvier 2006, a remplacé le concept d'emploi budgétaire par celui de plafond d'autorisation d'emplois (ou plafond d'emplois) ministériel qui comptabilise tous les emplois financés directement ou indirectement par le ministère, quel que soit leur statut juridique, et dont l'unité est l'ETPT, l'équivalent temps plein travaillé.

Ces mouvements se traduiront par une baisse des crédits de personnel du programme de 506,2 millions d'euros en 2007 à 501,8 millions d'euros en 2008 ⁽¹⁾. Ils permettront de tenir compte de la hausse du point de la fonction publique et de financer des mesures catégorielles, à hauteur de 2,3 millions d'euros.

Les suppressions d'emplois touchent l'administration centrale à hauteur d'environ un tiers et le réseau à hauteur des deux tiers.

Le programme Action de la France en Europe et dans le monde pourra donc compter sur un plafond de 8 359 emplois, répartis comme suit entre les actions :

– 916 sur l'action Coordination de l'action diplomatique : ils sont affectés à l'état-major du ministère, à la direction générale des affaires politiques et aux directions placées sous l'autorité du Secrétaire général adjoint pour les affaires politiques, qui est le responsable du programme ;

– 29 sur l'action Action européenne : il s'agit des experts nationaux détachés dans les institutions de l'Union européenne et des diplomates faisant l'objet d'échanges avec nos partenaires européens ;

– 430 sur l'action Coopération militaire et de défense, affectés à la direction de la coopération militaire et de défense, y compris au sein de son réseau à l'étranger ;

– 1 597 sur l'action Soutien : ils travaillent à la direction générale de l'administration et dans les directions dont l'action soutient et prolonge l'action diplomatique (service du protocole, direction des archives, Haut fonctionnaire de défense) ;

– 5 387 sur l'action Réseau diplomatique : il s'agit des personnels du programme exerçant dans les ambassades bilatérales et les représentations permanentes.

Les emplois affectés au réseau sont touchés depuis 2007 par des redéploiements, conformément aux décisions prises par le Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger le 25 juillet 2007 et aux orientations fixées par la direction nationale d'orientation des ambassades ⁽²⁾. Celle-ci a élaboré une typologie des ambassades en fonction de leurs missions, à partir de laquelle doit être définie une allocation optimale des moyens, au premier rang desquels les moyens humains. L'objectif est de passer d'une géographie d'héritage à une géographie fidèle aux enjeux de demain. Ainsi, dès 2007, des moyens nouveaux ont été attribués au réseau français en Inde, qui a bénéficié de 12 ETPT supplémentaires, et en Chine, à hauteur de 18 ETPT, tandis que les moyens alloués aux postes d'Europe occidentale,

(1) Dont plus de 80 millions d'euros destinés au compte d'affectation spéciale Pensions.

(2) Pour plus de détail, cf. avis budgétaire de M. Hervé de Charette présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007, op. cit.

d'Amérique latine et d'Afrique australe et orientale ont été globalement réduits, la suppression d'effectifs devant s'établir à 3 ou 4 % dans ces régions. Cet effort devra être poursuivi, tant le déséquilibre régional est important : les effectifs du ministère sont ainsi encore deux fois plus nombreux en Afrique qu'en Asie.

Par ailleurs, afin de répondre aux besoins spécifiques de la Présidence française de l'Union européenne, pour laquelle aucun ETPT supplémentaire n'a été ouvert, privant le ministère de la possibilité d'engager des agents contractuels, une vingtaine d'ETPT a d'ores et déjà été redéployée au sein du programme afin de renforcer les effectifs de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ; une trentaine d'ETPT supplémentaires sera affectée à la Présidence en 2008.

B – Les économies de fonctionnement et d'investissement sont consolidées

Parallèlement à la baisse de ses effectifs, le ministère a considérablement réduit son train de vie au cours de la dernière décennie. C'est, là encore, sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde que cet effort est le plus sensible.

1) Les moyens de fonctionnement du programme

Comme les emplois, les crédits de fonctionnement courant sont rattachés à différentes actions du programme.

L'action Coordination de l'action diplomatique bénéficie de 29,2 millions d'euros en crédits de paiement et 31,3 millions d'euros en autorisations d'engagement. La plus grande partie de l'enveloppe (17,2 millions d'euros de crédits de paiement et 19,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement) est destinée aux conférences internationales et aux voyages officiels. Plusieurs marchés hôteliers, de location de véhicules et d'aménagements événementiels doivent être renouvelés en 2008. En revanche, des économies de 4,75 millions d'euros (sur un total de 7 millions d'euros en 2007) pourront être réalisées sur les conférences internationales dans la mesure où aucune conférence d'envergure n'est prévue, alors que 2007 avait été marquée par le sommet France-Afrique du mois de février, et où l'essentiel des manifestations organisées en 2008 le sera au titre de la présidence française de l'Union européenne, qui bénéficie d'un financement sur un programme spécifique ⁽¹⁾.

(1) Ce programme, intitulé *Présidence française de l'Union européenne*, fait partie de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ; voir le rapport pour avis de Mme Nicole Ameline fait au nom de la commission des affaires étrangères sur ce programme.

Les moyens de fonctionnement de la direction de la coopération militaire et de défense (6,5 millions d'euros de crédits de paiement) sont inscrits sur l'action du même nom, à côté des crédits de personnels.

Mais c'est logiquement les actions Soutien et Réseau diplomatique qui accueillent l'essentiel des dépenses de ce type, à hauteur, respectivement de 117,3 millions d'euros et 120,3 millions d'euros en crédits de paiement. Si, globalement, ces dépenses diminuent par rapport à 2007 de 5 % sur la première action et de 4,7 % sur la seconde, leur évolution est très contrastée selon les postes. On peut distinguer ce qui relève du fonctionnement courant, des frais immobiliers, des dépenses de sécurité et des dépenses d'informatique.

Seront consacrés au fonctionnement courant 31,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,3 millions d'euros en crédits de paiement sur l'action Soutien⁽¹⁾ et près de 91 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement sur l'action Réseau diplomatique. Sur la première action, la différence entre autorisations d'engagement et crédits de paiement est aussi liée à la nécessité de renouveler certains marchés publics. C'est le fonctionnement de la valise diplomatique qui représente la principale dépense, soit 11,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,2 millions d'euros en crédits de paiement, en légère baisse par rapport à 2007. Il est en partie externalisé : une entreprise s'occupe du traitement du courrier et de la mise en sacs des envois pour les postes. L'enveloppe destinée au réseau englobe principalement les crédits globalisés accordés aux postes pour leur fonctionnement courant (42,8 millions d'euros, en hausse de 1,5 million d'euros), les frais de déménagement des agents partant en poste ou en revenant (près de 27 millions d'euros), les frais de représentation (10,7 millions d'euros) et les crédits de voyages et missions statutaires (8,65 millions d'euros, soit 1,2 million d'euros de plus qu'en 2007).

S'ajoutent à ces frais de fonctionnement courant des dépenses d'immobilier. Pour le réseau, elles atteignent 31 millions d'euros, dont près de 20 millions d'euros pour les locations de locaux et 5,3 millions d'euros destinés à la couverture des « loyers budgétaires »⁽²⁾, dont le périmètre est modifié : il inclut pour la première fois les représentations permanentes auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Conseil de l'Europe, mais en sortent l'ancienne annexe de l'Institut français d'Athènes du Pirée, en cours de vente, ainsi que les résidences du représentant permanent auprès de

(1) 1,16 million d'euros est transféré de cette action vers le programme Immigration et asile de la mission « Immigration, asile et intégration », dont 1 million d'euros pour le fonctionnement de l'administration centrale du nouveau ministère et 0,16 million d'euros au titre des coûts de fonctionnement associés aux personnels transférés.

(2) Il s'agit d'une expérimentation conduite depuis 2006 afin de sensibiliser les agents au coût des locaux qu'ils occupent : l'action concernée bénéficie des crédits correspondant à la valeur vénale estimée des biens immobiliers appartenant à l'Etat affectés à ses services ; ces crédits génèrent une recette équivalente pour le budget de l'Etat par la facturation mensualisée des loyers budgétaires correspondants aux locaux utilisés ; si le ministère réduit les surfaces qu'il occupe, il conserve la somme économisée.

l'Union européenne et de l'ambassadeur auprès du Comité politique et de sécurité (COPS), déjà vendues. Le périmètre des « loyers budgétaires » de l'administration centrale évolue lui aussi, passant de 33,5 millions d'euros à 20,7 millions d'euros sur l'action Soutien, à la suite de la vente de trois immeubles parisiens (voir *infra*) et de l'entrée dans le dispositif de l'immeuble de l'Organisation internationale de la francophonie. Les coûts de location à Paris et à Nantes approchent 4,7 millions d'euros et ceux d'entretien et de maintenance 3,5 millions d'euros.

Bien qu'elles profitent aussi aux postes à l'étranger, les dépenses de sécurité figurent sur l'action Soutien. Le volume des crédits qu'il est prévu d'y consacrer en 2008 (27,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,5 millions d'euros en crédits de paiement, en progression, respectivement, de 5,5 et 3,3 millions d'euros) témoigne de la montée des risques partout dans le monde et d'une préoccupation accrue du ministère dans ce domaine. Plus de 8 millions d'euros iront à la sécurité passive, en France et à l'étranger ; la réforme en cours des dispositifs de sécurité à l'étranger rend indispensable l'achat de matériel. Elle entraîne aussi des travaux de remise à niveau des postes en matière de sécurité active, lesquels induisent l'appel à des renforts humains temporaires pour compenser les vulnérabilités créées par leur réalisation. D'autres renforts sont requis pour faire face à des crises : 75 % des 91 hommes appelés en renfort à l'été 2007 étaient affectés aux quatre postes les plus exposés (Bagdad, Kaboul, Alger et Beyrouth). Il est prévu 6,4 millions d'euros pour ces renforts et près de 11 millions d'euros en crédits de paiement (13,2 millions d'euros en autorisations d'engagement) pour les contrats de gardiennage, qui sont en constant développement.

Les dépenses d'informatique et de télécommunication représenteront 17,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,9 millions d'euros en crédits de paiement, dont 9 millions d'euros de crédits de paiement pour les seules liaisons de télécommunication et 5 millions d'euros pour les différentes applications informatiques.

Afin de réaliser des économies d'échelle et de professionnaliser les méthodes de gestion, le ministère s'est engagé, dans le cadre du contrat de modernisation, à généraliser les services administratifs et financiers uniques (SAFU) : après avoir étendu ce dispositif à l'ensemble des services placés sous son autorité, il a entrepris de créer des SAFU interministériels. 58 devaient l'être entre 2006 et 2007, objectif qui devrait être atteint à deux exceptions près, ceux des ambassades en Irak et en Afghanistan. A partir de 2008, des SAFU interministériels devraient être mis en place dans tous les pays où la France dispose d'une ambassade.

2) Des modalités originales de financement des investissements immobiliers

Le programme assure non seulement des dépenses de fonctionnement mais aussi des dépenses d'investissement en matière d'informatique et d'immobilier.

Plus de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 13 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus, sur l'action Soutien, pour les investissements en informatique et télécommunication. L'essentiel de l'enveloppe est destiné à la fourniture de matériels informatiques et de bureau (7,2 millions d'euros en autorisations d'engagement, 4,6 millions d'euros en crédits de paiement) et aux achats d'infrastructures de réseau et de télécommunications (3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, 4,5 millions d'euros en crédits de paiement). 2 millions d'euros de crédits de paiement seront aussi consacrés au développement d'un nouveau système informatique des ressources humaines (SIRH).

Mais ce sont surtout les crédits d'investissement immobilier qui méritent l'attention, car ils sont au cœur de l'un des accords de gestion inclus dans le contrat de modernisation du ministère.

a) Un objectif d'autofinancement des investissements immobiliers

En effet, le contrat de modernisation prévoit que le programme bénéficie de seulement 7,9 millions d'euros de crédits de paiement dans chaque loi de finances initiale, et de l'intégralité du produit de ses cessions immobilières à l'étranger, le but étant de parvenir à un autofinancement de son programme d'investissement immobilier. En 2006, les 11,58 millions d'euros⁽¹⁾ en crédits de paiement ont été complétés par 42,8 millions d'euros de produits de cession, notamment grâce à la vente de la Villa Trotty, qui était la résidence de notre consul général à Monaco, et par 8 millions d'euros provenant du fonds de concours sur lequel sont versés les prélèvements effectués sur les émoluments des personnels du ministère des affaires étrangères et des établissements d'enseignement logés par l'Etat à l'étranger.

En 2007, ont été ouverts 7,8 millions d'euros en crédits de paiement et 194,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont 156,6 millions d'euros destinés à permettre la signature du bail locatif des futures archives diplomatiques de La Courneuve. Cette année a été marquée par la réalisation de la vente de deux immeubles parisiens dans lesquels étaient logés des services du ministère : celui du 103 rue de l'Université et celui du 19 avenue Kléber, la vente de ce dernier ayant rapporté 404 millions d'euros⁽²⁾ ; et par la mise en vente d'un troisième, celui du 47 boulevard des Invalides⁽³⁾. A l'étranger, les cessions devraient

(1) *Le montant était supérieur aux 7,9 millions d'euros contractuels car le programme devait achever le financement de certaines opérations relatives à des établissements scolaires, lesquelles sont désormais financées directement par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).*

(2) *Pour les biens situés en France, le taux de retour vers le ministère reste le taux de droit commun de 85 %, le reste étant affecté au remboursement de la dette publique.*

(3) *Il s'agit des bâtiments où sont actuellement installés le secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie et une partie de ses services –ils sont parfois désignés comme le site de la rue Monsieur– ; selon les informations données par le secrétaire d'Etat au cours de son audition du 17 octobre 2007 par la commission (compte rendu n° 10 de la commission des affaires étrangères), un groupe américain aurait fait une offre de 142 millions d'euros pour le site.*

rapporter 52,87 millions d'euros pour l'ensemble de l'année 2007⁽¹⁾. Le fonds de concours devait abonder les crédits d'investissement immobilier à hauteur de 8,84 millions d'euros.

Depuis 2006, les produits de cession alimentent un compte d'affectation spéciale intitulé Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, géré par le service France Domaine. Il devait permettre d'accélérer le reversement de ces produits aux ministères affectataires des biens cédés. Mais, selon les informations fournies à votre Rapporture, il n'a pas fonctionné comme attendu. Le mécanisme de rétablissement de crédits à partir du compte vers le programme Action de la France en Europe et dans le monde s'est avéré complexe à mettre en œuvre et génère des délais et des lourdeurs contraires à son objectif de fluidité.

Quatre points de blocage principaux ont été signalés à votre Rapporture : d'abord, la totalité du produit des cessions réalisées à l'étranger et en France est actuellement bloquée en trésorerie pour « gager » le programme immobilier parisien, dont le coût ne sera entièrement couvert que lorsque le bâtiment du 47 boulevard des Invalides aura été vendu ; un problème plus technique vient du fait que les autorisations d'engagement sont considérées comme consommées à hauteur des crédits de paiement dépensés, ce qui rend impossible le lancement de nouvelles opérations immobilières à partir du compte d'affectation spéciale ; le contrôleur financier du ministère des finances considère comme contraire à la loi organique le rattachement de crédits d'un compte d'affectation spéciale sur un programme et, enfin, estime que les crédits provenant de ce compte ne peuvent être utilisés que pour des opérations portant sur des biens détenus en pleine propriété, quand 40 % de ceux du ministère des affaires étrangères ne le sont pas.

Pour éviter de bloquer les opérations immobilières déjà lancées et d'encourir des intérêts moratoires, le service des affaires immobilières du ministère a dû recourir à des avances depuis les crédits du programme, sans que soit assurée la possibilité de les refinancer à partir du compte d'affectation spéciale. Il a aussi dû réduire de moitié les opérations immobilières programmées pour 2007.

Votre Rapporture est étonnée que ces difficultés n'aient pas été anticipées et juge très important qu'elles soient résolues rapidement, et ce d'autant plus que les sommes affectées sur le compte vont être considérables –elles dépassent d'ores et déjà 475 millions d'euros– et devraient donc permettre d'accélérer enfin la réalisation de projets, comme celui du campus diplomatique de Pékin, trop longtemps retardée par le niveau insuffisant des crédits ouverts ces dernières années.

(1) dont 32 millions d'euros correspondant à la seconde partie du paiement de la Villa Trotty, vendue en 2006 pour 49,5 millions d'euros ; 17,5 millions d'euros avaient été réglés dès 2006.

Pour 2008, les recettes des possibles cessions immobilières à l'étranger pourraient atteindre 15,9 millions d'euros. Le projet de budget propose d'inscrire 2,5 millions d'euros de crédits de paiement sur l'action Soutien, dont 2,2 millions d'euros afin de couvrir cinq mois de loyer pour les archives de La Courneuve, et surtout 38,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,68 millions en crédits de paiement sur l'action Réseau diplomatique. Cette augmentation apparente des crédits de paiement résulte de l'intégration dans la ressource budgétaire des prélèvements qui transitaient jusqu'ici par le fonds de concours, pour un montant de 8,88 millions d'euros⁽¹⁾. Il s'agit donc d'une reconduction des crédits ouverts en 2007, conformément aux stipulations du contrat de modernisation.

Les 22,12 millions d'euros d'autorisations d'engagement supérieures aux crédits de paiement permettront d'engager des opérations nouvelles sur crédits budgétaires. Les principales consistent en des regroupements de services, à Athènes (pour un coût estimé de 5 millions d'euros), à Rabat (4 millions d'euros), à Téhéran (pour le même montant) et à Jakarta (2,18 millions d'euros). 2,46 millions d'euros pourront aussi être engagés pour rénover l'ambassade de Belgrade.

b) Une politique immobilière dynamique

L'objectif fixé par le contrat de modernisation a non seulement accéléré la cession des biens immobiliers devenus inutiles, mais aussi conduit le ministère à rechercher des solutions innovantes.

A Paris, le projet de site unique initié en 2004 a permis de lancer une réflexion qui a abouti à une nouvelle solution reposant sur trois sites, au lieu des onze sites utilisés en 2006.

Le Quai d'Orsay continuera à abriter l'hôtel du ministre, son cabinet et ceux des secrétaires d'Etat chargés des affaires étrangères et des affaires européennes, le secrétariat général et la plupart des directions à vocation politique. Le bâtiment sera entièrement restructuré et pourra accueillir à terme 1 200 agents. Cette opération sera complexe à mettre en œuvre car le site continuera d'être occupé pendant les travaux. Elle devrait durer au moins deux à trois ans, à partir de 2009, et son coût est estimé entre 50 et 60 millions d'euros.

Les archives diplomatiques rejoindront, début 2009, le bâtiment de La Courneuve en cours de construction, dans le cadre d'une formule innovante associant une autorisation d'occupation temporaire du domaine public et une convention de location de longue durée. L'immeuble, où 230 agents travailleront, devrait être livré au second semestre 2008.

(1) Le Conseil d'Etat a en effet considéré que ce prélèvement n'était pas une rémunération pour service rendu, mais un prélèvement de redevance d'occupation domaniale, qui, en application de la loi organique relative aux lois de finances, ne pouvait pas donner lieu à une procédure d'attribution de produits.

Les autres services seront regroupés dans l'immeuble de la rue de la Convention, ancien siège de l'Imprimerie nationale, acquis par le ministère en juin 2007. S'y installeront les 1 450 agents appartenant aux directions fonctionnelles du ministère (direction générale de l'administration, direction générale de la coopération internationale et du développement, direction des Français de l'étranger) et le ministre en charge de la coopération. Il abritera aussi un centre de conférences. C'est ce regroupement qui permet de céder les trois immeubles précités. L'achat de l'immeuble de la rue de la Convention a donné lieu à une polémique dans laquelle le ministère des affaires étrangères a été injustement mis en accusation, comme l'a récemment souligné un rapport de l'inspection de finances.

Il a en effet acquis cette année, pour 325 millions d'euros hors taxe, cet immeuble de 30 000 mètres carrés qu'un groupe américain avait lui-même acheté en 2003 à l'Imprimerie nationale, pour 85 millions d'euros. L'inspection des finances s'est penchée sur ces opérations et a conclu que le prix payé par le ministère était raisonnable au regard des conditions du marché – le prix de l'immobilier de bureau a doublé entre 2003 et 2007 et ce type de surface est très rare à Paris – et des 100 millions d'euros de travaux que le groupe est en train d'y réaliser. Elle met uniquement en cause les conditions dans lesquelles la vente a été effectuée en 2003.

Afin d'assurer la réalisation dans de bonnes conditions de ce vaste projet de réorganisation immobilière, le ministère continuera d'occuper le site des Invalides, où il relogera certains services pendant la réalisation des travaux au Quai d'Orsay. Les petits immeubles de la rue Lowendal et de la rue Talleyrand devraient être cédés en 2009, année où interviendra le transfert d'affectation à titre onéreux de l'immeuble du boulevard Saint-Germain au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. L'ensemble de ces opérations devrait s'achever en 2011 ou 2012.

Le programme immobilier parisien devrait s'autofinancer : l'ensemble des immeubles devant être cédés présente une valeur domaniale de 600 millions d'euros, dont 15 % seront affectés au désendettement de l'Etat. Le solde de 510 millions d'euros doit permettre de financer l'acquisition du bâtiment de la rue de la Convention, pour 388,7 millions d'euros taxe sur la valeur ajoutée incluse, les travaux d'aménagement de cet immeuble et le transfert des services (25 millions d'euros), les loyers intercalaires pour les immeubles Kléber et Invalides (46 millions d'euros), le solde de 50 millions d'euros étant utilisé pour les travaux de rénovation du Quai d'Orsay.

Pour ce qui est de son patrimoine immobilier à l'étranger, le ministère poursuit ses efforts de rationalisation, en privilégiant les opérations de regroupement de services, qui permettent à la fois de réaliser des économies de fonctionnement et d'obtenir des conditions de sécurité plus satisfaisantes, et le recours à des procédures innovantes. Votre Rapporteur a mentionné *supra* quatre pays dans lesquels les services allaient être regroupés au cours des prochaines années : ce processus est déjà en cours à Madrid, où il a subi un coup de frein à la suite du rejet de la demande de

permis de construire⁽¹⁾, et il concernera aussi Vienne et Dublin, où notre chancellerie a été vendue en 2007. Des financements innovants reposant sur une logique public/privé sont expérimentés pour le centre des archives de La Courneuve, et les nouvelles ambassades de Tokyo et de Koweït. Le principal avantage de ces opérations est d'éviter d'avoir à préfinancer les opérations de relogement des services avant de pouvoir vendre les biens immobiliers actuellement occupés.

Elles sont menées avec l'appui de conseils immobiliers, juridiques et financiers d'envergure internationale, qui réalisent les études de faisabilité et assistent le ministère dans la préparation des dossiers de consultation. A l'occasion de son audition par la commission des affaires étrangères⁽²⁾, le ministre des affaires étrangères et européennes a fait part de son intention de confier à des professionnels du secteur privé le soin de gérer le patrimoine immobilier du ministère à l'étranger.

c) Le choix de colocalisations immobilières

S'il existe déjà un certain nombre de colocalisations dans le domaine culturel, les colocalisations des services diplomatiques entre la France et un autre Etat membre de l'Union européenne sont encore très rares. Aujourd'hui, elles se résument à quelques expériences limitées : à Freetown, un agent du ministère des affaires étrangères et européennes est hébergé dans les locaux de la Haute Commission britannique⁽³⁾, tandis qu'un agent du Foreign and Commonwealth Office est hébergé à l'ambassade de France à Abidjan ; l'antenne diplomatique française est installée dans le bâtiment de l'ambassade d'Allemagne à Lilongwe et un bureau commun franco-allemand a été mis en place à Banja Luka.

En octobre 2004, lors du quatrième Conseil des ministres franco-allemand, les deux partenaires ont décidé d'intensifier leurs efforts pour faire progresser les projets de colocalisations franco-allemands. Pour ce faire, un accord-cadre fixant les dispositions générales applicables entre les parties pour ces implantations communes en matière de représentation, de situation juridique des biens et de modalités de fonctionnement a été élaboré et signé lors du Conseil des ministres franco-allemand du 12 octobre 2006. L'accord-cadre sera complété par des accords spécifiques relatifs à chaque opération, tant en matière de construction que de fonctionnement.

La loi autorisant son approbation⁽⁴⁾ a été publiée le 4 octobre 2007, après que le projet a été adopté par votre Assemblée le 26 septembre. Au cours de son examen, plusieurs membres de la commission des affaires étrangères ont fait

(1) *L'immeuble qui abrite aujourd'hui une partie des services de l'ambassade devait être agrandi pour accueillir la chancellerie diplomatique, dont l'hôtel particulier actuel avait vocation à être vendu ; le Tribunal constitutionnel espagnol, qui occupe le bâtiment voisin, s'est opposé à l'extension proposée, pour laquelle le permis de conduire a été refusé.*

(2) *Audition du 16 octobre 2007, dont le compte rendu figure en fin de rapport.*

(3) *Sont qualifiées de Hautes Commissions les ambassades britanniques dans les pays du Commonwealth.*

(4) *Loi n° 2007-1422 du 3 octobre 2007 autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif aux implantations communes de missions diplomatiques et de postes consulaires.*

part de leurs inquiétudes quant à l'éventualité de colocalisations, en l'espèce franco-allemandes, d'ambassades –et, en leur sein, de missions économiques– dans des pays où les entreprises françaises et allemandes seraient en situation de forte concurrence. Le président de la commission a adressé un courrier au ministre des affaires étrangères et européennes ⁽¹⁾ pour lui faire part de ces réserves, l'appeler à la vigilance et lui demander que toute extension de ce dispositif soit précédée d'une évaluation du fonctionnement des premières localisations communes.

En raison de l'importance des travaux immobiliers qu'ils requièrent, les colocalisations relèvent d'une démarche à long terme, qui se heurte à de nombreux obstacles : contraintes techniques et sécuritaires différentes, normes de construction différentes, questions de procédures (désignation des architectes et des entreprises notamment). Le ministère estime néanmoins que, sauf à Kiev ⁽²⁾, les projets progressent de façon satisfaisante.

Ainsi, à Maputo, le projet de construction d'une maison franco-allemande a été validé lors du sommet franco-allemand d'octobre 2004. La programmation de l'opération, définie en décembre 2006, prévoyait le lancement des appels d'offres en mars 2007, la sélection d'un projet en septembre 2007, le choix des entreprises en septembre 2008 et le démarrage des travaux, en vue d'une mise en service du bâtiment en janvier 2010.

A Yaoundé, le projet de redéploiement de nos services permettra de transformer deux bâtiments de l'Ambassade de France en services consulaires franco-allemands. La définition des besoins a été effectuée et l'avant-projet sommaire a été approuvé par nos partenaires allemands. L'avant-projet détaillé est en cours de réalisation.

A Dacca, le projet de nouvelle chancellerie franco-allemande sur un terrain appartenant à la France est engagé depuis deux ans. Un accord spécifique sur le montage de l'opération a été mis au point le 30 juin 2006. Nos partenaires allemands ont donné leur accord sur le programme de l'opération ; l'achèvement de celle-ci est envisagé en 2009.

Enfin, notre ambassade à Monrovia, créée cette année, ouvrira prochainement dans des locaux situés au sein du campus diplomatique allemand.

(1) Voir le rapport de M. Jacques Myard, sur ce projet de loi, Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, n° 166, 18 septembre 2007, et la lettre qui figure en annexe.

(2) L'Allemagne avait envisagé à l'été 2005 de déménager dans de nouveaux locaux, sous la pression du propriétaire du bâtiment qui accueille les demandeurs de visas. Cette contrainte a disparu et la recherche d'une nouvelle installation par les autorités allemandes paraît suspendue. Dans ces conditions, c'est davantage le recours à l'externalisation, qui pourrait éventuellement se faire en colocalisation avec l'Allemagne ou avec d'autres pays européens (Pays-Bas) afin d'améliorer le dispositif actuel de délivrance des visas.

C – La remise à niveau des crédits ouverts pour les contributions obligatoires entre dans une deuxième phase

Les contributions de la France au budget des près de cent cinquante organisations internationales dont elle est membre sont pour l'essentiel inscrites sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde, seules les contributions volontaires figurant pour la plupart sur la mission « Aide publique au développement »⁽¹⁾. Les contributions aux organisations internationales à vocation européenne sont inscrites sur l'Action européenne ; les autres contributions, de loin les plus élevées, relèvent de l'action Contributions internationales.

La sous-dotation des crédits destinés au paiement par la France de ses contributions aux organisations internationales n'est pas un problème nouveau. Sans le résoudre entièrement, le contrat de modernisation a prévu une série de mesures, constituant un accord de gestion, destinées à accorder un traitement budgétaire approprié à ces contributions.

1) La mise en œuvre du contrat de modernisation

L'accord de gestion entre le ministère du budget et le ministère des affaires étrangères comporte sept éléments, de portée variable, qui ont presque tous été mis en place :

– des rendez-vous de gestion en juin et septembre de chaque année devaient permettre de faire le point sur les variations du change et les modalités de couverture des éventuelles dépenses nouvelles qui seraient décidées par l'Assemblée générale des Nations unies : ce dispositif de suivi conjoint n'a pas été mis en place ;

– le ministère des affaires étrangères s'est engagé à expérimenter une couverture du risque change par l'achat de devises à terme en recourant au compte de commerce de l'agence France Trésor : une partie importante des contributions – de l'ordre de 70 % – est en effet payée en devises, et surtout en dollars américains, ce qui crée une incertitude sur la prévision du coût en euros des contributions dues ; en 2006, par exemple, l'exécution a dépassé de près de 25,5 millions d'euros la prévision parce que le taux du dollar avait été sous-estimé. Le mécanisme de couverture de change a été utilisé trois fois pour couvrir les besoins de 2007, pour un montant total de 247 millions de dollars, soit presque 40 % des dépenses prévisibles en dollars sur l'exercice ; il apparaît que le coût des achats réalisés a été au total supérieur de 6,2 millions d'euros aux taux de change au jour le jour pour les commandes arrivant à échéance en février et mars 2007

(1) Il s'agit de la participation française à différents programmes multilatéraux de développement économique et social, d'une part, de gouvernance démocratique et de consolidation de l'Etat, d'autre part, pour un total de 99 millions d'euros, et de la contribution française à la francophonie multilatérale, à hauteur de 67,4 millions d'euros.

—la dernière commande arrivant à échéance seulement en octobre—, mais le ministère estime que l'objectif de ce mécanisme n'est pas de réaliser des gains spéculatifs, mais de disposer à l'avance de certitudes et que la situation peut s'inverser à l'avenir. Il a donc l'intention de poursuivre cette politique d'achat de dollars pour l'exercice 2008 ;

– le ministère du budget devait être saisi sans délai en cas de nouvelle mesure imprévue décidée par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale des Nations unies : il reçoit désormais les télégrammes diplomatiques de la représentation permanente et de la direction des Nations unies qui portent sur les mesures nouvelles imprévues, le budget régulier et les quotes-parts ;

– le Parlement devrait être informé de l'évolution des contributions obligatoires, et notamment des opérations de maintien de la paix ;

– les échanges de vues avec les autres gros contributeurs des Nations unies, en particulier ceux qui sont membres de l'Union européenne, ont été renforcés comme cela était souhaité : la négociation du nouveau barème des quotes-parts des Nations unies a ainsi été menée par la Présidence de l'Union, au nom des Vingt-sept ;

– il était prévu de renforcer les contrôles *a priori* et *a posteriori* par le développement d'un programme de missions interministérielles : la direction des Nations unies a mené une telle mission en janvier dernier à Haïti sur la MINUSTAH et la représentation de la France auprès des Nations unies à New York, à laquelle sont affectés deux agents du ministère des finances, a participé début 2007 à une mission d'inspection de la MONUC au Congo ;

– les crédits destinés aux opérations de maintien de la paix devaient faire l'objet d'un rebasage, avec une première tranche d'au moins 50 millions d'euros en 2007 : 50 millions d'euros supplémentaires ont en effet été ouverts pour les opérations de maintien de la paix en 2007, ainsi que 10 millions d'euros pour les autres contributions obligatoires, et le projet de budget pour 2008 prévoit d'accorder 30 millions d'euros de plus aux opérations de maintien de la paix et 10 millions d'euros supplémentaires aux autres contributions obligatoires.

Cette remise à niveau, qui est le point le plus important du dispositif du point de vue du ministère des affaires étrangères, apparaît certes très positive, mais encore largement insuffisante.

2) Des efforts budgétaires à accélérer

En 2007, 41,75 millions d'euros étaient inscrits au titre des contributions européennes sur l'Action européenne et 541,54 millions d'euros sur l'action Contributions internationales⁽¹⁾. Sur la première action, ces crédits sont reconduits pour 2008 ; leur premier bénéficiaire est le Conseil de l'Europe, qui recevra 35,8 millions d'euros. Sur la seconde, ils atteindront 580,35 millions d'euros, dont 215,05 millions d'euros pour les opérations de maintien de la paix, 160,95 millions d'euros pour les contributions payables en euros et 204,35 millions d'euros pour les contributions payables en devises, sur la base d'un euro pour 1,35 dollar américain ou 1,62 franc suisse.

Le périmètre des contributions de l'action Contributions internationales a été légèrement réduit dans le projet de budget pour 2008 : une quinzaine de contributions destinées à des organisations techniques a été transférée aux ministères compétents⁽²⁾ pour un montant total de 1,19 million d'euros. Au total, le projet de budget prévoit d'augmenter de 30 millions d'euros les crédits destinés aux opérations de maintien de la paix, qui avaient déjà été abondés à hauteur de 50 millions d'euros en 2007 en application du contrat de modernisation, et d'attribuer 10 millions d'euros supplémentaires pour les autres contributions internationales, qui avaient reçu 10 millions d'euros de plus en 2007. En deux ans, le contrat de modernisation a donc permis d'accroître de 100 millions d'euros les crédits pour les contributions internationales ouverts dès la loi de finances initiale.

Malgré cet effort important, les crédits ouverts en loi de finances initiale demeurent insuffisants. Pour l'exercice 2007, le ministère estime qu'il lui manquera encore de l'ordre de 100 millions d'euros pour régler les appels à contributions attendus d'ici à la fin de l'année : il estime pouvoir dégager 35 millions d'euros destinés à d'autres actions du programme et qui ont été placés dans la réserve de précaution, mais il aura besoin de 60 à 65 millions d'euros de plus, qui devront être ouverts par le collectif budgétaire de fin d'année⁽³⁾. La hausse de 40 millions d'euros pour 2008 est la bienvenue, mais il est à craindre que les besoins n'augmentent encore plus fortement. En effet, selon les informations transmises à votre Rapporteur, les contributions devraient, l'année prochaine, dépasser encore d'environ 100 millions d'euros les crédits ouverts, hors opération des Nations unies au Darfour.

(1) *Le projet de loi de finances pour 2007 prévoyait 544,96 millions d'euros sur cette action, mais l'enveloppe a été réduite à 541,54 millions d'euros en cours d'examen pour « gager » l'aide d'urgence aux sans abri.*

(2) *Le premier bénéficiaire de ces transferts est le ministère de l'agriculture et de la pêche, à hauteur de 0,79 million d'euros.*

(3) *La loi n° 2006-1771 de finances rectificative pour 2006 avait dû ouvrir plus de 100 millions d'euros pour abonder les contributions internationales, qui avaient été supérieures de 163 millions d'euros aux crédits ouverts en loi de finances initiale.*

D'une manière générale, les contributions aux organisations internationales sont structurellement orientées à la hausse, les frais fixes de ces organisations progressant régulièrement. Pour ce qui est des opérations de maintien de la paix, la hausse des coûts répond à une double évolution, quantitative et qualitative.

Au cours de la dernière décennie, le nombre de civils et de soldats affectés à des opérations de maintien de la paix est ainsi passé de moins de 20 000 à plus de 100 000 personnes, ce qui a porté le montant total de leur budget de 1,25 à plus de 5 milliards de dollars. Les quinze opérations actuellement en cours concernent essentiellement l'Afrique subsaharienne où sont déployés plus des trois quarts des effectifs. Cette tendance devrait se poursuivre avec notamment le passage prévu sous casques bleus de la mission de l'Union africaine au Darfour.

Parallèlement à ce développement quantitatif, on constate sur le plan qualitatif une complexité et une diversité croissantes des opérations, avec notamment le renforcement du volet police, le développement des tâches de reconstruction et la nécessité d'articuler l'action des opérations de maintien de la paix avec les organisations régionales ou les coalitions *ad hoc* intervenant en soutien de l'ONU. Ces missions dépassent de loin le seul domaine sécuritaire et deviennent multidimensionnelles, englobant la construction d'un Etat de droit, la protection des droits de l'homme, l'assistance au processus politique et constitutionnel, l'assistance économique et humanitaire...

La France, en tant que membre permanent du Conseil de Sécurité qui décide du contenu et de la durée des mandats des opérations, est investie d'une responsabilité particulière dans ce domaine. Comme pour les autres membres permanents du Conseil, cette responsabilité se traduit par une majoration de ses contributions aux budgets des opérations de maintien de la paix (sa quote-part est de 7,47 % contre 6,35 % pour le budget ordinaire des Nations unies).

Le ministère indique que, par rapport à 2007, de moindres appels à contributions sont attendus sur certaines opérations : la MONUC (Congo) et la MINUL (Libéria) devraient voir leurs effectifs réduits compte tenu de la stabilisation progressive dans ces deux pays ; une très légère baisse peut également être anticipée en Haïti et la MINUK (Kosovo) devrait s'achever. Mais une très forte hausse devrait venir du déploiement d'une force hybride au Darfour (Soudan) d'un total de 26 000 hommes. Le budget de cette opération n'a pas encore été voté par les Nations unies, si bien que le ministère n'a pas pris en compte cette opération, dont la date de lancement est encore incertaine, dans ses prévisions budgétaires. Mais il estime qu'une contribution de l'ordre de 110 millions d'euros, en année pleine, pourrait être demandée à la France.

Le coût des autres missions devrait être globalement stable, y compris celui de la FINUL renforcée, qui avait été complexe à anticiper en 2007 en raison notamment de l'existence d'une composante navale. La part prise en charge par la France dépassera 41 millions d'euros en 2008.

Votre Rapporteur salue donc l'importance de l'effort budgétaire accompli dans le cadre du contrat de modernisation, tout en faisant part de sa préoccupation pour l'exécution des crédits des contributions internationales en 2008. Certes, chaque collectif budgétaire de fin d'année ouvre les crédits nécessaires pour que le ministère puisse honorer les appels à contribution, mais cela induit des retards dans le paiement des sommes dues, et les ouvertures réalisées en fin d'année viennent seulement compléter les montants qui ont fait l'objet de redéploiements internes au programme Action de la France en Europe et dans le monde⁽¹⁾. Finalement, une partie du financement de ces contributions se fait au détriment d'autres actions du programme, qui étaient également légitimes et dont le Parlement avait approuvé les dotations, certes indicatives, présentées dans le projet annuel de performances. La sincérité de la loi de finances initiale en est incontestablement amoindrie.

Votre Rapporteur juge donc très souhaitable que le processus de remise à niveau des crédits ouverts en loi de finances initiale au titre des contributions internationales s'accélère dans le cadre du prochain contrat, quinquennal ou triennal, que le ministère des affaires étrangères et européennes sera amené à conclure avec le ministère du budget.

D – La coopération militaire et de défense accentue son repli

Les moyens destinés à la coopération militaire et de défense sont les seuls du programme Action de la France en Europe et dans le monde à contribuer à des actions de coopération bilatérale. Ils subissent une érosion continue depuis de nombreuses années.

Les comparaisons entre dotations antérieures au budget pour 2006, c'est-à-dire régies par l'ordonnance de 1959, et postérieures à l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances sont délicates car les crédits incluent désormais les cotisations retraites dues par l'Etat. Entre 2006 et 2008, la dotation est passée de 112,5 millions d'euros à 97,98 millions d'euros, essentiellement à cause de la réduction des effectifs. En 2006, 479 ETPT étaient rattachés à l'action Coopération militaire et de défense ; ils étaient 451 en 2007 et 430 en 2008. Entre 2007 et 2008, 26 ETPT de militaires sont supprimés, conformément aux engagements pris dans le contrat de modernisation, tandis que le plafond d'emplois inclut un titulaire de plus en administration centrale et quatre recrutés locaux supplémentaires dans le réseau. Ces effectifs sont répartis entre la direction de la coopération militaire et de défense, en administration centrale, et son réseau à l'étranger. Les crédits de personnel sont en conséquence réduits de 1,1 million d'euros, pour s'établir à 56 millions d'euros.

(1) Ces redéploiements ont concerné une cinquantaine de millions d'euros en 2006.

Ils permettront l'envoi de coopérants pour des missions de formation, d'ingénierie de défense, ainsi que de soutien et d'appui logistique : leur nombre devrait être de 337 en 2008, après avoir été de 341 en 2007, de 351 en 2006, 355 en 2005 et 358 en 2004.

Mais ce sont surtout les crédits d'intervention qui sont en forte réduction, de 42,94 millions d'euros en 2007 à 35,48 millions d'euros en 2008. Le ministère va donc devoir opérer des choix drastiques dans les projets à soutenir :

– en ce qui concerne la formation, en France et à l'étranger, des élites et des cadres militaires, à laquelle il envisage de consacrer 21,7 millions d'euros, le nombre de stagiaires va être réduit de l'ordre d'un tiers et le soutien apporté aux écoles nationales à vocation régionale sera également à la baisse ;

– l'enseignement du français en milieu militaire (1,8 million d'euros) en sera aussi affecté : le nombre de stagiaires devra être diminué de 30 % et l'enseignement ne sera plus assuré que dans 68 pays, contre 84 en 2007 ;

– seul l'appui aux projets de restructuration des forces armées et de soutien de l'Etat de droit (14,2 millions d'euros de crédits de paiement) verra ses moyens accrus : en 2006 et 2007, la priorité budgétaire a été accordée à la construction de l'Ecole de maintien de la paix de Bamako ; en 2008, les principaux axes de ces actions seront l'expertise auprès des armées, le renforcement de l'Etat de droit et la sécurité intérieure, le renforcement des capacités opérationnelles et d'entraînement et le développement de la coopération militaire et de défense régionale. Il convient en effet, dans ce domaine, de préserver la visibilité de notre pays par rapport à ses partenaires de plus en plus présents, sur le théâtre africain notamment (Chine et Etats-Unis en particulier).

II – UN PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE TOUCHÉ PAR DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE QUI REFLÈTENT LA MISE EN ŒUVRE D'ENGAGEMENTS PRÉSIDENTIELS

Alors que rien ne changera, en 2008, dans la structure du programme Action de la France en Europe et dans le monde, celle du programme Français à l'étranger et étrangers en France connaît plusieurs modifications : l'action Garantie de l'exercice du droit d'asile est supprimée, tandis qu'une action intitulée Accès des élèves français au réseau AEFÉ est créée. Ces changements se répercutent sur les emplois attachés au programme et sur les crédits qui y sont inscrits.

Ils sont liés à la mise en œuvre du contrat de modernisation –trois réformes structurelles prévues par ce contrat concernent l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger– mais surtout au respect des engagements du Président de la République sur deux points importants : la gratuité de l'enseignement pour les lycéens français vivant à l'étranger et la création d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Votre Rapporteuse estime que ces changements de périmètre du programme, désormais recentré sur la délivrance des visas, les services rendus par les consulats aux Français –services administratifs, action sociale, instruction des dossiers de demande de bourse– et la sécurité des personnes à l'étranger justifient un changement de son intitulé. Elle propose que celui-ci prenne le nom de « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes ».

A – Les services aux Français poursuivent leur modernisation

La France compte actuellement 232 postes et sections consulaires à l'étranger, dont les missions sont dirigées à la fois vers les étrangers qui souhaitent se rendre en France, à travers la délivrance des visas, et vers les Français qui vivent ou sont de passage dans le pays concerné, dont les consulats veillent à la sécurité et auxquels ils doivent assurer des services de qualité.

1) Des Français vivant à l'étranger toujours plus nombreux

Au 1^{er} juillet 2007, 1,27 million de Français était inscrit sur le registre des Français établis hors de France, soit 15,7 % de plus qu'au 31 décembre 2002. Depuis juin 2007, le nouveau Registre mondial permet de disposer de données parfaitement fiables.

Alors que c'est en Afrique du Nord que le nombre de Français inscrits augmente le plus, à hauteur de 53 % entre fin 2002 et juillet 2007, la population française croît peu en Afrique francophone : elle a même régressé en Côte d'Ivoire, République centrafricaine et au Tchad, tandis qu'elle s'est accrue de plus d'un quart au Congo Brazzaville.

En Europe, où réside près de la moitié des Français inscrits, leur nombre a augmenté de 10,37 % entre décembre 2002 et juillet 2007, le taux de progression étant deux fois plus élevé que la moyenne en Espagne et au Royaume-Uni.

On pourrait penser que l'augmentation du nombre de nos compatriotes vivant à l'étranger conduise à une hausse des moyens destinés aux services qui leur sont rendus par les consulats. Il n'en est rien. En effet, les Français qui vivent dans les grands pays développés, et en particulier dans les Etats membres de l'Union européenne, n'ont pas besoin des mêmes services que ceux, aujourd'hui beaucoup moins nombreux, qui sont établis dans des pays en développement. Les consulats se sont donc adaptés à ces évolutions, tout en utilisant au mieux les nouvelles technologies.

Pour ce qui est des touristes français, leur nombre dépasse les 5 millions par an. Ils se rendent de plus en plus souvent dans des pays présentant des risques, ce qui impose au ministère des affaires étrangères et européennes d'accroître ses efforts d'information et d'être prêt à gérer toute crise ou tout événement grave auxquels ces personnes peuvent se trouver confrontées lors de leur séjour à l'étranger.

2) Un service public consulaire plus efficace

Le ministère des affaires étrangères est chargé de plusieurs missions : veiller à la sécurité des Français à l'étranger, qu'ils y soient établis ou seulement de passage, leur fournir des services administratifs, assurer une aide sociale à ceux qui en ont besoin, les aider à accéder à l'emploi ou à la formation professionnelle.

Selon les informations qui ont été données à votre Rapporteur, le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France devrait être chargé, au cours de l'année 2008, de la responsabilité d'un Centre opérationnel de veille et d'appui aux crises (COVAC) qui sera créé au sein du ministère afin de pallier un manque observé au cours des crises récentes (crise ivoirienne, tsunami en Asie du Sud, guerre du Liban). Il sera chargé de gérer l'ensemble des aspects d'une crise, qu'ils concernent des Français victimes de celle-ci ou relèvent de l'aide humanitaire d'urgence. Il se constituera dans un premier temps à partir de la cellule de veille de la sous-direction de la sécurité des personnes, qui s'occupe d'ores et déjà des Français touchés par une crise à l'étranger, puis sera complété, dans un deuxième temps, par le rattachement de la sous-direction des interventions humanitaires actuellement sous l'autorité de la déléguée à l'action humanitaire. Cette seconde étape nécessitera de modifier le décret d'organisation de l'administration centrale du ministère ainsi que d'opérer des transferts de crédits depuis la mission « Aide publique au développement » : elle ne pourra donc pas

s'achever avant le projet de budget pour 2009. Néanmoins, la COVAC, dans sa dimension la plus modeste, devrait voir le jour très prochainement, ce qui justifie de mentionner la sécurité des personnes dans l'intitulé du programme tel que votre Rapporteuse propose de le modifier.

a) Des moyens resserrés

En 2007, 224,18 millions d'euros ont été inscrits sur l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger ; pour 2008, le montant est limité à 192,27 millions d'euros, mais l'essentiel de la différence vient de l'inscription des crédits destinés aux bourses pour les enfants Français, soit 47 millions d'euros, sur une autre action. La dotation pour 2008 est en fait en hausse de 15 millions d'euros, augmentation liée aux mouvements d'effectifs internes à la mission mentionnés *supra* par votre Rapporteuse, qui conduisent à rattacher 299 ETPT supplémentaires à l'action. Ainsi, les dépenses de personnel passent de 140,85 millions d'euros en 2007 à 156,54 millions d'euros en 2008, et 2 720 ETPT seront affectés à l'action, contre 2 421 en 2007.

Déduction faite des frais de personnel, l'action est dotée de 35,73 millions d'euros, répartis entre 14,43 millions d'euros destinés aux dépenses de fonctionnement et 21,29 millions d'euros pour les interventions.

1,6 million d'euros est prévu pour la sécurité des Français à l'étranger : ils couvrent le marché d'externalisation d'une partie de la réponse téléphonique en cas de crise, la constitution, l'achat et l'acheminement de stocks de sécurité pour les postes, et la gestion des réseaux radios de sécurité.

12,85 millions d'euros sont inscrits pour le fonctionnement des services administratifs offerts aux Français : l'Assemblée des Français de l'étranger (voir *infra*), la direction des Français à l'étranger, le service central d'état civil (1,4 million d'euros, principalement pour des frais d'affranchissement), le secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (qui a remplacé la Mission de l'adoption internationale), la Maison des Français de l'étranger, les 500 agences consulaires, dont les subventions doivent être remises à niveau et harmonisées (à hauteur de 1,35 million d'euros). Cette enveloppe inclut aussi l'achat des documents sécurisés fabriqués par l'Imprimerie nationale, les frais de tournée et de représentation consulaires (pour près de 3 millions d'euros), l'entretien des cimetières civils français à l'étranger, ainsi qu'une série de dépenses liées à la télé-administration et à l'accueil (pour 1,77 million d'euros au total), sur lesquelles votre Rapporteuse reviendra.

Les crédits d'intervention sont pour l'essentiel destinés à l'action sociale en faveur des Français à l'étranger. Le ministère s'efforce d'adapter au mieux l'aide consulaire aux situations individuelles et aux conditions de vie locales, tout en veillant à préserver l'équilibre financier du dispositif, qui est la condition de sa pérennité. En matière d'aide sociale, il parvient à réduire l'écart de traitement, en terme de pouvoir d'achat dans le pays de résidence, entre les Français vivant en France et les Français établis à l'étranger.

Les 15,57 millions d'euros prévus à ce titre seront répartis entre plus de 5 000 allocataires. En 2007, grâce à la bonne tenue de l'euro, ont pu être aidés 3 411 personnes âgées, 1 386 adultes handicapés, 351 enfants handicapés et 66 allocataires à durée déterminée. Ce sont surtout les personnes handicapées qui ont pu être aidées en plus grand nombre (environ 80 de plus). 235 enfants ont aussi été secourus au titre de l'enfance en détresse.

Le niveau des allocations étant différent selon les pays, ceux qui reçoivent les enveloppes d'aide les plus élevées ne sont pas forcément ceux où le nombre de bénéficiaires est le plus important : en termes financiers, les premiers bénéficiaires sont le Maroc (1,7 million d'euros), le Liban (1,2 million d'euros), la Tunisie et l'Argentine (plus d'un million d'euros chacune) et Madagascar (0,8 million d'euros) ; en nombre d'allocataires, il s'agit de Madagascar (520), du Maroc (407), de l'Inde (394), de l'Argentine (376) et de la Tunisie (314).

L'action est aussi dotée de crédits grâce auxquels les comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle aident chaque année 4 500 Français vivant à l'étranger à accéder à un emploi ou une formation. 2,8 millions d'euros seront versés à la caisse des Français de l'étranger afin d'aider à cotiser ceux qui ont des revenus modestes.

b) Des services modernisés

Le contrat de modernisation prévoit trois réformes structurelles dans le domaine consulaire : la simplification des démarches et la rationalisation du travail consulaire, l'adaptation du réseau dans l'Union européenne et la modernisation des services d'aide à l'expatriation.

Des progrès ont été réalisés sur ces trois points.

Le recours à la télé-administration se développe grâce à la mise en place d'un guichet d'administration électronique qui doit permettre l'obtention d'un certificat d'inscription au registre et le suivi du traitement d'un dossier. Le service central de l'Etat civil, situé à Nantes, qui reçoit la majorité des demandes de copies d'actes par internet, se prépare en outre à transmettre par voie électronique les copies ou les extraits d'actes à certains destinataires, comme les notaires, les préfetures, les mairies, les organismes sociaux. Le taux de dématérialisation des demandes d'actes d'état civil est de 60 % en 2007 et devrait atteindre 80 % en 2008 et 90 % en 2009. Pour les autres procédures d'administration des Français, il est limité à 30 % et l'objectif est d'arriver à 60 % en 2009.

Depuis 2005, le délai moyen de délivrance de documents d'état civil est stabilisé à six jours, ce qui est satisfaisant, notamment étant donné l'augmentation du nombre des demandes : en 2006, plus de 150 500 actes d'état civil ont été établis (soit 13 % de plus qu'en 2005) et il a été procédé à 1,9 million d'exploitations d'actes (7 % de plus qu'en 2005). Si les délais ont pu être maintenus, avec des effectifs constants, c'est grâce au développement des

demandes par internet, qui a permis un traitement plus rapide et une meilleure maîtrise des délais, et donc a évité que des stocks de demandes ne se constituent. L'exploitation d'un acte d'état civil coûte environ 5 euros, résultat constant depuis 2005, tandis que le coût d'établissement d'un acte, qui était de 45 euros en 2005, a été réduit à 31 euros en 2006 et devrait s'établir à 35 euros en 2007, niveau dont le maintien est l'objectif du ministère pour les prochaines années.

Les résultats obtenus en matière de délivrance des passeports et des visas sont eux aussi encourageants, malgré l'évolution des contraintes. En 2006, 78 635 cartes d'identité sécurisées ont été délivrées, soit 52 % de plus qu'en 2004, mais le délai de leur délivrance est quasiment stable (45 jours en 2005, 46 en 2006, une prévision de 45 jours en 2007). Les exigences de sécurité et l'intervention de plusieurs services ne permettront guère de réduire ce délai tant qu'il n'existera pas de procédure de télé-administration, ce que le ministère de l'intérieur n'envisage pas de créer avant la mise en place des cartes d'identité électroniques. Le coût de l'instruction des demandes et celui de la transmission des cartes sont également stabilisés à un niveau convenable (respectivement 45 euros et 5 euros). Pour ce qui est des passeports, la procédure a beaucoup changé ces dernières années dans la mesure où les passeports électroniques, introduits en 2006, sont tous fabriqués par l'Imprimerie nationale sur le même site, à Douai, ce qui a conduit à un allongement des délais de délivrance de six jours entre 2005 et 2006 ; ils devraient néanmoins diminuer de trois jours, pour s'établir à dix-huit jours, en 2007. Le seul moyen de revenir à un délai de quinze jours serait de faire livrer les passeports non plus par la valise diplomatique, mais directement par l'Imprimerie nationale : à l'issue d'une expérimentation menée en 2006, cette solution devrait se généraliser progressivement. Le coût de l'instruction des demandes reste de 35 euros, tandis que le prix du passeport, facturé par l'Imprimerie nationale, n'est pas encore connu pour les prochaines années (il était de 19 euros en 2006).

Afin de recentrer les consulats sur les fonctions réellement nécessaires, l'activité notariale a été supprimée des postes consulaires situés dans les pays membres de l'Union européenne.

Le réseau consulaire français dans ces pays évolue rapidement. De nombreux consulats généraux de plein exercice ont été transformés en postes « à gestion simplifiée » : c'est le cas à Liège, Anvers, Hambourg, Düsseldorf, Sarrebruck et Cracovie depuis 2005, à Stuttgart et Séville depuis 2006, à Turin, Naples, Bilbao et Porto en 2007. Les fonctions principales d'administration des communautés françaises ont en conséquence été regroupées sur les postes de Berlin, Francfort, Munich, Rome, Milan, Madrid, Barcelone, Genève, Zurich et Bruxelles. Ainsi, la réduction de 34 à 28 du nombre de postes exerçant les fonctions principales d'administration des communautés dans l'Union européenne, cible fixée pour fin 2008 par le contrat, est d'ores et déjà acquise. Cela a permis de renforcer notre dispositif consulaire dans les pays émergents, où l'essentiel des missions relève en fait de l'action Instruction des demandes de visas : 50 postes de

travail ont été affectés aux postes consulaires nouvellement créés à Chengdu et Shenyang, en Chine, et à Iekaterinbourg, en Russie. Des postes mixtes, consulaires et économiques, devraient remplacer les missions économiques de Bangalore et Calcutta en 2008.

Enfin, pour ce qui est de l'aide à l'expatriation, tous les contenus institutionnels et administratifs destinés aux Français établis hors de France ont été intégrés sur le site France Diplomatie, ce qui a permis de réduire à huit les effectifs de la Maison des Français de l'étranger et de reloger celle-ci de la rue La Pérouse, où le bâtiment était en location, vers le boulevard Saint-Germain.

L'information des Français sur la situation, notamment sécuritaire, des pays où ils envisagent de se rendre passe par les pages « Conseils aux voyageurs » du site France Diplomatie. En 2006, 55 % des visites de ce site étaient destinées à ces pages, qui ont eu près de 3,2 millions de visiteurs. Ceux-ci devraient être 3,5 millions en 2007. Les prévisions s'établissent à 3,6 millions en 2008 et l'objectif est d'atteindre 3,7 millions en 2010.

3) L'Assemblée des Français de l'étranger

L'Assemblée des Français de l'étranger, qui a remplacé en 2004 le Conseil supérieur des Français de l'étranger, représente nos concitoyens établis hors de France. Elle est encore dans une phase transitoire : elle compte actuellement 153 membres élus, contre 150 en 2004 et 155 à l'issue de cette période transitoire, en 2009, 16 personnalités désignées par le ministre des affaires étrangères –elles étaient 21 avant le début de la réforme, et seront 12 à la fin–, ainsi que les 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France, qui sont membres de droit.

L'Assemblée assure la défense des intérêts de ces Français et a compétence pour donner au Gouvernement son avis sur toutes les questions qui les concernent. Ses membres qui ne sont pas sénateurs reçoivent une indemnité semestrielle, variable en fonction de l'éloignement de leur pays de résidence et de l'étendue de leur circonscription, au titre du remboursement partiel des frais occasionnés lors de leurs déplacements pour assister aux réunions auxquelles ils sont convoqués par le Président de l'Assemblée. Leur est aussi versée une indemnité fixe mensuelle destinée à couvrir les frais d'exercice de leur mandat dans leur circonscription : celle-ci, qui était restée stable depuis 1997, a été portée à 800 euros à partir du 1^{er} juillet 2007, puis à 1 000 euros depuis le 1^{er} janvier 2007. C'est principalement cette réévaluation qui explique que les crédits consacrés à cette assemblée aient doublé en deux ans, passant de 1,63 million en 2005 à 3,28 millions d'euros en 2007. L'exercice en cours a été rendu difficile par l'application à ces crédits de la réserve obligatoire au taux de 5 %, dont la levée a heureusement pu être obtenue. Pour 2008, une enveloppe de 3,35 millions d'euros est prévue.

B – La gratuité de l’enseignement pour les lycéens français vivant à l’étranger commence à être assurée

Au cours de la dernière année scolaire, l’année 2006-2007 pour les pays du rythme nord et l’année 2007 pour ceux du rythme sud, 19 730 enfants français fréquentant un établissement scolaire en gestion directe, conventionné ou homologué, bénéficiaient de bourses scolaires, financées depuis la loi de finances pour 2007, sur l’action Offre d’un service public de qualité aux Français à l’étranger⁽¹⁾, pour une dotation initiale de 47 millions d’euros. La subvention à l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger, de 332,6 millions d’euros en 2007, figure pour sa part sur le programme Rayonnement culturel et scientifique⁽²⁾.

Plus de 10 % des élèves des établissements du réseau de l’AEFE –qui sont environ 168 000– bénéficient ainsi de bourses ; comme environ 47 % des élèves sont français, la part des jeunes Français recevant une bourse dépasse un quart.

Dès la formation du Gouvernement, le ministère a été chargé de rechercher les modalités d’application des engagements du Président de la République relatifs à la prise en charge de la scolarité des lycéens français scolarisés dans les établissements du réseau d’enseignement français à l’étranger. Un groupe de travail a été constitué sous le pilotage de l’AEFE afin d’évaluer précisément l’impact des mesures envisagées sur le réseau, et de proposer un dispositif applicable dès la rentrée 2007.

Afin de permettre son financement à partir de septembre, le programme Français à l’étranger et étrangers en France a obtenu la possibilité d’y consacrer 5 millions d’euros, dont 3 doivent être redéployés en son sein : l’un d’entre eux a d’ores et déjà été pris sur la subvention initialement prévue pour l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), les deux autres devraient être dégagés grâce à la levée de la réserve de précaution. Les 2 millions manquants proviendront de transferts depuis les programmes Rayonnement culturel et scientifique et Solidarité à l’égard des pays en développement.

20 millions d’euros sont prévus pour ce dispositif dans le budget pour 2008, lesquels portent à 67 millions d’euros les crédits inscrits sur l’action Accès des élèves français au réseau AEFE que le projet de budget propose de créer, et sur laquelle figurera aussi l’enveloppe des bourses scolaires.

Le projet annuel de performances indique que cette somme supplémentaire permettra de financer l’accroissement du nombre de bénéficiaires de bourse, tous cycles confondus, avec un accent particulier sur les lycées. Mais

(1) *Les crédits destinés aux bourses pour les Français figuraient auparavant, comme le reste de la subvention à l’AEFE, sur l’action Service public d’enseignement à l’étranger du programme Rayonnement culturel et scientifique.*

(2) *Pour plus de détail sur cette subvention, voir l’avis budgétaire fait par M. François Rochebloine, au nom de la commission des affaires étrangères sur le programme Rayonnement culturel et scientifique.*

cette information est caduque. Le nouveau dispositif est exclusivement dirigé vers les élèves des lycées à programme français : depuis septembre 2007, les élèves français de Terminale, soit 4 100 élèves, en bénéficient ; il sera élargi aux élèves de Première –qui sont actuellement 4 384– en septembre 2008 et aux élèves en classe de seconde –soit 5 346 élèves– l’année suivante. Selon les informations fournies par l’AEFE, les frais de scolarité annuels, qui varient considérablement selon le pays et le type d’établissement, sont en moyenne de 3 367 euros par année scolaire pour la classe de Terminale, soit un besoin de financement de l’ordre de 14 millions d’euros en année pleine, à compléter, pour 2008, par la prise en charge, pendant un trimestre, des élèves de Première, qui sont plus nombreux mais pour lesquels les frais de scolarité sont légèrement inférieurs.

Le principe est, comme dans les lycées publics français, celui de la gratuité complète, indépendamment du niveau des frais d’écologie ou du revenu des parents. Ces derniers recevront remboursement des frais d’écologie qu’ils auront réglés. Le seul élément pris en compte est l’éventuelle participation de l’employeur aux frais de scolarité : si une telle participation existe, elle est déduite du montant remboursé par l’Etat.

Ce dispositif, dont la mise en œuvre devrait être simple, les parents devant seulement remplir un dossier et le transmettre à leur consulat, s’ajoute au mécanisme des bourses déjà en place qui continuera à fonctionner pour les autres élèves. Pour les lycéens qui bénéficient d’une bourse –c’est actuellement le cas de 769 élèves français de Terminale–, celle-ci sera remplacée par la prise en charge totale des frais d’écologie.

C – Les actions relatives aux étrangers en France se limitent désormais à la délivrance des visas, qui devraient tous être biométriques fin 2008

L’autre engagement du Président de la République qui a un fort impact sur ce programme est la création du ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement. Celui-ci conduit en effet à transférer vers ce ministère le service des étrangers en France, ainsi que la subvention à l’OFPRA, que la loi relative à la maîtrise de l’immigration, à l’asile et à l’intégration récemment votée place sous la tutelle du nouveau ministère.

1) Les crédits transférés au ministère en charge de l’immigration

Les compétences du ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement, ont été fixées par le décret du 31 mai 2007⁽¹⁾. Certaines d’entre elles étaient auparavant du ressort du ministre

(1) Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement.

des affaires étrangères. Le nouveau ministre est ainsi reconnu seul compétent en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire –dans le respect des attributions de l'OFPRA, désormais placé sous sa tutelle, et de la Commission des recours des réfugiés– et il est chargé, conjointement avec le ministre des affaires étrangères et européennes, de la politique d'attribution des visas.

A compter du 1^{er} janvier prochain, le service des étrangers en France, constitué par la sous-direction de la circulation des étrangers, installée à Nantes, et celle des réfugiés et apatrides, fera partie de l'administration centrale du nouveau ministère. C'est pourquoi, le projet de budget transfère vers ce ministère les 137 ETPT correspondant à ce service, pour des dépenses de personnel de 6,06 millions d'euros. 99 de ces ETPT, soit 4,49 millions d'euros de masse salariale, étaient inscrits sur l'action Instruction des demandes de visa, les 38 autres, pour 1,57 million d'euros, relevant auparavant de l'action Garantie de l'exercice du droit d'asile.

Mais les personnels, qui seront gérés par le ministère des affaires étrangères et européennes par l'intermédiaire d'une convention de délégation de gestion, continueront à faire partie des corps administratifs dont ils relèvent actuellement. Les décrets relatifs aux corps de chancellerie de catégories B et C devront être modifiés pour permettre à leurs membres d'être affectés dans un autre ministère sans avoir à être placés en position de détachement ou de mise à disposition, ce qui ouvrira, par réciprocité, la même possibilité pour les personnels appartenant à des corps d'autres ministères. Le responsable du programme a surtout fait part à votre Rapporteur de ses inquiétudes sur la gestion de ces personnels à moyen terme. En effet, s'ils seront affectés au ministère en charge de l'immigration dès le 1^{er} janvier prochain, ils pourront revenir au ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre normal de l'application des règles de mobilité applicables à leurs corps. Il est donc très possible qu'ils réintègrent en grand nombre ce ministère sans que d'autres agents de celui-ci ne les remplacent au ministère de l'immigration. *In fine*, le Quai d'Orsay pourrait récupérer des agents qui n'entreront pas dans son plafond d'emploi et qu'il n'aura pas les moyens de rémunérer.

L'action Garantie de l'exercice du droit d'asile est entièrement intégrée au nouveau ministère : elle disparaît donc du programme Français à l'étranger et étrangers en France, ainsi que les crédits qui y figuraient au titre de la subvention à l'OFPRA (45,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, qui passeront à 43 millions d'euros en 2008) et pour le soutien de certains rapatriés d'Afrique du Nord (300 000 euros) et d'associations de demandeurs d'asile (30 000 euros) ⁽¹⁾.

(1) Pour plus de détail, voir l'avis budgétaire fait par M. Philippe Cochet, au nom de la commission des affaires étrangères sur la mission « Immigration, asile, intégration ».

2) Des services des visas maintenus au sein du programme

La direction des Français de l'étranger ne conservera qu'une mission visas, structure légère de six agents, pour exercer les responsabilités qui restent au ministère des affaires étrangères et européennes en matière de politique d'attribution des visas. En revanche, en ce qui concerne les services déconcentrés, le réseau des services des visas des postes diplomatiques et consulaires, qui est partie intégrante du réseau diplomatique, continuera de dépendre du ministère.

L'action Instruction des demandes de visa sera encore dotée de 840 ETPT en 2008, pour des dépenses de personnel de 33,39 millions d'euros. Ces agents instruisent les dossiers de demande de visa : 2 344 617 demandes ont été déposées en 2006, générant une recette de 74 millions d'euros ; 250 476 ont fait l'objet d'un refus.

90 % des demandes concernaient en 2006 des visas de court séjour (inférieur à trois mois) qui relèvent de l'application de règles communautaires. 20 % d'entre elles ont fait l'objet d'une demande de consultation préalable (administration centrale, ministère de l'intérieur, partenaires de la zone Schengen), tandis que les autres visas ont été délivrés directement. La durée du traitement varie selon qu'il y a consultation ou non et selon que le visa est national ou Schengen : au total, 80 % d'entre eux sont délivrés en moins de onze jours. Le ministère a pour objectif de maintenir ce délai, mais cela ne sera possible que si la mise en œuvre de la base européenne de demandes de visas (VIS) n'entraîne pas d'augmentation de la durée de traitement des demandes. Le projet annuel de performances mentionne d'ailleurs que, pour le responsable du programme, la qualité de l'instruction doit être privilégiée par rapport au délai.

Votre Rapporteur partage entièrement ce point de vue, ce qui la conduit à relativiser l'intérêt de l'indicateur portant sur la proportion de décisions annulées par le juge, qui doit rester inférieure à 0,03 %. Seuls les refus de visas font l'objet d'un recours, et le nombre de refus a fortement diminué depuis la mise en place du paiement des frais de dossiers au moment du dépôt de la demande, mais le nombre de recours ne cesse d'augmenter, passant de 236 en 2002 à 480 en 2006, soit un taux de recours de 0,2 %. La même année, 0,22 % des décisions de refus de délivrance d'un visa ont été annulées. Il ne faudrait évidemment pas que, par souci d'éviter l'annulation d'un refus, les services soient moins vigilants et accordent des visas à des étrangers ne présentant pas toutes les garanties requises.

Comme en matière de services aux Français, le ministère a innové pour améliorer le service rendu aux étrangers qui demandent un visa, en particulier les hommes d'affaires. Il a ainsi recours à une procédure d'externalisation à Bombay, à Moscou, où les demandes sont très nombreuses et les refus très rares, ainsi qu'à Istanbul. Des entreprises sont chargées du recueil des données, qu'elles transmettent directement à l'administration centrale ; elles font payer leurs services au demandeur, qui doit régler 25 euros en plus des frais de dossier de sa demande. Selon le ministère, l'externalisation présente trois avantages

principaux : l'entreprise gère les files d'attente, permet d'accélérer la procédure et réduit les risques de corruption dans la mesure où le demandeur n'est pas en contact direct avec l'agent consulaire qui délivre son visa. Cette solution sera étendue à la Chine en 2008.

Le projet de budget prévoit d'inscrire 18 millions d'euros, hors crédits de personnel, sur l'action Instruction des demandes de visa. 1,45 million d'euros permettra de payer les 2 millions de vignettes visas nécessaires. Le reste de l'enveloppe, soit 16,55 millions d'euros, est destiné au financement d'une nouvelle phase de déploiement de la biométrie dans les visas.

3) Vers l'achèvement de l'introduction de la biométrie dans les visas

L'article 12 de la loi du 26 novembre 2003 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France a prévu la numérisation et le traitement informatique des empreintes digitales et de la photographie des demandeurs de visas, afin d'améliorer les contrôles lors de la délivrance des visas, de renforcer les contrôles aux frontières et sur le territoire national, de lutter contre l'immigration et le séjour clandestin et de prévenir les actes de terrorisme.

Ce dispositif s'inscrit aussi dans la perspective d'un système européen de même nature, dénommé VIS (Visas information Schengen), dont le Conseil européen a décidé la mise en place le 8 juin 2004 ⁽¹⁾. Le système communautaire devrait être effectif au premier trimestre 2009.

Au printemps 2005, une première version du système, BIODEV I, a été expérimentée dans cinq postes consulaires (ceux d'Annaba, de Bamako, Colombo, Minsk et San Francisco) et certains postes aux frontières, pour l'essentiel grâce à des fonds communautaires du programme ARGO. Cette expérimentation a permis la délivrance d'environ 80 000 visas biométriques.

Le 27 juillet 2005, le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a étendu l'expérimentation à une vingtaine de postes supplémentaires ⁽²⁾, ainsi qu'aux commissariats de sécurité publique de Paris, Lille, Lyon et Marseille. Lors du CICI du 5 décembre 2006, il a été décidé d'étendre la biométrie à quarante postes diplomatiques et consulaires, ce qui portera de 38 % fin 2006 à 51 % fin 2007 la part de la demande mondiale de visas auprès de la France traitée par la biométrie. Le ministre des affaires étrangères s'était alors engagé à ce que l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires soit équipé avant la fin 2008.

(1) Par la décision n° 004/512/EC du 8 juin 2004.

(2) Il s'agit des postes de Bombay, Casablanca, Chisinau, Cotonou, Douala, Islamabad, Le Caire, Marrakech, Nouakchott, Rabat, Tbilissi, Yaoundé, Agadir, Fès, Lagos, Lomé, Moroni, Niamey, Ouagadougou et Tanger.

Mise à part la phase expérimentale, le déploiement de la biométrie dans les visas est à la charge du ministère des affaires étrangères et européennes, et financé sur les crédits du programme Français à l'étranger et étrangers en France. Le principe d'un financement par l'affectation d'une partie de la recette des frais de dossiers de demandes de visa a été inscrit dans le contrat de modernisation. A compter de la gestion 2006, le ministère devait bénéficier de l'équivalent de 50 % de cette recette, ce qui représente environ 40 millions d'euros –la recette a été de 74 millions d'euros en 2006.

24 millions d'euros ont été intégrés à ce titre dans le périmètre des crédits de fonctionnement courant et d'investissement du ministère depuis 2006, le solde de la moitié de la recette devant s'adapter chaque année au montant constaté de celle-ci au cours du dernier exercice clos (c'est-à-dire en « n-2 »). Mais, pour l'exercice 2006, seuls 3,25 millions d'euros ont été ouverts pour la mise en œuvre de la biométrie.

Le 1^{er} janvier 2007, le tarif des frais perçus pour le traitement d'une demande de visa a été relevé de 35 à 60 euros pour tous les Etats de l'Union européenne, à la demande de la France et au terme d'une négociation délicate, justement afin de compenser les surcoûts liés au développement de la biométrie. Le produit des frais de dossier de visa devrait ainsi s'établir à 115 millions d'euros pour l'exercice 2007, ce qui ouvrirait la voie à un rattachement d'une vingtaine de millions d'euros de plus sur le programme en 2009, si le contrat de modernisation ne s'achevait pas en 2008...

Pour l'année 2007, ce sont 15,2 millions d'euros qui ont été ouverts sur le programme pour équiper les quarante postes diplomatiques et consulaires qui devaient l'être au cours de l'exercice. En 2008, il est prévu 16,55 millions d'euros pour la généralisation de la biométrie à l'ensemble du réseau français, soit plus de cent trente postes. Cette enveloppe sera consacrée, à hauteur de 4,55 millions d'euros, aux aménagements immobiliers rendus nécessaires par la comparution obligatoire de tous les demandeurs –contre seulement 40 % en moyenne avant la biométrie- et, à hauteur de 12 millions d'euros à des dépenses de fonctionnement : l'adaptation des différents réseaux, l'équipement des postes en matériel de capture de données biométriques et le remplacement de capteurs et matériels obsolètes, et la formation des agents des consulats aux nouvelles procédures induites par la biométrie et aux nouvelles technologies mises en place.

En 2005, le ministère des affaires étrangères estimait à 145 millions d'euros le coût de l'introduction de la biométrie dans les visas, dont 12,5 millions d'euros pour les matériels informatiques, 27,5 millions d'euros au titre des frais de personnel et 105 millions d'euros de frais immobiliers. Le besoin en effectifs supplémentaires résulte de la nécessité pour les agents des consulats de recevoir tous les demandeurs afin de prendre leurs empreintes : toujours en 2005, le ministère considérait que chaque entretien durerait une quinzaine de minutes, auxquelles s'ajouteraient trois minutes pour le recueil des données biométriques, et que la création de 316 emplois serait nécessaire.

Au premier semestre 2007, un audit a été mené par les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires étrangères sur la généralisation de la biométrie dans les visas. Elles se sont notamment efforcées de recalculer les besoins théoriques en personnel sur la base du temps consacré aux seules opérations supplémentaires générées par la biométrie : elles ont estimé les besoins supplémentaires à 144 emplois. L'évaluation des besoins en matériels leur est apparue pertinente, même si elles considèrent que ces matériels sont sous-utilisés dans certains pays. En revanche, elles ont jugé que les besoins immobiliers ne pouvaient être chiffrés de manière globale, mais exclusivement par une étude sur chaque site.

Tout comme les inspections, qui recommandent la généralisation, dans les limites permises, de la plus grande externalisation possible des opérations de traitement des demandes de visa préalables à leur instruction proprement dite, le ministère estime qu'il devra avoir recours à cette pratique dans les postes équipés pour la biométrie. Elle ne peut être mise en œuvre partout, car, dans certains pays, il ne sera pas possible de trouver des entreprises capables d'assurer le service de recueil des données. Mais elle sera privilégiée dans tous les pays où elle est envisageable, à condition que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) surmonte ses réticences quant à la possibilité d'une comparution personnelle des demandeurs de visa en dehors d'une enceinte consulaire pour la prise d'empreintes biométriques et que la Commission européenne accepte que le passage par un intermédiaire privé entraîne des coûts supplémentaires pour le demandeur.

L'un des moyens de réduire le coût total de la biométrie pour les Etats membres de l'Union européenne consisterait à approfondir la coopération consulaire entre eux en vue de constituer à terme une administration consulaire commune ou partagée. La France fait déjà un large usage de la possibilité de représentation consulaire d'un Etat européen par un autre, ouverte par les accords de Schengen puisqu'elle assure la représentation d'autres Etats de la zone Schengen dans 317 cas, répartis entre 74 pays, tandis qu'elle n'est représentée par un autre Etat que dans une dizaine de postes.

Le 5 décembre 2006, le CICI a chargé le ministère des affaires étrangères d'engager des démarches auprès des postes consulaires et de nos partenaires européens pour développer les échanges de représentation, les colocalisations et les échanges croisés de fonctionnaires. Le ministère a proposé que la France soit représentée par la Belgique à Kigali, Kinshasa et Bujumbura, par l'Allemagne à Oulan-Bator –le consulat d'Allemagne assurerait l'accueil des demandeurs au guichet, la réception des dossiers et la prise des empreintes biométriques, mais l'instruction et la délivrance seraient effectuées par notre ambassade–, par l'Autriche à Tirana et par l'Italie à Tripoli. La France représenterait la Belgique à Harare et dans certaines villes marocaines, comme Rabat, et le Portugal à Rabat.

Pour le moment, seul l'échange de représentation avec la Belgique entre Bujumbura et Harare a reçu un accord de principe. La France et l'Espagne se sont aussi mises d'accord pour procéder à des échanges de fonctionnaires à Tétouan, Fès et Tanger. Mais les autres propositions n'ont pas encore été approuvées par nos partenaires, le Portugal ayant même fait part de son retrait du projet. En revanche, un certain rééquilibrage entre les représentations assurées par la France et celles assurées par ses partenaires a été réalisé depuis que l'Espagne représente notre pays à La Paz et que l'Italie fait de même à Podgorica.

En complément de ces approches bilatérales, un règlement amendant les instructions consulaires communes pour permettre la généralisation de la biométrie, qui est en cours d'examen par le Conseil, devrait élargir les cas de mutualisation en ouvrant de nouvelles possibilités de fonctionnement pour les centres communs d'accueil.

Dans cette perspective, à titre expérimental, la France a mis en œuvre avec la Belgique l'expérimentation BIODÉV I de mutualisation des empreintes biométriques et participe, aux côtés de sept autres Etats ⁽¹⁾, à l'expérimentation BIODÉV II, destinée à tester les possibilités de mutualisation en matière de biométrie dans les services des visas.

(1) *L'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni.*

CONCLUSION

Pour la mission « Action extérieure de l'Etat », ce projet de budget est à la fois le dernier de l'exécution du contrat de modernisation conclu en 2006 et le premier de cette législature et du mandat du Président de la République ; il est donc marqué par des contraintes issues du passé et par le respect de nouveaux engagements.

La création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement et de la mission « Immigration, asile et intégration » lui donne l'occasion de se recentrer sur le cœur des métiers diplomatiques et consulaires, exercés dans le cadre des programmes Action de la France en Europe et dans le monde et Français à l'étranger et étrangers en France.

Ce projet de budget accorde au ministère les moyens de remplir ses missions. L'effort financier porte sur les contributions obligatoires aux organisations internationales, la première étape de la mise en place de la gratuité de la scolarité dans le second cycle des lycées français pour nos compatriotes, l'amélioration de la sécurité des postes, et la généralisation de la biométrie dans les visas.

Votre Rapporteuse estime que les mesures de rationalisation et d'économie prises par le ministère au cours des dernières années doivent être saluées et qu'il devrait en être tenu compte dans le cadre de la négociation du nouveau contrat de modernisation que le ministère sera prochainement amené à conclure.

Elle est favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2008.

EXAMEN EN COMMISSION

I – Audition du Ministre

Au cours de sa réunion du 16 octobre 2007, la commission a entendu M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2008.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a remercié la commission d'avoir bien voulu tenir compte de ses contraintes d'emploi du temps pour organiser cette audition sur le projet de budget pour 2008 du Quai d'Orsay.

Avant de répondre aux questions des membres de la commission, il a souhaité donner des indications générales sur les principaux éléments du budget et aussi faire part de quelques réflexions plus personnelles sur l'outil diplomatique de la France et sur ses évolutions souhaitables.

Sans vouloir accabler la commission de chiffres – qui ont cependant leur importance –, il a évoqué la modestie de la part du budget consacré aux affaires étrangères dans le budget de l'État : 4,5 milliards d'euros en 2008, soit environ 1,5 % du budget de l'État, et 16 000 « équivalents temps plein ». Le Quai d'Orsay n'est donc pas un gros enjeu en masses budgétaires, même si on attend beaucoup – et même de plus en plus – de lui.

Les objectifs de M. Kouchner en préparant le présent budget ont été de trois ordres.

La première priorité est de remettre à niveau les contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix.

La France est membre de plus de 150 organisations internationales. Elle prend en charge de l'ordre de 6 % du coût des opérations de maintien de la paix décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies. Son devoir est, bien évidemment, de vérifier qu'elle est en mesure de tenir son rang sur le plan international et d'acquitter les sommes qu'elle doit à l'ensemble de ces organisations. Comme la commission l'a très justement mis en avant, il y a un décalage, qui s'est accru ces dernières années, entre ce que coûte à la France sa participation à l'ensemble de ces institutions internationales et les crédits qui sont ouverts en loi de finances initiale. M. Kouchner a fait part de sa détermination et de celle du ministre du budget avec lequel cette question a été longuement débattue, de mettre strictement en concordance les crédits du ministère et ses besoins.

En 2008, il agira en ce sens : une mesure nouvelle de 40 millions d'euros est proposée à ce titre. C'est une étape importante dans ce mouvement de rattrapage. M. Kouchner souhaite, bien entendu, être en mesure, si possible dès le budget 2009, d'achever ce processus de remise à niveau. Il a précisé, à cet égard, que la question du financement par la France de l'opération de maintien de la paix au Darfour devra faire l'objet de décisions budgétaires en 2008 car personne ne sait à l'heure actuelle quel va être son coût, mais ce sera sans doute beaucoup plus que ce qui est évoqué.

La deuxième priorité est l'aide publique au développement puisqu'une partie importante du budget que la France lui consacre fait partie des crédits du ministère des affaires étrangères et européennes.

La commission entendra, le 17 octobre, M. Jean-Marie Bockel sur l'ensemble de la mission interministérielle « Aide publique au développement ». L'équation est connue : il faut à la fois viser l'objectif d'une aide publique représentant 0,7 % du revenu national tout en tenant compte des contraintes budgétaires. Le Président de la République et le Premier ministre ont décidé qu'en 2008, les crédits budgétaires en faveur de l'aide publique au développement seraient intégralement stabilisés. M. Kouchner considère, pour sa part, que les priorités de la France doivent aller clairement vers davantage d'aide bilatérale, plus visible sur le terrain et de nature à mieux accompagner sa relation politique avec les pays en développement.

M. Bernard Kouchner a précisé que cela n'était pas simple car, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, un ambassadeur qui déciderait de consacrer plus de crédits à une opération qui fonctionnerait bien aurait beaucoup de difficultés à le faire compte tenu de la verticalité des budgets. C'est un problème qu'il faudra aussi aborder.

Une autre priorité qui lui est chère est la santé, notamment et surtout en Afrique.

Il faut en particulier penser à l'effort que la France doit continuer à maintenir dans la lutte contre le sida. Elle a annoncé, lors de la Conférence de Berlin fin septembre, qu'elle contribuerait à hauteur de 900 millions d'euros sur les trois prochaines années en faveur du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Il paraît essentiel que la France puisse aussi engager dès 2008 une initiative en faveur de l'assurance-maladie dans les pays d'Afrique car ils ne pourront pas vivre éternellement de charité.

La troisième grande priorité du budget concerne les lycées français à l'étranger.

C'est un réseau incomparable, non seulement pour les Français qui vivent à l'étranger mais aussi pour les partenaires de la France puisque les lycées accueillent près de 55 % d'élèves étrangers, lesquels constitueront les élites francophones de

demain. Durant la campagne présidentielle, le Président de la République avait pris à l'égard des Français de l'étranger un engagement sur la prise en charge des frais de scolarité pour les lycées français. Cette promesse sera mise en œuvre avec une première étape en 2008. Par ailleurs, M. Kouchner a été très sensibilisé à la nécessité d'une remise à niveau du parc immobilier des lycées français à l'étranger qui se dégrade. Cette action constituera une forte priorité en 2008 puisque le ministère y consacrera près de 30 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2007.

M. Bernard Kouchner a signalé à l'attention de la commission deux éléments du budget.

Premièrement, 2008 sera la dernière année d'exécution du contrat de modernisation qui a été passé par ses prédécesseurs avec le ministère des finances. Ce contrat porte surtout sur les moyens de fonctionnement du ministère et sur la programmation des réductions d'effectifs avec un retour des gains de productivité ainsi dégagés. C'est une bonne démarche et M. Kouchner compte, en accord avec M. Eric Woerth, proposer un nouveau contrat à l'échéance de celui-ci, qui donnera ainsi une plus grande prévisibilité aux moyens du ministère.

Deuxièmement, le ministre a évoqué les conséquences en 2008 de la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Le ministère des affaires étrangères et européennes lui a transféré les crédits de codéveloppement, pour un montant de l'ordre de 25 millions d'euros —étant entendu que la politique d'aide au développement continue de relever intégralement de la responsabilité de M. Kouchner—, la subvention à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), compte tenu du changement de tutelle sur cet établissement public, et les personnels en charge, à Paris et à Nantes, des visas, même si le ministère des affaires étrangères et européennes continue à gérer ces agents pour le compte du nouveau ministère.

M. Bernard Kouchner a ensuite fait part de quelques réflexions personnelles sur les perspectives d'évolution de l'outil diplomatique français.

Il a reçu du Président de la République et du Premier ministre une lettre de mission qui lui fixe un certain nombre d'objectifs précis. Dans quelques jours, il réunira la commission du Livre blanc qui permettra d'éclairer, sous la présidence de MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer, les priorités de l'action française et les missions de son appareil diplomatique, qui doivent être à l'évidence reformulées. Il a d'ailleurs souhaité que l'Assemblée puisse être représentée au sein de cette commission du Livre blanc.

Les deux chantiers de la « revue générale des politiques publiques » qui concernent la politique étrangère — celui sur l'action extérieure de l'État et celui sur l'aide publique au développement — permettront de mettre en œuvre les réorganisations qui semblent indispensables au moins dans quatre secteurs.

Le premier est le réseau français à l'étranger.

Il doit être beaucoup plus flexible et beaucoup plus interministériel. Il devra probablement être allégé dans certains pays, notamment en Europe, pour que la France tire enfin les conséquences de la construction européenne. Les chiffres sont en effet très parlants : chacun des quatre plus grands pays qui entourent la France accueille plus de 250 agents français expatriés, tous services de l'Etat confondus. Dans le même temps, au Soudan, où se développe, comme il est à espérer, malgré les assassinats qui ont eu lieu, l'opération hybride, il y a seulement trois agents diplomatiques. Il peut sembler facile de déplacer un des 250 agents de l'un des pays limitrophes de la France au Soudan. Or c'est impossible : d'abord, cela pose des problèmes familiaux, notamment pour la scolarité des enfants ; ensuite, les agents ne le souhaitent pas parce qu'ils ont l'impression d'y perdre en termes de carrière. Lorsqu'en Angleterre, le Foreign Office a besoin d'un technicien pour trois semaines, qu'il soit dans le public ou dans le privé, il peut faire appel à lui puis le rendre à son corps d'origine. Il faut parvenir à cela en France.

Bien entendu, ces agents ne dépendent pas tous du ministère des affaires étrangères. Parmi les 250, il y a des agents du ministère de la défense, du ministère des finances. Il faut considérer non seulement leur nombre, mais également l'harmonisation entre les différents secteurs.

Le deuxième secteur où une réorganisation semble nécessaire est celui des services consulaires.

A l'évidence, il faut aussi redéfinir les missions prioritaires de la France ainsi que le niveau de protection et de service qu'elle doit assurer pour les Français qui résident à l'étranger ou qui s'y rendent en déplacement. Il faut aussi, dans ce domaine, mettre les moyens à l'échelle européenne.

Le troisième secteur à réorganiser est l'action culturelle de la France à l'étranger.

Tout comme le rapporteur de la commission, M. François Rochebloine, M. Bernard Kouchner considère que c'est une composante essentielle de la diplomatie française et de son action politique. Là aussi, les réorganisations sont indispensables dans le sens de la souplesse, du redéploiement, de la modernisation de la diplomatie d'influence et de la capacité des institutions culturelles de la France à ne pas dépendre exclusivement du budget de l'État. Une réforme profonde de l'audiovisuel extérieur, à laquelle M. Kouchner travaille intensément, est en outre indispensable. Des décisions seront arrêtées d'ici à la fin de l'année.

Le quatrième secteur à réorganiser est l'immobilier à l'étranger.

M. Bernard Kouchner sait que c'est un dossier auquel s'intéressent la commission et son rapporteur pour avis, Mme Geneviève Colot. Des remises en ordre ont été engagées résolument ces derniers mois. Elles seront amplifiées. C'est

un sujet sur lequel M. Kouchner compte s'investir personnellement. Il envisage en particulier de confier la gestion du patrimoine immobilier français à l'étranger à un opérateur extérieur, que le ministère contrôlera de très près. Les situations, les pays et les opérations sont tellement différents qu'une vision extérieure s'impose en fonction du marché et des possibilités de regroupement. Les Anglais l'ont fait et ils y ont gagné non seulement de la souplesse, mais également des disponibilités financières. M. Kouchner a également signalé à la commission l'importance que revêt à ses yeux le projet de regroupement des services du ministère des affaires étrangères et européennes à Paris sur les deux sites du Quai d'Orsay et de la rue de la Convention, sans oublier la construction en partenariat public-privé de son nouveau centre des archives à La Courneuve.

M. Bernard Kouchner a, enfin, précisé, que le budget de la présidence française de l'Union européenne sera rattaché au Premier ministre, car le secrétariat général est interministériel ; il s'élève à 190 millions d'euros. Malgré ce rattachement, le ministère des affaires étrangères et européennes aura une responsabilité éminente.

Le président Axel Poniatowski a d'abord posé une question sur l'organisation de l'appareil diplomatique de la France.

Le Conseil des affaires étrangères créé par le prédécesseur de M. Kouchner avait proposé la mise en place d'un « réseau unique arborescent », organisé autour d'ambassades régionales, d'ambassades de plein exercice et d'ambassades à gestion simplifiée, un lien hiérarchique pouvant être établi entre elles. Cette proposition va-t-elle être suivie d'effet ?

La commission a récemment discuté du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre la France et l'Allemagne relatif aux implantations communes de missions diplomatiques et de postes consulaires. Des réticences ont été exprimées par la commission à ce sujet. Le président Axel Poniatowski, après avoir rappelé qu'il était personnellement très favorable à la généralisation des postes consulaires communs avec les partenaires européens, mais opposé à un rapprochement des postes diplomatiques comme des missions économiques, a demandé à M. Kouchner son sentiment à ce sujet.

Le ministre a répondu qu'il a évoqué, avec le Conseil des affaires étrangères, il y a deux ou trois mois, la création d'ambassades régionales. Il y travaille dans la perspective du Livre blanc. Il a précisé que tout dépendait des régions. Il y a eu des tentatives d'ambassades franco-allemandes, comme à Oulan-Bator, où les ambassadeurs se succédaient auparavant tous les six mois. Le regroupement d'un certain nombre de postes doit être exploré, expérimenté et rapidement mis en place. Des ambassades communes franco-allemandes, dans les mêmes locaux, verront le jour en 2008 à Maputo et à Dacca.

Le réseau diplomatique français est tel dans les pays limitrophes de la France que l'on peut s'interroger sur son volume. L'organisation d'un réseau arborescent ne doit pas être faite dans les pays où les postes sont peu nombreux car ils ne coûtent pas cher. La suppression des 40 plus petites ambassades ne dégagerait que 1 % d'économie sur le budget du Quai d'Orsay.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis, a demandé un bilan de l'accord de modernisation conclu au printemps 2006 par le ministère des affaires étrangères avec le ministère du budget pour la période 2006-2008. Quelles améliorations M. Bernard Kouchner pense-t-il proposer pour un futur accord après 2008 ?

Dans le respect de ce contrat de modernisation du ministère, les effectifs de celui-ci devraient encore se réduire de 234 équivalents temps plein en 2008. M. Kouchner pense-t-il que ce mouvement pourra se faire sans suppression de postes diplomatiques ?

M. Jacques Myard s'est déclaré scandalisé qu'il soit prévu de supprimer encore 234 postes après la diminution des effectifs du ministère des affaires étrangères de 11 % depuis une dizaine d'années. A un moment où notre position internationale se détériore, réduire cet outil paraît tout à fait suicidaire. Il a souhaité connaître la nomenclature des postes supprimés. Il espère qu'il n'est pas prévu de remplacer des nationaux par des recrutés locaux.

Il s'est enquis du ratio entre action multilatérale et bilatérale. Le multilatéral est politiquement sans influence, car anonyme. Le bilatéral, par contre, doit, comme M. Kouchner l'a indiqué, être favorisé.

M. Jacques Myard a indiqué qu'il était en désaccord total avec le président de la commission sur les consulats communs. Ces derniers ne s'occupent pas simplement de problèmes d'état civil ou de la délivrance de passeports et de visas. Ce sont des postes d'influence. Aux États-unis, par exemple, ils font de la prospection économique. Les Français n'ont donc pas intérêt à se rapprocher des Allemands, qui sont leurs concurrents. C'est de la politique de gribouille.

En ce qui concerne le coût du Quai d'Orsay dans l'appareil d'État, il faut savoir ce que l'on veut. Pour se donner les moyens d'une politique d'influence, il faut, vis-à-vis de Bercy, maintenir le pavillon un peu plus haut que ne le fait le ministre.

Mme Elisabeth Guigou a demandé ce que M. Kouchner comptait faire pour préserver le réseau culturel français à l'étranger qui coûte moins cher que le seul Opéra de Paris et qui constitue le vecteur de la francophonie et du rayonnement de la France à l'étranger. Elle a exprimé des doutes sur le fait que l'aide publique au développement puisse atteindre 0,7 % du PIB en 2012 compte tenu de son niveau actuel – 0,45 % – et de l'état des finances publiques.

M. Pierre Moscovici s'est déclaré très étonné par le budget alloué à la présidence française. Celui de la précédente présidence, en 2000, établi à un niveau sept fois inférieur, avait été dépassé, mais il s'était stabilisé, selon un rapport de la Cour des comptes, à 80 millions d'euros. A quoi seront consacrés les 190 millions d'euros ?

M. Hervé de Charrette a exprimé également son étonnement que, dans une période où la France consent des efforts de gestion et de rigueur, 190 millions d'euros soient consacrés pour un événement qui dure six mois et se trouve oublié le lendemain. La commission devrait, non seulement donner son avis sur le budget prévisionnel, mais aussi s'occuper de son exécution. Il est prévu d'organiser beaucoup d'événements sympathiques, mais pas vraiment nécessaires.

Il a considéré que le budget présenté par M. Kouchner était un bon budget. Après des périodes difficiles, les crédits du ministère sont, depuis quelques années, honorablement traités. Il a remarqué que si les affaires étrangères sont une des premières missions régaliennes de l'État, c'est l'une des plus petites de la nomenclature budgétaire. Il a néanmoins considéré que les moyens qui y étaient consacrés permettaient de mener à bien la politique étrangère française.

Il a abondé dans le sens de M. Kouchner au sujet du besoin de souplesse. Le premier problème de la diplomatie française est, en effet, sa rigidité.

Il a insisté sur l'importance des crédits culturels. Si le ministre des affaires étrangères et européennes ne les défend pas, personne ne le fera. L'administration du Quai d'Orsay préfère préserver les crédits de fonctionnement. Le Gouvernement généralement s'en désintéresse. Le ministre de la culture cherche à s'en débarrasser. Or, quand tout est passé, ce qui reste, c'est la culture. Quand l'influence économique a disparu, quand l'influence politique est faible, ce qui reste, c'est un centre culturel qui fonctionne bien. Il a, dès lors, regretté, pour prendre un exemple, que la bibliothèque de Sarajevo compte moins de livres que celle de son petit village de Saint-Florent-le-Vieil aujourd'hui. Quand on vide les centres culturels de leurs personnels et de leurs moyens, ceux-ci dépérissent et sont ensuite vite menacés de fermeture.

Les missions consulaires auront besoin de plus en plus de crédits compte tenu du poids de la politique de l'immigration et des moyens qu'elle exige sur le terrain. Force est de constater qu'elle ne fonctionne pas très bien : elle est longue, incertaine, ne suit pas une doctrine précise. On refuse d'admettre des personnes dont le dossier est irréprochable alors qu'on permet à d'autres de venir sans motif particulier. Une partie de la politique d'immigration est entre les mains du ministère des affaires étrangères et européennes.

Le réseau diplomatique français n'est pas adapté à la réalité. Il est présent où la France était forte au XVIII^e siècle et il est absent où elle devrait être forte au XXI^e siècle. La politique étrangère française devrait se concentrer sur l'Asie puisque c'est là que se trouve la moitié de l'humanité et de l'économie mondiale, au lieu d'être surreprésentée dans des petits pays charmants, que l'ancien président de la République adorait mais où les enjeux sont limités.

M. Paul Giacobbi a demandé des précisions sur les mises en commun envisagées des services consulaires à l'échelle européenne. Quels seront les délais et les économies escomptées ?

Concernant la francophonie, il existe des indicateurs de moyens. Serait-il possible de disposer également d'indicateurs de résultats ? Sur le papier, la francophonie semble progresser alors que ce n'est pas le sentiment que l'on a sur le terrain.

La mise en concordance des crédits et des besoins des organisations internationales paraît un excellent objectif. Il faudrait également mettre en place un contrôle de la gestion de ces organisations internationales car beaucoup d'entre elles ne sont pas des modèles de rigueur.

M. Giacobbi a douté que les partenaires européens de la France, qui sont très critiques sur ses déficits publics budgétaires, apprécient que soient engagés 190 millions d'euros pour la présidence française. Ce budget risque, au contraire, d'être contre-productif. Il faut en appeler à moins d'ostentation et à plus d'austérité.

Il a enfin rappelé que le plus vaste empire que le monde ait jamais connu était parti des environs d'Oulan-Bator et s'est étonné des sarcasmes de certains collègues sur le fait d'y avoir implanté une ambassade.

M. Jean-Marc Roubaud a demandé comment la France pouvait prétendre à l'efficacité en participant à 150 organisations internationales. Par ailleurs, le fait qu'il soit envisagé de reformuler les missions de l'appareil diplomatique français revient à faire le constat que son efficacité n'est pas optimale. M. Kouchner a cité en exemple les Britanniques qui ont réussi certaines mutations que la France n'avait pas encore réalisées. Comment faire ?

Le pouvoir politique semble cadencé par une technostructure qui reconduit d'année en année l'existant.

A une époque où l'accent est mis sur la croissance, le déficit du commerce extérieur est inquiétant. Il s'est posé la question, à cet égard, de l'efficacité des conseillers économiques des ambassades. Sont-ils des spécialistes des enjeux économiques et commerciaux ou seulement des cocktails mondains ?

Concernant l'action culturelle, il a suggéré d'augmenter les crédits de l'audiovisuel, compte tenu de l'importance que celui-ci ne cesse de prendre.

M. Jean-Pierre Dufau s'est inquiété de l'évolution des crédits à l'avenir et, notamment, du gel de ceux-ci en 2008, compte tenu du processus de réduction budgétaire qui conduit cette année à la suppression de 234 postes.

Il est indispensable d'adapter les moyens à la politique souhaitée, mais il faut également garder à l'esprit que les objectifs doivent constamment être redéfinis dans un monde qui bouge. Il n'est donc pas obligatoire de reconduire

systématiquement ce qui était fait la décennie précédente. Où faut-il faire les coupes claires ? La France doit être présente en Europe, en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud. Si la France veut garder son rayonnement, elle doit, comme toutes les grandes nations, être présente dans la quasi-totalité des États. La façon d'être présente peut être différente : présence européenne, actions bilatérales. Quels objectifs poursuit-on avec un déficit du commerce extérieur aussi important ?

Qu'entend-on par rayonnement culturel français ? Est-ce un rayonnement passé, un rayonnement dépassé, ou un rayonnement du présent et de l'avenir ? Y a-t-il incompatibilité à développer la culture, la francophonie et la présence économique ? Les Français ont souvent le cerveau partagé entre l'action politique et l'action culturelle. N'y a-t-il pas une synergie à mettre en œuvre comme certains autres pays savent le faire ?

Si les opinions peuvent être diverses sur la politique d'immigration de la France, il doit y avoir convergence en matière d'aide au développement et des actions doivent être menées dans un cadre bilatéral pour que la politique de la France reste conforme à ce qu'elle a toujours été.

M. Yves Nicolin a fait remarquer que la baisse des effectifs était nécessaire par solidarité vis-à-vis du reste de l'Etat. Il ne serait pas compris que le ministère des affaires étrangères et européennes ne fasse pas, comme les autres, des efforts. Cela étant, il est indispensable, comme l'a souligné M. Hervé de Charrette, d'adapter ceux-ci selon les pays et selon l'évolution de ces derniers. Les enjeux pour le rayonnement de la France se situent moins en Afrique et plus en Asie et en Amérique du Sud. Comment le ministre a-t-il affecté les crédits en fonction de cette nécessaire adaptation ?

Par ailleurs, la diplomatie française en Europe devrait être plus forte à Bruxelles que dans les capitales des vingt-sept pays européens.

En Russie et en Chine, les demandes de visas de la part des ressortissants de ces pays ont augmenté de manière exponentielle. Des ajustements d'effectifs ont-ils été prévus à cet effet dans le budget pour 2008 ?

Certains agents de l'État, tels ceux de la direction départementale de l'équipement, étant désormais en partie rémunérés en fonction des affaires qu'ils ramènent, il pourrait être proposé qu'il en soit de même pour les agents de l'État censés aider le commerce extérieur. La question méritera d'être posée aux ministres du budget et du commerce extérieur.

M. Jean-Pierre Kucheida a demandé à M. Kouchner de tenir compte également, en matière d'aide publique au développement, des aides apportées par les communes, les départements et les régions et a plaidé pour une coordination de l'ensemble de ces actions afin qu'elles soient plus efficaces sur le terrain.

Il s'est félicité du petit effort – 8 millions d'euros – pour rénover l'immobilier scolaire à l'étranger, mais a insisté sur les besoins en ce domaine, d'autant qu'il serait souhaitable, au-delà de la remise en état, de créer de nouveaux établissements pour essayer de rétablir l'influence française. Il ne faut pas seulement préserver et maintenir l'outil culturel, il faut aussi le développer.

Si la répartition des agents consulaires et des ambassades doit être adaptée aux changements et aux besoins nouveaux, leur qualité est également importante. Les mondanités l'emportent souvent sur l'efficacité. La condescendance qui avait cours au XIX^e n'est plus de mise au XXI^e siècle.

M. Jean-Pierre Kucheida a évoqué la façon dont un ressortissant français avait été effroyablement mal traité par le consulat de France à Tanger, alors que ce dernier éprouvait les plus grandes difficultés à faire rapatrier le corps de son épouse qui s'était noyée en sauvant des enfants.

M. Michel Vauzelle a déclaré ne pas comprendre comment on pouvait parler d'un bon budget alors que tout le monde souhaiterait plus d'argent pour la culture, pour créer des consulats, et être présent en Asie. Supprimer des diplomates ou fermer des consulats ou des ambassades n'est pas une perspective réjouissante. De quels charmants petits pays a-t-il été question ?

La politique est, certes, décidée à Bruxelles, mais il n'en est pas moins indispensable d'être à Lisbonne, à Madrid, à Rome, en Afrique et en Amérique latine.

Parler des petits fours des ambassades est complètement déplacé. M. Michel Vauzelle a dit avoir eu un sentiment d'humiliation pour la France lorsque, à l'ambassade d'Alger, il y a quelques années, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur qu'il préside a été priée de payer le cocktail organisé en son honneur, parce que l'ambassadeur n'avait pas les moyens de le faire. Il a assisté à d'autres cocktails dans d'autres ambassades qui étaient payés par des entreprises privées. Cela donnait l'impression que la France était sponsorisée, l'ambassadeur apparaissant en second plan derrière un chef d'entreprise qui recevait. Peut-être est-ce la nouvelle façon de concevoir les choses dans un monde ultra-libéral ? En tout cas, les petits fours servis dans les ambassades ne présentent plus la qualité d'antan ! On peut donc laisser de côté cette critique.

De même, demander que l'on réduise les 190 millions d'euros prévus pour la présidence française de l'Union européenne lui paraît indéfendable. Pour enlever quoi, au profit de quoi et pourquoi ? La France doit faire les choses correctement. Il ne faut pas faire des économies de bouts de chandelle sur des éléments essentiels pour l'image de la France.

On parle, depuis plusieurs années, de représentation commune à l'Allemagne et à la France. Il existe certes une amitié franco-allemande solide mais l'image des deux pays n'est pas la même de par le monde et ils ne transmettent pas le même message politique. Le rapprochement des deux peut être néfaste.

Le Président de la République a lancé un immense espoir dans un espace déchiré avec l'idée d'Union méditerranéenne mais il règne depuis un silence préoccupant sur ce thème, à moins qu'il ne soit le signe d'une grande activité secrète.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis, a posé deux autres questions.

Une augmentation des crédits du ministère de 40 millions est prévue pour la participation de la France aux organisations internationales. Cette hausse s'ajoute aux 60 millions d'euros de l'année dernière. Or l'opération Darfour n'est pas financée et l'enveloppe s'annonce importante. Comment M. Kouchner compte-t-il la financer ?

Elle s'est félicitée que 20 millions d'euros soient prévus pour la scolarité des enfants des Français de l'étranger. Cela fait suite à l'engagement du Président de la République sur la gratuité de l'enseignement pour les enfants scolarisés à l'étranger. Sera-t-elle donnée directement aux familles sous forme de bourses, ou délivrée aux lycées ? Selon quel calendrier ?

M. Bernard Kouchner a apporté les éléments de réponse suivants.

Concernant les suppressions de postes, il a fait remarquer que le contrat de modernisation passé avec le ministère du budget planifiait sur 3 ans les réductions d'effectifs. En dix ans, les effectifs ont été réduits de 11 %. C'est le seul ministère à s'être montré aussi vertueux et il est cité comme modèle par Bercy. L'accord a donné satisfaction, sur le plan du fonctionnement comme de l'immobilier, et sera reconduit au-delà de 2008.

Des discussions ont été menées avec M. Eric Woerth, qui ont abouti à une réduction cette année de 234 équivalents temps plein, sur un total de 16 000. Cela représente un nouvel effort du ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre du non-remplacement intégral des agents partant en retraite.

Le Livre blanc, qui doit être rédigé pour le milieu de l'année prochaine, donnera lieu à de nombreuses auditions et sera l'occasion de reconsidérer l'ensemble du dispositif diplomatique afin de voir ce qui peut être amélioré et ce qui peut gagner en efficacité pour que la présence française soit renforcée. Le nombre d'agents n'est pas tout. Les moyens de communication ont formidablement changé. Une conception moderne des choses s'impose, comme celle que les Britanniques sont en train de mettre en œuvre.

D'autres rapports doivent être institués avec les postes consulaires et les ambassadeurs et même à l'intérieur des ambassades où l'ambassadeur devrait pouvoir disposer de son budget de façon plus efficace et plus souple.

Le maître mot est la flexibilité. Il faudrait une sorte de poste de réserve où les gens qui se retrouveraient hors d'un poste permanent où ils auraient passé trois ou quatre ans pourraient être employés, avec leur accord, dans les pays où une présence française est nécessaire, afin d'introduire de la souplesse et de l'efficacité dans le dispositif.

Pour l'opération hybride au Darfour, la plus grande jamais organisée par les Nations unies et dans laquelle la France a joué un rôle non négligeable, opération qui mobilise 26 000 soldats sans compter le corps administratif, la moitié des ambassades européennes ont envoyé un agent à Al-Facher. La France est seulement en train de le faire. Il faudrait pouvoir, en accordant des primes et en assurant des points positifs pour leur carrière, détacher des agents pour les situations de ce type.

Les réductions de postes concerneront les contractuels et les recrutés locaux. Lorsqu'il faut réduire la voilure, c'est d'abord ces personnels qui sont touchés.

Il est à noter que, parallèlement, des consulats ont été ouverts ou réouverts à Ekaterinburg, Erbil, Oran et Chengdu, mobilisant des crédits et des agents. D'autres vont être ouverts en Inde, à Bangalore et à Calcutta, avec une répartition des missions avec le ministère des finances.

Le ministère cherche à diminuer le nombre des agents en Europe. Il faut, certes, augmenter leur nombre à Bruxelles. D'ailleurs il est envisagé d'y ouvrir une Maison de la France car les locaux dont notre pays dispose auprès des organisations bruxelloises ne sont pas suffisants. En revanche, dans les pays environnants, en particulier l'Italie, l'Espagne, l'Angleterre et l'Allemagne, il n'est pas nécessaire qu'il y ait mille agents. Cela étant, parmi ces mille personnes, toutes ne relèvent pas du ministère des affaires étrangères. Il y a également des conseillers, financiers, des agents du ministère de la défense...

En Russie, la France a eu recours à l'externalisation pour les visas et cela lui est reproché. Toutes les démarches réalisées avant de délivrer les visas peuvent être faites à l'extérieur. Les queues dès cinq heures du matin pour obtenir un visa pour la France sont une honte pour celle-ci. Elles doivent disparaître et elles ne le pourront que par l'externalisation du recueil des renseignements nécessaires, d'autant que la biométrie permettra de le faire.

A Moscou, alors qu'il fallait quinze jours aux hommes d'affaire pour obtenir un visa, ils ont maintenant un rendez-vous dès le lendemain et leur visa trois jours après. M. Kouchner a félicité le consulat pour cette performance. Ce n'est pas encore le cas à Saint-Pétersbourg, mais cela ne saurait tarder. Sans augmenter trop les effectifs, il sera possible de raccourcir les délais.

Un gel des crédits est prévu en 2008 : 0,15 % sur les salaires et 6 % sur les autres crédits. C'est une règle générale qui touchera le ministère des affaires étrangères et européennes comme les autres. M. Kouchner demandera leur dégel en fonction des besoins.

Le réseau culturel français, qui coûte 120 millions d'euros, est essentiel. C'est une présence de la France, qui est souvent très sentimentale. Les personnes qui fréquentent ce réseau le font de manière habituelle et s'y attachent. Il n'est pas question de l'abandonner.

M. Kouchner s'engage à défendre personnellement les crédits culturels. Il les a maintenus intégralement pour 2008. Le réseau culturel de la France et les Alliances françaises parviennent heureusement à trouver, en dehors de l'argent public, près de la moitié de leur budget. Le ministère doit les aider en cela et diriger des mécènes vers eux.

Dix nouvelles Alliances françaises se sont ouvertes en Chine. Le fonctionnement des alliances françaises est plus souple et plus autonome. Elles sont un bon exemple.

L'aide publique au développement ne pourra sans doute atteindre 0,7 % du PIB avant 2015. M. Kouchner est le premier à le déplorer. Le ministre a salué l'efficacité de l'Agence française du développement.

L'aide au développement doit se concrétiser en des actions davantage bilatérales et sur des opérations très visibles, très contrôlées, impliquant non seulement les agents sur place, mais aussi les populations locales. Si, un jour, l'assurance maladie peut être proposée dans certains pays d'Afrique, ce sera à l'échelon communautaire, avec du micro-crédit et sous la responsabilité des gens du pays.

M. Kouchner a cité un autre exemple où la souplesse était requise.

Il y a quelques mois, le président du Bénin a décidé la gratuité de la scolarité. Tous les petits Béninois se sont précipités pour aller à l'école car, auparavant, leurs parents ne pouvaient pas payer les droits, mais il n'y avait pas assez de classes et d'instituteurs. La France a trouvé un peu d'argent pour les aider, bien qu'il soit très difficile, maintenant, de déplacer des crédits d'un secteur à l'autre, d'un budget à l'autre et même d'un pays à l'autre.

La France a souhaité que ce soit les villageois eux-mêmes qui s'impliquent dans la réalisation de ce projet, comme elle l'avait fait au Kosovo. Elle a donné l'argent en exerçant un contrôle rigoureux. Les ONG étaient à leurs côtés et conseillaient, mais ce sont non pas elles, mais les villageois, qui doivent construire les écoles. En même temps, il a fallu former les instituteurs. La réalisation est en cours, mais il faudrait construire mille écoles.

En impliquant des capitaux privés et les gens eux-mêmes, il est possible d'avoir un résultat plus performant tout en dépensant moins d'argent.

M. Kouchner se félicite de l'aide croissante des collectivités locales. La coopération décentralisée fonctionne. Les gens sont plus proches les uns des autres. Il existe une commission nationale de la coopération décentralisée qu'il faudra un peu améliorer et renforcer. L'éparpillement des aides nuit, en effet, à leur visibilité et à leur coordination.

Depuis des années, une coordination est souhaitée avec les ONG, mais les cas restent très exceptionnels. Lorsqu'il y a ONG, cela est difficile, que se soit en coopération décentralisée ou coopération centralisée. Tout dépend des agents.

S'ils se connaissent bien, cela fonctionne. S'ils ont uniquement des relations administratives, cela ne marche jamais.

La politique de l'immigration n'est pas de la responsabilité du ministère des affaires étrangères et européennes. Il faut toutefois que le ministère des affaires étrangères puisse montrer sa détermination politique à accueillir des étrangers en France en fonction des pays et des individus. La politique de l'immigration est du ressort du ministre Brice Hortefeux. Les deux ministères ont une responsabilité commune sur les visas et l'introduction de la biométrie demande d'importants moyens.

M. Kouchner a découvert lors de son voyage à Bagdad que 1,2 million de Chaldéens vivaient en Irak ; ils y sont présents depuis un siècle après Jésus-Christ et beaucoup parlent français. Ils ont été exterminés ou chassés. Aujourd'hui il n'en reste plus que 400 000 dont beaucoup se sont réfugiés dans la seule région relativement calme d'Irak, le Kurdistan. Certains d'entre eux demandent à venir en France. Une antenne diplomatique, destinée à devenir consulat, est ouverte à Erbil car un déplacement à Bagdad représente pour eux un péril de mort. C'est un exemple de ce que peut faire, en matière de politique de l'immigration, le ministère des affaires étrangères et européennes.

Nul n'ignore que M. Kouchner ne partage pas l'orientation de la politique d'immigration, mais il attend au moins qu'elle ait fait ses preuves avant d'en juger. Tous ceux qui connaissent le Tiers monde savent qu'on n'empêchera jamais les gens les plus pauvres de quitter leur famille dès lors qu'on leur fait miroiter le meilleur, ou que, très légitimement, ils pensent pouvoir trouver un travail ailleurs.

M. Kouchner n'est pas partisan des tests ADN. Il l'a dit sans faire d'esclandre parce qu'il sait que d'autres pays les emploient et que, dans certains cas limites, entre le crime et l'immigration, ils peuvent être utiles. Néanmoins ce sera au ministère des affaires étrangères et européennes qu'il reviendra de les mettre en œuvre. Cela nécessitera un budget particulier et M. Kouchner a attiré l'attention du Premier ministre à ce propos. Si cela se faisait à une grande échelle, alors que l'appareil diplomatique est en réduction et que la politique consulaire demande d'autres agents, ce serait très difficile. Le dispositif prévu par le parlement pour les tests ADN est pratiquement inapplicable par nos consulats.

M. Kouchner est partisan du codéveloppement et c'est ce qu'il a approuvé dans le projet de M. Brice Hortefeux. Le ministère des affaires étrangères et européennes a cédé à ce dernier les personnels en charge du codéveloppement avec les 25 millions d'euros qui lui sont affectés. M. Kouchner a assuré M. Hortefeux que, dans ce domaine, il l'aiderait. Il souhaite aider ceux qui, à partir de la France, cherchent à développer leur village d'origine. Cela donne parfois d'excellentes réussites.

En ce qui concerne le budget de la présidence française, M. Kouchner a fait remarquer que l'Europe comptait maintenant vingt-sept Etats membres et non plus quinze et qu'il y avait cinquante réunions obligatoires. C'est effectivement un événement qui est oublié très vite, mais on s'en souvient davantage quand il est réussi. La présidence allemande a marqué les esprits, non seulement à cause de l'accord sur le traité modificatif, mais surtout grâce aux possibilités de dialogue et de rencontre qu'elle a offertes.

Il a précisé que le budget de la présidence française de l'Union européenne relevait non pas du ministère des affaires étrangères et européennes, mais des services du Premier ministre et que toutes les réunions thématiques organisées dans ce cadre seront prises en charge sur ce budget.

La présence de la France en Asie est indispensable mais, en même temps, elle ne peut pas être absente d'Afrique en ce moment, et elle doit être également en Amérique latine. Il faut moduler le réseau diplomatique pour le rendre plus rationnel, plus efficace et plus adapté au monde moderne ; cela passe par la flexibilité.

Depuis 2005, la France a ouvert deux postes consulaires en Chine – à Chengdu et à Shenyang – ce qui a contribué à l'accroissement de 31 % des effectifs français dans ce pays. En Inde, l'ouverture de deux nouveaux consulats à Bangalore et à Calcutta est envisagée en 2008, en collaboration avec le ministère des finances. La France est proche de l'Inde en raison de son régime démocratique et de ses attitudes politiques depuis plusieurs années.

Dans le même temps, le réseau consulaire a été réorganisé dans les pays frontaliers : l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. La France envisage l'ouverture d'une colocalisation avec l'Allemagne pour la délivrance des visas à Yaoundé en 2008 et l'installation d'un guichet français au consulat allemand de Melbourne en 2009. Ce sont des exemples de l'effort de regroupement.

La France reçoit de la part de ses partenaires européens, en particulier des pays nouvellement adhérents, des demandes de participation dans l'autre sens. Il y a quelques jours, l'Estonie a demandé à la France de délivrer en Arménie des visas en son nom. Cela charge d'autant les services français. La Slovaquie, dont la présidence commencera le 1^{er} janvier prochain, a demandé à 110 ambassadeurs français d'être ses représentants à travers le monde. L'effort demandé à la diplomatie française est non seulement maintenu mais souvent amplifié.

Une réflexion commune se révèle nécessaire à ce sujet ; elle sera menée lors de la présidence française.

Il existe un contrôle très étroit de nos contributions aux organisations internationales, exercé par le ministère des affaires étrangères et européennes mais aussi pour d'autres ministères dont celui des finances. Dans le cadre de l'AMIS, la mission de l'Union africaine au Soudan, les salaires n'étaient pas versés aux

soldats depuis janvier-février derniers. La France a protesté véhémentement et n'a pas versé sa cotisation. Les choses sont rentrées dans l'ordre. M. Louis Michel, le commissaire européen au développement, a fait le nécessaire pour que des audits soient organisés. Ils sont plus nombreux que les organisations internationales elles-mêmes.

La participation de la France aux organisations internationales est modulée et suit un certain nombre de priorités. Elle ne peut pas sortir de certaines organisations parce que ce serait mal compris. La France se situe, en général, entre le dixième et le vingtième rang parmi les contributeurs. On attend plus d'elle. Par exemple elle ne figure pas parmi les premiers pays pour le soutien à l'Organisation mondiale de la santé ou au Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Pour 2008, 40 millions d'euros supplémentaires sont destinés aux opérations de maintien de la paix et aux organisations internationales, pour lesquelles il manque cette année 100 millions au ministère. On est encore loin du compte. Les opérations au Darfour ne seront comptabilisées qu'à partir de 2008.

Une réflexion est en cours sur l'audiovisuel extérieur. L'objectif est d'avoir une organisation de notre audiovisuel extérieur qui combine information et en même temps culture, contrairement à CNN ou Al Jazira. C'est un projet ambitieux qui ne sera sans doute pas réalisé tout de suite, mais il ne coûtera pas très cher.

La diplomatie ne se cantonne pas dans les murs des consulats et des ambassades. Elle constitue un instrument d'influence important.

La rationalité britannique est surtout financière. Les murs des ambassades de Grande-Bretagne ne lui appartiennent pas tous. Les Britanniques vendent et louent. Les nominations de leurs ambassadeurs interviennent après un appel à candidatures qui ne concerne pas que les diplomates. Ce n'est pas exactement ce que la France fait. Pour autant cela ne signifie pas que la diplomatie anglaise soit plus efficace. Elle est seulement plus rationnelle financièrement.

Comme M. Kouchner l'a indiqué, la France va faire appel à des professionnels du privé pour la gestion des bâtiments qu'elle possède dans les 180 pays du monde où elle est représentée.

M. Kouchner a assuré M. Kucheida que le ministère s'occupait de l'affaire qu'il lui a soumise et a partagé son émotion à ce sujet.

M. Kouchner a rappelé qu'il avait instauré les attachés humanitaires, chargés d'être auprès des populations avant même les catastrophes. Le métier d'ambassadeur a changé. De nouveaux rapports doivent s'installer. Il faut que les ambassadeurs soient beaucoup plus proches des associations locales et des ONG.

Il leur appartient de représenter à la fois les idées de la France, sa culture, et également l'entreprise française. L'ambassade doit être en même temps la maison des Droits de l'Homme et le bureau conseil de la France.

Pour ce qui est de la francophonie, M. Kouchner a indiqué que le nombre de locuteurs et de personnes qui veulent apprendre le français augmente dans le monde, et pas seulement en Afrique et au Maghreb. La demande de cours de français est forte. S'il n'y avait pas une certaine idée de la France ni une pertinence de la politique française, il n'y aurait pas de goût pour la francophonie. Ce sont aussi une atmosphère et une vision du monde différentes.

C'est la première fois que le ministère dispose de 8,5 millions d'euros supplémentaires pour l'immobilier scolaire à l'étranger. Beaucoup de bâtiments sont dégradés et il faudra un nouvel effort l'année prochaine.

S'agissant de la scolarité des ressortissants français à l'étranger, 5 millions d'euros seront attribués dès cette année, puis 20 millions en 2008 pour la gratuité des frais d'inscription en classe de Terminale. La promesse du Président de la République est la gratuité à partir de la seconde, et commence donc à être appliquée dès cette rentrée. La gratuité s'appliquant ensuite en première puis en seconde. Il faut aussi encourager les élèves locaux à s'inscrire dans les établissements français. L'enseignement français doit se tourner vers l'extérieur et pas seulement vers les Français.

Il existe, c'est vrai, une différence culturelle entre la France et l'Allemagne qui peut rendre difficiles les missions diplomatiques communes. M. Kouchner est partisan de créer des ambassades européennes.

En ce qui concerne l'Union méditerranéenne, quelques progrès ont été enregistrés. Ainsi M. Kouchner a signalé que les membres de la commission devaient recevoir prochainement M. Alain Le Roy, l'ambassadeur chargé de ce projet. Il a constitué un groupe de travail et dispose désormais d'interlocuteurs en Italie et en Espagne.

Le président Axel Poniatowski a remercié le ministre.

II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du 6 novembre 2007, la commission a examiné les crédits des programmes Action de la France en Europe et dans le monde et Français à l'étrangers et étrangers en France de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2008.

Après l'exposé de la Rapporteuse pour avis, un débat a eu lieu.

Le Président Axel Poniatowski a interrogé la Rapporteure pour avis sur les principales opérations de maintien de la paix qui sont prévues en 2008, indépendamment de celle du Darfour. Puis il a demandé des précisions sur les récentes ouvertures et fermetures de consulats et sur celles prévues en 2008.

La Rapporteure pour avis a indiqué que l'opération au Darfour n'était pas incluse dans le projet de loi de finances car son budget n'a pas encore été approuvé par le Conseil de sécurité des Nations unies, mais elle devrait coûter à la France de l'ordre de 110 millions d'euros en année pleine. Quant aux opérations budgétées pour 2008, elles concernent notamment le Congo, le Libéria, le Liban, Haïti et la Côte d'Ivoire. Le coût des opérations au Congo et au Libéria devrait diminuer en 2008, tandis que la MINUK (OMP au Kosovo) devrait s'achever. En ce qui concerne l'évolution du réseau des consulats, la Rapporteure pour avis a fait état de la transformation de consulats généraux de plein exercice situés en Europe en consulats à gestion simplifiée, ce qui permet de renforcer notre dispositif dans les pays émergents, en particulier en Asie.

M. Jacques Myard a demandé des informations complémentaires sur les suppressions de poste prévues en 2008. Concernent-elles des contractuels, des recrutés locaux ou des cadres diplomatiques ? S'agissant des crédits manquants pour financer les OMP, il a souhaité savoir s'ils relevaient de la catégorie des contributions obligatoires ou non obligatoires aux organisations internationales.

M. Jean-Paul Bacquet a demandé ce qu'il en était de l'avenir de la présence internationale au Kosovo.

La Rapporteure pour avis a indiqué que les 114 emplois supprimés en 2008 concerneront tant des titulaires en administration centrale (à hauteur de 35 postes) que des agents de droit local (pour 51 postes). Puis elle a précisé que le financement des OMP relevait de la catégorie des contributions obligatoires et qu'il était prévu que la MINUK soit remplacée au cours de l'année 2008 par une opération conduite par l'Union européenne.

M. Jacques Myard a alors déclaré que la non inscription d'environ 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008 n'était pas acceptable dès lors qu'il s'agit de contributions obligatoires. La sincérité du budget s'en trouve affectée.

Le Président Axel Poniatowski a estimé que la sincérité budgétaire n'était pas en cause puisque la question a été soulevée. De plus, cette situation se reproduit chaque année, ce qui n'a jamais conduit notre pays à s'exonérer de ses obligations.

La Rapporteure pour avis a confirmé que les dépenses non inscrites en loi de finances initiale le sont en loi de finances rectificative et que la France respecte sans retard particulier ses obligations en matière de contributions aux organisations internationales.

M. Paul Giacobbi a estimé que la sincérité budgétaire devait s'apprécier au moment de la loi de finances initiale et non pas rectificative. Il y a là manifestement un problème que la commission des affaires étrangères doit signaler. Puis il a fait part de son incompréhension quant à la bénévolence des autorités françaises qui financent le prêt souscrit par l'Unesco pour la rénovation de son siège. Il a alors dénoncé le fait que cette organisation internationale retire actuellement un bénéfice du placement de cet argent. Il a déclaré que la France ferait mieux de s'acquitter d'abord de ses contributions obligatoires avant de s'engager dans la bénévolence !

M. Roland Blum a souhaité des précisions sur deux points : la baisse de 14 % des autorisations d'engagement pour 2008 traduit-elle un effort de rationalisation ? Des expériences de représentations diplomatiques européennes sont-elles menées actuellement ?

La Rapporteuse pour avis a indiqué que le montant élevé des autorisations d'engagement en 2007 visait à provisionner les loyers nécessaires à la signature du bail de trente ans pour les locaux des archives diplomatiques à La Courneuve.

Le regroupement des implantations diplomatiques pose des problèmes d'harmonisation des normes, d'une part, et de concurrence commerciale, d'autre part. Cependant, quatre expérimentations d'implantations franco-allemandes communes sont actuellement prévues à Dacca, Yaoundé, Maputo et Monrovia, ce dernier projet étant le plus avancé.

Le Président Axel Poniatowski a rappelé que la commission avait précédemment émis des réserves sur les projets d'implantations communes d'ambassades. Il a informé les membres de la commission qu'il leur transmettrait la réponse du ministre des affaires étrangères et européennes à ce sujet.

M. Marc Dolez a demandé à la Rapporteuse pour avis si elle avait examiné les conditions du rachat par le ministère des affaires étrangères au groupe Carlyle des anciens locaux de l'Imprimerie nationale. Ce groupe a réalisé une plus-value substantielle sur cette opération immobilière au détriment de l'Etat qui lui avait d'abord vendu les bâtiments avant de les lui racheter.

La Rapporteuse pour avis a rappelé que lesdits bâtiments ont été vendus pour 85 millions d'euros hors taxes et rachetés ensuite pour 325 millions par le ministère. Dans l'intervalle, des travaux de réhabilitation d'un montant approximatif de 100 millions d'euros ont été réalisés par le Groupe Carlyle tandis que le marché immobilier s'est envolé. En vertu de ces éléments, l'Inspection des finances a récemment considéré comme normal le prix payé par le ministère.

Après avoir rappelé l'engagement solennel du précédent Président de la République en faveur d'un rattrapage du retard français, **M. François Loncle** a interrogé la Rapporteure pour avis sur la contribution de la France au programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

La Rapporteure pour avis a fait observé que cette question relevait de la mission « Aide publique au développement ».

Article 33 : *Etat B – Mission « Action extérieure de l'Etat »*

La commission a été saisie d'un amendement de **Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis**, visant à modifier le libellé du programme Français à l'étranger et étrangers en France afin de l'adapter à l'évolution de son périmètre.

Les crédits destinés à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, au soutien de certains rapatriés d'Afrique du Nord et d'associations de demandeurs d'asile, et au fonctionnement du service des étrangers en France étant transférés vers la mission « Immigration, asile et intégration », le programme ne finance plus que la délivrance des visas dans les postes à l'étranger et les actions destinées aux Français à l'étranger (services administratifs et sociaux, accord de bourses aux élèves français). Fait aussi partie de ces actions le travail de la cellule de veille du ministère, laquelle sera prochainement transformée en centre opérationnel de veille et d'appui aux crises (COVAC), qui se chargera, à terme, de tous les aspects des crises à l'étranger, aussi bien ceux qui concernent les Français que leur volet humanitaire.

Le libellé « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes » rend mieux compte des différentes actions désormais inscrites sur ce programme que le libellé actuel.

La commission a *adopté* l'amendement de la Rapporteure pour avis (**amendement n° 170**).

Suivant les conclusions de la Rapporteure pour avis, *la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2008, ainsi modifiés.*

*

* *

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

ARTICLE 33

État B

Mission « Action extérieure de l'État »

- I. Supprimer le programme "Français à l'étranger et étrangers en France"
II. Ajouter le programme "Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes"
III. En conséquence modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Rayonnement culturel et scientifique <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Français à l'étranger et étrangers en France — Dont titre 2	0 0	310 621 150 189 931 150
Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes <i>Dont titre 2</i>	310 621 150 189 931 150	0 0
TOTAUX	310 621 150	310 621 150
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à modifier le libellé du programme Français à l'étranger et étrangers en France afin de l'adapter à l'évolution de son périmètre.

Les crédits destinés à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, au soutien de certains rapatriés d'Afrique du Nord et d'associations de demandeurs d'asile, et au fonctionnement du service des étrangers en France étant transférés vers la mission "Immigration, asile et intégration", le programme ne finance plus que la délivrance des visas dans les postes à l'étranger et les actions destinées aux Français à l'étranger (services administratifs et sociaux, accord de bourses aux élèves français). Fait aussi partie de ces actions le travail de la cellule de veille du ministère, laquelle sera prochainement transformée en centre opérationnel de veille et d'appui aux crises (COVAC), qui se chargera, à terme, de tous les aspects des crises à l'étranger, aussi bien ceux qui concernent les Français que leur volet humanitaire.

Le libellé « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes » rend mieux compte des différentes actions désormais inscrites sur ce programme que le libellé actuel.

ANNEXE

LE CONTRAT DE MODERNISATION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 2006-2008

Réformes structurelles

1. Modernisation d'une gestion prévisionnelle et consolidée des ressources humaines
2. Modernisation de la politique de l'emploi local
3. Gestion dynamique de l'encadrement supérieur du ministère
4. Relance du pilotage interministériel de l'action de l'Etat à l'étranger
5. Création de services administratifs et financiers uniques interministériels
6. Mise en œuvre des externalisations souhaitables
7. Professionnalisation de la politique domaniale et immobilière
8. Maîtrise des fonctions de soutien et de contrôle, notamment la fonction achat
9. Modernisation de la chaîne de dépense en administration centrale
10. Mise en place d'un nouveau modèle de sécurité active pour les postes diplomatiques et consulaires
11. Simplification des démarches et rationalisation du travail consulaire
12. Adaptation du réseau consulaire dans l'Union européenne
13. Modernisation des services d'aide à l'expatriation
14. Contribution de notre dispositif culturel au développement de l'influence française dans l'Union européenne à Quinze
15. Adaptation du dispositif de coopération dans la zone de solidarité prioritaire
16. Développement de la tutelle par la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs

Accords de gestion

1. Prémunir le budget du ministère contre le risque de change sur les rémunérations
2. Traitement budgétaire approprié des contributions obligatoires aux organisations internationales, dont les opérations de maintien de la paix
3. Mécanisme d'intéressement aux produits de cessions immobilières
4. Traitement approprié des recettes issues des visas

Axes de développement

1. Gestion des carrières et rémunération des agents
2. Renforcer la présence française dans les institutions européennes
3. Plan triennal de modernisation du système d'information
4. Renforcement de l'attractivité de la France dans les domaines universitaires et scientifiques