



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JEAN-FRANÇOIS MANCEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2006 ET 2007, À REPLACER DANS LE CADRE PLUS LARGE DE LA RÉFORME EN COURS	15
I.- L'EXÉCUTION EN 2006 DÉTAILLÉE DANS UN PREMIER RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	15
A.- OBSERVATIONS DE MÉTHODE	17
1.- L'architecture mouvante de la mission	17
2.- Les bilans stratégiques par programme, d'inégale valeur	17
<i>a) Programme Action de la France en Europe et dans le monde (105)</i>	18
<i>b) Programme Rayonnement culturel et scientifique (185)</i>	18
<i>c) Programme Français à l'étranger et étrangers en France (151)</i>	18
<i>d) Programme Audiovisuel extérieur (115)</i>	18
3.- Un dispositif de mesure de la performance à perfectionner	19
4.- L'absence de cartographie des BOP et des UO	20
B.- UNE EXÉCUTION MARQUÉE EN 2006 PAR LA SOUS-DOTATION DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	20
1.- Des tableaux de synthèse perfectibles	20
2.- Un manque de données sur la gestion des plafonds d'emploi et des crédits du titre 2	21
3.- Des données à étoffer sur la régulation budgétaire et la fongibilité asymétrique	22
4.- Données propres à chacun des programmes	23
<i>a) Action de la France en Europe et dans le monde (105)</i>	23
<i>b) Rayonnement culturel et scientifique (185)</i>	24
<i>c) Français à l'étranger et étrangers en France (151)</i>	24
<i>d) Audiovisuel extérieur (115)</i>	25
II.- L'EXÉCUTION EN 2007, ANNÉE CHARNIÈRE DU CONTRAT TRIENNAL DE MODERNISATION DU MINISTÈRE	25
A.- 2007, DEUXIÈME EXERCICE « EN MODE LOLF »	25
1.- Un taux de consommation traditionnellement élevé	25

2.- Des reports représentant 0,8 % des CP ouverts mais 3,7 % des AE.....	26
3.- La réserve de précaution représentait encore 56 millions d'euros en AE et 44 millions d'euros en CP à la fin septembre.....	27
B.- LE CONTRAT DE MODERNISATION 2006-2008 ILLUSTRE LES EFFORTS DE GESTION DU MINISTÈRE	29
1.- Un contrat de modernisation novateur, reconduit par anticipation	29
2.- La LOLF, autre contrat de modernisation	31
CHAPITRE II : LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : LA HAUTE POLITIQUE ET L'INTENDANCE	35
I.- DES ÉCONOMIES SERONT RECHERCHÉES EN 2008 SUR DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT RATIONALISÉS	36
A.- EMPLOIS ET RÉMUNÉRATIONS : UNE BAISSÉ PROGRAMMÉE POUR LA MISSION.....	36
1.- Le plafond d'emplois des trois programmes diminuera de 271 ETPT	36
2.- La masse salariale sera réduite à due proportion	38
B.- LE REGROUPEMENT DES CRÉDITS DE SOUTIEN : UN SOLDE POSITIF POUR LE PROGRAMME	39
1.- Les transferts vers d'autres missions en 2008... ..	39
2.- ... seront plus que compensés par les transferts reçus	40
3.- Les crédits de soutien seront mieux identifiés	40
4.- Le format de l'action <i>Coordination de l'action diplomatique</i> sera plus cohérent	41
II.- LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE : À LA RECHERCHE DU FORMAT IDÉAL	42
A.- LE DEUXIÈME RÉSEAU DU MONDE... ..	43
B.- ... DOIT ÊTRE RENDU PLUS OPTIMAL.....	45
1.- La rationalisation du réseau est au cœur de la réflexion du ministère	45
a) <i>Un réseau diplomatique à étages</i>	45
b) <i>Un réseau consulaire allégé</i>	46
2.- Des progrès ont d'ores et déjà été accomplis	47
a) <i>Concernant le format du réseau</i>	47
b) <i>Concernant le fonctionnement des postes</i>	48
3.- La gestion par la performance pourrait être renforcée.....	50
III.- LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES SOUS LE FEU DES PROJECTEURS.....	50
A.- UN CONSTAT PARTAGÉ : D'UN POIDS CROISSANT, LES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE SONT SOUS-DOTÉES EN LOI DE FINANCES.....	51
1.- Le coût du multilatéralisme	51
2.- Vers un record en 2008 du coût des opérations de maintien de la paix	52

B.- LA RATIONALISATION ENTREPRISE DEVRA ÊTRE POURSUIVIE	54
1.- Un suivi plus attentif des contributions	54
2.- Une meilleure couverture du risque de change	54
IV.- UN LÉGER FLÉCHISSEMENT DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION EUROPÉENNE ET À LA COOPÉRATION MILITAIRE	55
A.- LE PROGRAMME <i>PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE</i> A ÉTÉ RATTACHÉ AU PREMIER MINISTRE.....	55
B.- DES ÉCONOMIES SUR LES CRÉDITS DE FORMATION EN MATIÈRE DE COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE	56
V.- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : TROP DE STATUT AU QUAI, PAS ASSEZ DANS LES POSTES	57
A.- LES PERSONNELS DU QUAI D'ORSAY : COMMENT DONNER FORME PYRAMIDALE À UN CYLINDRE ?	58
1.- La diminution contractualisée des agents titulaires.....	58
2.- ... ne résout pas le problème structurel de pyramide des âges.....	58
3.- Les autres chantiers de GRH se poursuivent en parallèle	59
B.- LES RECRUTÉS LOCAUX : UN RISQUE JURIDIQUE ET FINANCIER SOULIGNÉ PAR UN AUDIT DE MODERNISATION	60
1.- Une tendance à la maîtrise et à la rationalisation des effectifs... ..	60
2.- ... qui laisse entiers les problèmes statutaires et budgétaires.....	61
3.- La réflexion se poursuit sur les remèdes à apporter.....	61
VI.- L'IMMOBILIER DU MINISTÈRE : UNE GESTION PERFECTIBLE	62
A.- EN ADMINISTRATION CENTRALE : LA FIN DE L'ÉPARILLEMENT DES SITES, À QUEL PRIX ?	63
1.- Le projet de regroupement sur trois sites parisiens a connu une accélération majeure en 2007.....	63
2.- L'opération de rachat du site historique de l'Imprimerie nationale a suscité une polémique	64
B.- À L'ÉTRANGER, FAIRE FONCTIONNER LE PRINCIPE DU RETOUR DES PRODUITS DE CESSIIONS	66
1.- Un principe de financement simple et cohérent.....	66
2.- Un fonctionnement problématique.....	66
CHAPITRE III : LE PROGRAMME <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE</i>, REMODELÉ PAR LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT	69
I.- LA CRÉATION DE LA MISSION <i>IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION</i> MODIFIÉ À LA FOIS LE FORMAT ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME	69
A.- LES TRANSFERTS DE PERSONNELS, DE MOYENS ET DE COMPÉTENCES VERS LE NOUVEAU MINISTÈRE SERONT STABILISÉS L'AN PROCHAIN	69

1.- Le format de l'administration centrale diminue de 137 ETPT et 50 millions d'euros....	70
2.- L'OFPPRA : dernier inventaire avant transfert	71
a) <i>Un personnel impliqué</i>	72
b) <i>Un budget appelant la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens</i>	72
B.- LA RECONFIGURATION DE LA DIRECTION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : DES COMPATRIOTES TOUJOURS AUSSI « CHOYÉS »	73
1.- Le succès de l'élection présidentielle de 2007.....	74
2.- Des tarifs consulaires peu élevés, une action sociale importante.....	75
a) <i>Les tarifs consulaires : beaucoup de services à moindre coût</i>	75
b) <i>21 millions d'euros pour l'action sociale</i>	76
3.- La gestion des crises : la création d'une structure ministérielle <i>ad hoc</i>	77
C.- LES ÉLÈVES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : LE COÛT DE LA GRATUITÉ.....	78
1.- Un engagement heureusement tenu	78
2.- Des effets d'aubaine et d'éviction à maîtriser	80
II.- LA MODERNISATION DE LA DÉLIVRANCE DES VISAS, UN SUCCÈS À CONSOLIDER	81
A.- LA RÉUSSITE DE L'EXTERNALISATION : L'EXEMPLE D'ISTANBUL	82
1.- La situation du service des visas du consulat général était devenue intenable.....	82
2.- L'externalisation, rapidement menée, donne aujourd'hui toute satisfaction	82
B.- CONCILIER BIOMÉTRIE ET EXTERNALISATION : UN IMPÉRATIF	84
1.- Le cadre juridique et le contexte de l'instauration de visas biométriques renvoient à des décisions communautaires	84
2.- Les premières expérimentations sont rapidement étendues	84
3.- Le coût assumé par le ministère des Affaires étrangères et européennes est élevé... ..	85
4.- La légitime vigilance de la CNIL ne doit pas compromettre le succès de la réforme ...	86
CHAPITRE IV : LE PROGRAMME RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE : UN RÉSEAU FOISSANT, UNE MOSAÏQUE D'OPÉRATEURS	89
I.- LA HAUSSE DES CRÉDITS EN 2008 DEVRA S'ACCOMPAGNER DE LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DU RÉSEAU CULTUREL	89
A.- LES CRÉDITS : DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE	89
B.- LA RATIONALISATION DOIT PRÉSERVER NOS ATOUTS.....	90
1.- Un panorama plusieurs fois passé au crible sur la période récente.....	90
2.- La DGCID doit repenser son action	91
a) <i>Les outils actuels : encouragement de l'autofinancement et optimisation du nombre d'implantations</i>	91
b) <i>Le récent audit de modernisation doit inciter la nouvelle DGCID à un pilotage stratégique</i>	92

C.- LA PROMOTION DU FRANÇAIS SERA POURSUIVIE EN 2008.....	93
II.- LES OPÉRATEURS N'ONT PAS TOUS CE STATUT AU SENS DE LA LOLF	94
A.- LA SUBVENTION À L'AEFE MOBILISERA PRÈS DE 60 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME ...	94
1.- Le réseau scolaire continue de regrouper des statuts distincts	95
2.- Les moyens humains et financiers de l'agence augmenteront en 2008	96
3.- La question de la tutelle de l'État est posée	100
B.- CULTURESFRANCE, OPÉRATEUR EN TRANSITION	100
1.- Dans l'attente de la transformation en EPIC.....	100
2.- Un budget qui tient compte d'évaluations critiques	101
C.- LA CRÉATION DE CAMPUSFRANCE.....	102
D.- L'ADIT, OPÉRATEUR À MIEUX IDENTIFIER	103
E.- LES ALLIANCES FRANÇAISES DEMENTENT DES PARTENAIRES PRÉCIEUX.....	104
1.- Le réseau se transforme.....	104
2.- Le partenariat avec le ministère des Affaires étrangères et européennes prospère....	105
F.- LES INSTITUTS FRANÇAIS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER SONT JUSTEMENT DOTÉS	106
III.- LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE EST UN INSTRUMENT UTILE À CONFORTER	106
A.- LA DÉLÉGATION POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, DISCRÈTE ET EFFICACE	107
B.- POUR UN EURO INVESTI, QUATRE EUROS LEVÉS.....	107
1.- Un nombre croissant de collectivités territoriales investit le champ de la coopération décentralisée, sous des formes diverses	107
2.- L'effort financier consenti par les collectivités territoriales est important	109
C.- ORIENTER LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?	110
IV.- L'INSTITUT DU MONDE ARABE CONNAÎT UN TRAITEMENT BUDGÉTAIRE SINGULIER	110
A.- UN MUSÉE ESSEULÉ AUX AFFAIRES ÉTRANGÈRES	111
B.- LA SPECTACULAIRE REPRISE EN MAIN DE L'IMA	111
CONCLUSION : EN 2008, AU CARREFOUR DE TOUTES LES RÉFORMES, LE PARLEMENT DEVRA ÊTRE PRÉSENT	113
I.- UNE SÉRIE DE CHANTIERS AMBITIEUX.....	113
II.- POUR UN « DROIT DE REGARD ACTIF » DU PARLEMENT.....	114
EXAMEN EN COMMISSION	117
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	119

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 92 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec la quasi-totalité des réponses, et a par ailleurs bénéficié de l'envoi de fiches thématiques sur l'initiative des services du ministère des Affaires étrangères et européennes. Cependant, une discordance a parfois été observée entre les chiffres figurant dans les réponses et ceux mentionnés dans le PAP, sans doute du fait d'ultimes arbitrages.

Synthèse

La mission ministérielle *Action extérieure de l'État* regroupe trois programmes, à replacer dans un ensemble plus vaste qui comprend l'aide publique au développement et l'audiovisuel extérieur, mais qui concerne aussi la plupart des ministères, comme en témoigne le document de politique transversale, enrichi cette année, qui porte le même nom que la mission.

Les crédits analysés dans le présent rapport spécial évolueront comme suit entre 2007 et 2008, à périmètre 2008 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	2007	2008	Évolution (%)	Avant changement de périmètre
Programme 105 <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i>	1 443,11	1 482,13	+ 2,7	+ 2,56
Programme 151 <i>Français à l'étranger et étrangers en France</i>	282,73	310,62	+ 9,86	- 7,03
Programme 185 <i>Rayonnement culturel et scientifique</i>	479,12	490,2	+ 2,31	+ 2,31
Total pour la mission	2 204,96	2 282,95	+ 3,54	+ 1,09

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les traits saillants du projet de loi de finances concernant la mission sont les suivants :

- la création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, doté d'une mission spécifique et objet d'un transfert de 50,55 millions d'euros et 137 ETPT, en quasi-totalité depuis le programme Français à l'étranger et étrangers en France ;

- la poursuite du rebasage des contributions aux organisations internationales dont la France est membre, avec 40 millions d'euros supplémentaires pour un total de 622 millions d'euros ;

- la mise en œuvre d'un engagement du Président de la République en faveur de la gratuité de la scolarité pour les élèves français à l'étranger, avec 20 millions d'euros supplémentaires abondant les bourses dont l'attribution sera revue en conséquence.

Les 13 209 ETPT inscrits dans le PLF 2008 (soit -271 ETPT par rapport à 2007) se répartissent en cinq catégories : les agents titulaires et contractuels CDI en France (3 055), les agents titulaires et contractuels CDI à l'étranger (2 840), les contractuels CDD et volontaires internationaux (1 334), les militaires (746) et les recrutés locaux (5 234). À ces emplois inscrits sous le plafond d'emplois, s'ajoutent les 3 280 recrutés locaux des établissements à autonomie financière. Au total, on compte donc 16 489 ETP en 2008, dont 8 514 ETP de droit local (soit la moitié des effectifs environ).

Enfin, **l'exercice 2008 sera le rendez-vous de nombreux chantiers de réflexion** propres au ministère des Affaires étrangères et européennes ou transversaux dans l'ensemble du budget de l'État :

- la rédaction d'un Livre blanc, pilotée par MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer ;
- la révision générale des politiques publiques, sous l'égide, concernant le ministère, de Mme Nathalie Delapalme, inspectrice générale des finances, et de M. Yvan Blot, inspecteur général de l'administration ;

- un bilan de mise en œuvre de la LOLF mené par la 4^e chambre de la Cour des comptes ;
- la préparation, à l'horizon 2009, d'un contrat quinquennal devant succéder au contrat triennal de modernisation 2006-2008 conclu avec le ministère chargé du budget.

Rappelons par ailleurs le récent travail de la MEC de votre commission des Finances sur les services de l'État à l'étranger (juillet 2006), conduit par MM. Éric Woerth et Jérôme Chartier, dont l'analyse très intéressante fournit d'utiles pistes à intégrer dans la réflexion en cours.

Sur tous ces points, votre Rapporteur spécial plaide pour un « droit de regard actif » du Parlement, qui doit prendre toute sa place au moment où seront tranchés les choix stratégiques en matière de politique étrangère, de dimension et de réorganisation fonctionnelle de notre réseau diplomatique, consulaire et culturel.

INTRODUCTION

Dans un article publié avec la livraison d'automne de la revue *Médium* ⁽¹⁾, M. Alain Dejammet, Ambassadeur de France, s'interrogeant avec beaucoup d'éloquence sur l'efficacité de notre diplomatie, parvient en un propos concis et lumineux à résumer la substance de notre politique étrangère, des grands principes qui l'animent jusqu'à l'application concrète, celle que l'on juge. Mêlant expérience de terrain et hauteur de vue, il ouvre sa brillante dissertation par une évocation de l'assistance à nos ressortissants et de l'action économique des postes à l'étranger, que l'on aurait tort de mésestimer, puis il affirme, dans un premier temps, que pour les plus nobles aspirations diplomatiques – contribuer à la paix du monde –, notre pays n'est pas le moins bien armé, comme membre permanent du Conseil de sécurité ou, plus abstraitement, comme investi d'une forme de magistère moral, qui n'a pas disparu. Le problème, que pointe M. Dejammet et dont votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de s'entretenir avec M. Bernard Kouchner, Mme Rama Yade ou M. Jean-Marie Bockel, tient à la place respective que tiennent le bilatéral et le multilatéral dans notre diplomatie. Ce qui permet à l'auteur, dans le second moment de son propos, de livrer, vivants exemples à l'appui, ses trois clefs d'une diplomatie efficace : écouter, penser, parler. Et le lecteur d'en retirer à la fois une leçon de raisonnable optimisme sur l'état de notre politique étrangère, et l'agréable impression de se sentir un peu plus intelligent.

Votre Rapporteur spécial n'aurait que des éloges à formuler sur cet article, n'était son introduction et sa conclusion, qui égratignent avec la plus exquise courtoisie le travail de l'Assemblée nationale, la cible choisie étant le rapport « *certainement excellent* » de la MEC de votre commission des Finances, établi par nos collègues Éric Woerth et Jérôme Chartier ⁽²⁾. Ergoter sur la rationalisation des réseaux de la France à l'étranger, chicaner sur la pertinence des indicateurs de performance ou ratiociner sur le coût d'une opération immobilière ne relèvent sans doute pas de la haute politique, mais c'est l'honneur du Parlement que de désigner plus particulièrement certains de ses membres pour, une fois l'an au moins, livrer un commentaire public sur ces questions dont la portée, évidemment, s'étend jusqu'aux questions de haute politique.

Le Quai d'Orsay lui-même ne s'y trompe guère, lui qui, pour citer la Cour des comptes, a accepté cette « *révolution culturelle* » de la mise en œuvre de la LOLF en son sein, consentant bien des « *efforts [...], le plus souvent avec succès, pour s'adapter à ce nouveau cadre budgétaire et se réformer pour mieux assurer ses missions.* » Tout l'art du nouveau ministre à qui a été confiée, par lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre, la préparation d'un « *livre blanc* » sur la politique étrangère et européenne de la France, consistera précisément à définir une stratégie articulant les moyens et les objectifs de notre diplomatie.

(1) « *Pour une diplomatie efficace* », in *Médium* n° 13, octobre-novembre-décembre 2007, p. 33.

(2) « *Services de l'État à l'étranger : la dispersion des forces* », doc. AN n° 3255 (12^e législature), juillet 2006.

**Extrait de la lettre de mission adressée le 27 août 2007 à M. Bernard Kouchner,
ministre des Affaires étrangères et européennes**

« La mise en œuvre de cette politique étrangère et européenne implique 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. C'est en définitive vers un " ministère de la mondialisation " que nous vous demandons de faire évoluer notre outil diplomatique.

Aussi apparaît-il urgent, dans le respect des principes et des critères préalablement définis, de lancer une réflexion sur nos priorités de politique étrangère et sur l'adéquation de nos moyens à celles-ci. Vous nous soumettez donc un " livre blanc " sur la politique étrangère et européenne de la France. Ce document devra identifier de manière opérationnelle :

- les missions prioritaires assignées à notre appareil diplomatique dans le contexte d'un monde 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.

Vous nous présenterez ce livre blanc, qui devra faire l'objet d'une large concertation, avant la fin du mois de juin 2008, accompagné des projets de dispositions législatives et réglementaires qui vous paraîtront nécessaires pour adapter l'organisation administrative et les statuts des agents du ministère des Affaires étrangères et européennes aux nouvelles exigences de ses missions. »

*

Comme les années précédentes, les crédits regroupés au sein de la mission *Action extérieure de l'État* constituent la part la plus visible mais non la totalité des moyens de la France à l'étranger. Un document de politique transversale (DPT) *ad hoc* recense ces moyens budgétaires, sans pour autant que la qualité de « chef de file » du ministre des Affaires étrangères et européennes se traduise par un pilotage stratégique centralisé de l'ensemble de ces crédits. Il existe en outre un DPT consacré à l'aide publique au développement.

Par ailleurs, les crédits de la mission ne constituent pas non plus la totalité des crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes, lesquels figurent également au sein de deux autres missions :

– la mission interministérielle *Médias*, dont la responsabilité incombe à la ministre de la Culture et de la communication, et qui concerne aussi les services du Premier ministre (voir le rapport spécial de M. Patrice Martin-Lalande, doc. AN n° 276, annexe n° 26) ;

– la mission interministérielle *Aide publique au développement* qui concerne aussi le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi et le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (voir le rapport spécial de M. Henri Emmanuelli, doc. AN n° 276, annexe n° 4).

Mentionnons également cette année, *le rapport spécial de Mme Béatrice Pavy* (doc. AN n° 276, annexe n° 24), un important transfert intervenant entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et le nouveau ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

En outre, pour coordonner efficacement l'ensemble des manifestations liées à la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre de 2008 et les dépenses additionnelles qu'elles représentent pour les administrations, le Gouvernement a décidé de créer un Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne, placé sous l'autorité du Premier ministre, qui disposera d'un programme spécifique doté de 190 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros en crédits de paiement (*voir à ce sujet le rapport spécial de M. Jean-Pierre Brard, doc. AN n° 276, annexe n° 14*).

Que M. Alain Dejammet daigne pardonner à votre Rapporteur spécial d'accomplir sa besogne, dans les pages qui suivent, en espérant qu'il voudra bien trouver son travail « *certainement excellent* » !

*

CHAPITRE PREMIER L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2006 ET 2007, À REPLACER DANS LE CADRE PLUS LARGE DE LA RÉFORME EN COURS

I.- L'EXÉCUTION EN 2006 DÉTAILLÉE DANS UN PREMIER RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

Le tableau suivant résume l'exécution des crédits de la mission en 2006 :

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en milliers d'euros)

Programme / Ministre intéressé Crédits	Autorisations d'engagement Loi de règlement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT (*)
Action de la France en Europe et dans le monde				
Exécution	1 540 531,8	1 542 477,2	1 516 614	8 745
Prévision		1 671 575,8	1 531 609,3	8 825
<i>Dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		<i>1 458 979,2</i>	<i>1 417 948,7</i>	<i>8 812</i>
<i>Dont ouvertures / annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		<i>212 596,5</i>	<i>113 660,5</i>	
<i>Dont transferts d'ETPT prévus en gestion</i>				<i>13</i>
Rayonnement culturel et scientifique				
Exécution	510 599,4	510 994,1	508 889,4	1 301
Prévision		511 025,7	510 047,2	1 371
<i>Dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		<i>518 683,3</i>	<i>517 653,3</i>	<i>1 371</i>
<i>Dont ouvertures / annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		<i>- 7 657,6</i>	<i>- 7 606,1</i>	
Français à l'étranger et étrangers en France				
Exécution	283 245,4	283 548,5	281 945,5	3 623
Prévision		286 916,1	286 916,1	3 406
<i>Dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		<i>281 458</i>	<i>281 458</i>	<i>3 406</i>
<i>Dont ouvertures / annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		<i>5 458,1</i>	<i>5 458,1</i>	
Audiovisuel extérieur (nouveau)				
Exécution	157 356,7	157 356,7	157 356,7	
Prévision		157 356,7	157 356,7	
<i>Dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		<i>160 177,2</i>	<i>160 177,2</i>	
<i>Dont ouvertures / annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		<i>- 2 820,6</i>	<i>- 2 820,6</i>	
Totaux en exécution	2 491 733,2	2 494 376,4	2 464 805,5	13 669
Totaux de prévision		2 626 874,2	2 485 929,2	13 602

(*) Répartition indicative par programme du plafond ministériel d'emplois

Source : RAP 2006.

– Le contexte d'un exercice nouveau

Le premier exercice de confection des rapports annuels de performances (RAP) est l'aboutissement de la présentation du budget en mode LOLF et marque l'extinction de la nomenclature en titres, chapitres et articles issue de l'ordonnance du 2 janvier 1959. C'est aussi une forme de symbole du changement de logique à

l'œuvre avec la LOLF : le passage d'une culture du constat à une culture de résultat. La loi de règlement n'est plus, pour le Parlement, un simple quitus à donner au Gouvernement pour sa gestion, mais, bien au-delà des « comptes rendus de gestion » publiés par les ministères à la fin des années 1990 et au début des années 2000, une véritable restitution, au premier euro, de l'utilisation des crédits votés pour atteindre les objectifs assignés aux responsables de programmes. Cette grande avancée de la gestion publique mérite d'être saluée à sa juste valeur.

Par conséquent, votre Rapporteur spécial veut regarder avec quelque indulgence cette première livraison des RAP, intervenue dans les délais prescrits par la LOLF et dans un contexte politico-administratif particulier en ce printemps 2007, en n'oubliant pas que la forme de ces documents est tributaire de deux éléments de fragilité sur lesquels des progrès sont d'ores et déjà en cours : d'une part, le contenu des premiers projets annuels de performances (PAP) « en vraie grandeur », joints au projet de loi de finances pour 2006, auxquels les RAP sont censés répondre point par point, et d'autre part, les aléas de la restitution comptable des données relatives à la gestion des crédits par les services, reflet de la faiblesse transitoire des systèmes d'information existants.

L'appréciation générale portée par la Cour des comptes dans son rapport de mai 2007 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006 mérite d'être citée ici :

Conclusion générale du rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006 (extrait)

« Les conditions dans lesquelles ont été établis les comptes de l'exercice 2006 ne sont pas satisfaisantes. Elles ont pâti des importantes lacunes et des défaillances des systèmes d'information, dont il est à craindre qu'elles ne puissent être qu'imparfaitement corrigées, au plan technique, d'ici la mise en place du projet CHORUS, qui ne devrait s'amorcer qu'à compter de 2009.

« Mais elles tiennent aussi à la qualité insuffisante des comptes produits : l'absence d'un véritable référentiel de comptabilité budgétaire ; l'établissement du tableau de financement sur la base d'informations de gestion et non de données comptables ; l'impossibilité de vérifier la cohérence entre le solde des ressources et des charges de trésorerie et les résultats de la comptabilité budgétaire et ceux de la comptabilité générale.

« Des solutions devront être apportées à ces insuffisances, qui ne résultent qu'en partie de la complexité et de la concomitance des opérations liées à l'entrée en application du nouveau cadre budgétaire et comptable, afin que soient garanties l'exhaustivité et la fiabilité des comptes qui seront produits au titre de l'exercice 2007. »

– *Une réelle spécificité du ministère des Affaires étrangères*

Comme la Cour des comptes a eu l'occasion de le relever, « *plus encore peut-être que pour les autres administrations de l'État, la mise en œuvre de la LOLF aura constitué pour le ministère des Affaires étrangères une véritable "révolution culturelle"* », tant il est vrai que la spécificité de son action la dispose

moins que d'autres à adopter une démarche de type objectifs / résultats pour définir ses moyens budgétaires. Mais la Cour note « *les efforts engagés par cette administration, le plus souvent avec succès, pour s'adapter à ce nouveau cadre budgétaire et se réformer pour mieux assumer ses missions* ».

En écho à cette analyse et en préambule d'un propos dont la portée se veut critique et constructive et qui, par conséquent, tend à accorder davantage de place aux insuffisances plutôt qu'aux données conformes à ses attentes, votre Rapporteur spécial tient à saluer le sérieux avec lequel les services compétents se sont acquittés de leur devoir de rendre des comptes sur leur gestion en produisant ce premier RAP.

A.– OBSERVATIONS DE MÉTHODE

1.– L'architecture mouvante de la mission

Il est un fait que la maquette de la mission *Action extérieure de l'État* suscite encore des interrogations, liées notamment à la disproportion entre les montants des différents programmes : 1,52 milliard d'euros en crédits de paiement pour le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* en 2006, contre 509 millions d'euros pour le programme *Rayonnement culturel et scientifique*, mais surtout 282 millions d'euros pour le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* et 157 millions d'euros pour le programme *Audiovisuel extérieur* (transféré, depuis lors, vers la mission *Médias*).

Cette modification du périmètre de la mission entre 2006 et 2007, à laquelle s'ajoute le transfert des indemnités des représentants de la France au Parlement européen vers la mission *Pouvoirs publics* sous forme d'une dotation, ainsi que celle attendue en projet de loi de finances pour 2008 à l'occasion de la création de la mission *Immigration, asile et intégration*, contribuent à nourrir les interrogations sur la maquette.

Préconisation : remettre à plat le découpage entre programmes de la mission en visant la stabilité à moyen terme.

2.– Les bilans stratégiques par programme, d'inégale valeur

Votre Rapporteur spécial note, pour la regretter, l'absence de présentation stratégique de la mission elle-même, qui serait un excellent exercice de définition de politique publique et de priorités d'action. La mention de la crise libanaise de l'été 2006 dans plusieurs bilans stratégiques de programme, pour ne citer que cet exemple, illustre l'intérêt d'une stratégie globale. En prolongement, une articulation de cette stratégie avec le document de politique transversale *Action extérieure de l'État* serait utile.

Préconisation : présenter une stratégie pour la mission dans les documents budgétaires la concernant.

a) Programme Action de la France en Europe et dans le monde (105)

Le bilan stratégique présente l'intérêt d'aborder à la fois le fond (les principales crises internationales de l'année) et la technique budgétaire, avec les aménagements de la nomenclature, mais aussi les principaux écarts entre prévision et consommation des crédits, tout en soulignant l'effort poursuivi en termes de dispositif de mesure de la performance ainsi qu'en termes d'analyse des coûts.

Transparaît en particulier la « double fonction » de ce programme : politique et soutien. Le tour d'horizon est donc satisfaisant.

b) Programme Rayonnement culturel et scientifique (185)

L'ensemble des principales données d'exécution est synthétisé dans le bilan stratégique de ce programme : ne sont oubliés ni le taux global de consommation des crédits, ni les vicissitudes du suivi comptable de l'exécution en 2006, non plus que les principales réalisations de l'exercice, ventilées entre les différents objectifs assignés au programme. Figurent également des éléments de réflexion en matière d'indicateurs de performance. Tout juste peut-on regretter que les principales données budgétaires ne soient pas rappelées à ce stade.

c) Programme Français à l'étranger et étrangers en France (151)

Le bilan de ce programme cadre clairement son objet : le suivi du réseau consulaire et de ses missions, ainsi que l'activité et les performances de la direction « tête de réseau », la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, qui s'appuie sur « son » opérateur, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Les principales réalisations de l'exercice, modernisations administratives d'une part, décisions politiques d'autre part, sont citées à bon escient. Par contraste avec cette description extensive, l'analyse stratégique du dispositif de mesure de la performance est insuffisamment développée.

d) Programme Audiovisuel extérieur (115)

Trop descriptif, le bilan stratégique de ce programme ne s'inscrit pas pleinement dans l'esprit adéquat. Il ne permet pas d'appréhender les grandes lignes de l'exécution mais s'attache plutôt à dessiner le « paysage médiatique » dans lequel s'inscrivent les différents outils de l'audiovisuel extérieur.

Préconisation : *orienter davantage le bilan stratégique du programme Audiovisuel extérieur vers les résultats de la gestion et la mise en œuvre d'une démarche de performance.*

Il est enfin étonnant que pas un mot ne soit dit à ce stade de la création de ce programme en loi de finances initiale pour 2006, par disjonction de crédits encore inscrits, dans le projet de loi de finances, au sein du programme

Rayonnement culturel et scientifique⁽¹⁾, ni du transfert des mêmes crédits vers la mission *Médias* en loi de finances pour 2007...

3.— Un dispositif de mesure de la performance à perfectionner

Il n'est certes pas aisé de déterminer des objectifs et indicateurs de performance applicables à l'action diplomatique de la France. On note cependant certaines réussites, comme celle, pour le programme 105, de l'indicateur composite « *présence des Français et usage du français dans les organisations internationales et l'Union européenne*. Pourtant il semble possible de progresser pour rendre les indicateurs moins descriptifs de l'activité des services et davantage tournés vers l'efficacité et l'efficience.

Par exemple, le « nombre de consultations des sites Internet du Département et des postes » pourrait être rapproché des moyens déployés ; l'adéquation du réseau à l'étranger pourrait être appréciée à l'aide d'un ratio taille de poste / poids, ou influence, ou présence de la France.

En ce qui concerne la sécurité internationale, plutôt qu'un simple nombre de foyers de crise, pourrait être suivi un ratio nombre de stabilisations ou sorties de crise / nombre d'observateurs ou de troupes déployés.

Enfin, au titre des indicateurs de pure efficience, on pourrait envisager de rapporter le coût des réceptions au nombre des invités, ou encore de bâtir des indicateurs sur les indemnités de changement de résidence, le coût des voyages pris en charge ou le parc automobile. Il s'agirait naturellement de faire des choix et non de multiplier à l'excès les indicateurs.

Préconisation : *enrichir les indicateurs d'efficience du programme Action de la France en Europe et dans le monde.*

De ce point de vue, les indicateurs associés au programme *Rayonnement culturel et scientifique* sont nettement plus satisfaisants : les éléments de contexte comme l'analyse des résultats font par exemple ressortir l'accroissement de la contribution des familles dans le financement de la scolarité à l'étranger ; on y lit également des indications sur l'évolution d'une année à l'autre des coûts de la scolarité par élève.

Pour le programme *Français à l'étranger et étrangers en France*, votre Rapporteur spécial veut saluer l'effort tout particulier d'analyse des résultats relatifs aux services consulaires (délivrance des passeports, cartes d'identité et actes d'état civil, traitement des demandes de visa). Il faut également signaler la piètre performance de l'OFPPA tant en termes de coûts que de délais d'action, ce que le commentaire fourni ne cherche pas à éluder. Votre Rapporteur spécial n'en conserve pas moins son jugement très favorable sur la qualité des personnels de l'office, qu'il a eu l'occasion de rencontrer sur place.

(1) Une note de bas de page mentionne cette création par amendement parlementaire (page 72).

D'une façon générale, le souci de chiffrer les indicateurs présentés dans le RAP 2006 est un signe de l'engagement des services dans la démarche de performance.

4.- L'absence de cartographie des BOP et des UO

Votre Rapporteur spécial estime utile de disposer dans le RAP du rappel de la cartographie des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles, assortie de quelques éléments chiffrés et d'un commentaire de contexte (qui pourrait faire état de la réflexion sur l'évolution ultérieure de cette cartographie, par exemple).

Préconisation : *présenter la cartographie des BOP et des UO en indiquant quels sont les montants gérés par les responsables de BOP.*

B.- UNE EXÉCUTION MARQUÉE EN 2006 PAR LA SOUS-DOTATION DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

1.- Des tableaux de synthèse perfectibles

Un suivi plus fin de l'exécution pourrait s'appuyer sur des tableaux de synthèse améliorés. Il éviterait ainsi pour l'an prochain le reproche de la Cour des comptes (dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2006) de perte d'information détaillée sur la destination des crédits par rapport à l'ancienne procédure,

Alors que la présentation du programme s'ouvre par de nombreux tableaux récapitulant les crédits ouverts, votés et consommés en 2005 et en 2006 avec des présentations séparées pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, des présentations par action puis par titre et catégorie, le seul véritable tableau de synthèse (pages 18, 69, 117 et 162) n'existe pas par action.

Préconisation : *présenter un tableau de synthèse comprenant AE et CP ouverts et consommés en n-1 et en n par action et par titre (en individualisant au moins le titre 2), avec une colonne « taux de consommation ».*

Par ailleurs, l'introduction au beau milieu de cet ensemble d'un tableau supplémentaire présentant les charges constatées par action selon un décompte différent des crédits votés (pages 16, 67, 115 et 160) n'est pas de nature à clarifier la lecture du document. Ce tableau est davantage à sa place là où il est d'ores et déjà reproduit : à la fin, avec les éléments d'analyse des coûts.

Préconisation : *réserver la présentation des charges constatées à la seule partie du document présentant l'analyse des coûts.*

En outre, la séquence des différentes parties du document pourrait être rendue plus logique que l'actuelle présentation qui fait se succéder :

- 1.- présentation stratégique
- 2.- liste des objectifs et indicateurs
- 3.- tableaux de synthèse des crédits ouverts et consommés (dont un tableau de présentation des charges constatées)
- 4.- mouvements de crédits en gestion
- 5.- rappel de la présentation du programme avec un nouveau tableau des crédits consommés *puis* la liste des actions du programme
- 6.- résultats de la performance
- 7.- justification au premier euro (éléments transversaux)
- 8.- échéancier des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement
- 9.- justification par action
- 10.- opérateurs
- 11.- analyse des coûts.

Préconisation : adopter la séquence suivante :

- 1.- *présentation stratégique*
- 2.- *tableaux de synthèse conformes aux préconisations ci-dessus*
- 3.- *mouvements de crédits en gestion avec commentaire des principaux d'entre eux*
- 4.- *détail de l'utilisation de la fongibilité asymétrique*
- 5.- *suivi des amendements parlementaires*
- 6.- *justification au premier euro (éléments transversaux)*
- 7.- *justification par action*
- 8.- *opérateurs*
- 9.- *échéancier des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement assorti d'éléments de commentaire*
- 10.- *liste des objectifs et indicateurs*
- 11.- *résultats de la performance*
- 12.- *analyse des coûts.*

Enfin, **les reports de crédits de l'exercice précédent**, mentionnés comme il se doit dans les tableaux de chaque programme, **gagneraient à être plus systématiquement commentés** dans le corps du document.

- 2.- Un manque de données sur la gestion des plafonds d'emploi et des crédits du titre 2

La justification au premier euro comporte, pour chaque programme, un même développement de deux pages intitulé « *Remarques liminaires concernant l'ensemble des programmes 105, 151, 185 et 209* », soit un périmètre qui ne recouvre pas celui de la mission : le programme 209 relève de l'aide publique au développement ; le programme 115 (*Audiovisuel extérieur*) n'est pas mentionné, mais il ne comporte pas de crédits du titre 2.

Il s'agit de commenter la consommation du plafond d'emploi ministériel (16 664 ETPT, soit 99,67 % des 16 720 ETPT votés), afin de faire apparaître

certaines spécificités, telle la structure d'emploi atypique du ministère des Affaires étrangères : une faible proportion de titulaires (38 %) et une forte proportion de contractuels de droit français ou de droit local. Mais ce commentaire liminaire vise aussi à exposer de graves lacunes : « *les flux détaillés d'entrées et de sorties des effectifs ne sont pas disponibles à la date de la publication du RAP* ». Par ailleurs, le mauvais calibrage des crédits de titre 2 par programme (alors que celui du ministère pris globalement était juste) a nécessité deux décrets d'avance : l'un, en août 2006, pour déplacer 43 millions d'euros ; l'autre, en décembre, pour un montant non précisé sur ce point. Enfin, les erreurs de ce premier exercice en mode LOLF ont aussi porté sur la ventilation des ETPT par catégorie et sur la ventilation par programme des contributions au CAS *Pensions*.

Préconisation : *remédier aux lacunes dans le suivi des entrées et sorties de personnel et affiner le calibrage des crédits de titre 2 par programme.*

3.- Des données à étoffer sur la régulation budgétaire et la fongibilité asymétrique

Le format retenu pour la présentation des mouvements de crédits intervenus en cours de gestion ne renseigne pas suffisamment sur l'impact de la régulation budgétaire : les mouvements opérés en loi de finances rectificative ou par voie réglementaire ne font que l'objet d'une liste chronologique par type de mouvements, avec répartition des ouvertures et annulations de crédits entre titre 2 et autres titres. Cette présentation *a minima* n'est en rien une analyse de l'impact de la régulation sur la gestion en cours d'année, qui permettrait, en complément de la justification au premier euro, d'affiner substantiellement l'appréciation de la performance réelle des gestionnaires.

Quant aux mesures de régulation ne faisant pas l'objet d'un acte réglementaire, il n'en est fait mention qu'à la marge dans la partie consacrée à la justification au premier euro. Mais une analyse des principaux gels et dégels, ainsi que de leur calendrier, ainsi mise en exergue dans le RAP, est pour votre Rapporteur spécial de nature à renforcer considérablement l'utilité des RAP pour le Parlement. C'est bien dans cet esprit que le III de l'article 14 de la LOLF a expressément prévu une information des commissions des Finances du Parlement sur « *tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de prendre des crédits indispensables* ».

Préconisation : *à l'appui des tableaux récapitulatifs de mouvements de crédits opérés par voie législative ou réglementaire, commenter les mouvements les plus importants en précisant leur impact concret pour les gestionnaires, et faire de même avec la liste et le calendrier des mesures de gel et de dégel de crédits intervenues durant l'exercice.*

Par ailleurs, la récapitulation des crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produit gagnerait à être explicitée, à tout le moins pour les montants les plus importants.

Préconisation : commenter les ouvertures les plus importantes par voie de fonds de concours et attributions de produit.

Deux autres catégories d'informations mériteraient d'être systématisées et rendues plus visibles dans le RAP : le suivi des amendements parlementaires d'une part, et l'utilisation des mécanismes de fongibilité asymétrique d'autre part. Votre Rapporteur spécial salue cependant le souci des rédacteurs du RAP de mentionner certains de ces éléments au fil de la JPE.

Préconisation : créer, après la présentation des mouvements de crédits en gestion, une rubrique détaillant l'utilisation de la fongibilité asymétrique et une rubrique consacrée au suivi des amendements parlementaires.

En complément, les réponses reçues depuis la parution du RAP par votre Rapporteur spécial permettent de préciser l'utilisation qui a été faite de la fongibilité asymétrique en 2006, en application d'une circulaire du 9 août de la même année. Logiquement, ce mécanisme n'a joué qu'en toute fin de gestion, au moment où les prévisions de dépense sur le titre 2 faisaient apparaître un reliquat :

– au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, la fongibilité asymétrique a permis de combler une partie du besoin de financement des contributions internationales pour un montant de 4,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– au sein du programme *Rayonnement culturel et scientifique*, 1,13 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été transférés du titre 2 vers le titre 6 et ont été consacrés à régler une dette à l'égard de l'opérateur Égide (désormais membre du GIP CampusFrance).

Cette première utilisation de la fongibilité n'a donc pas provoqué de hausse des dépenses de fonctionnement.

4.- Données propres à chacun des programmes

a) Action de la France en Europe et dans le monde (105)

Un mouvement de fongibilité asymétrique a permis de réduire le solde des crédits de titre 2 de 6,9 millions d'euros à 2,8 millions d'euros, le différentiel permettant d'abonder les crédits destinés au paiement des contributions internationales obligatoires.

Mais ce mouvement n'est que le plus modeste de l'ensemble de ceux qui ont dû être opérés en gestion pour abonder ce poste manifestement sous-doté, comme la discussion parlementaire l'avait amplement révélé. 137,1 millions d'euros y ont été consacrés, dont 80,13 millions d'euros par décret d'avance et 45,7 millions d'euros en loi de finances rectificative.

Les dépenses de fonctionnement courant, soit 113,5 millions d'euros, mériteraient d'être mieux justifiées. Par exemple, le dépassement de

876 000 euros (32 % de la dotation initiale) de frais de réception à l'Hôtel du ministre, à nombre d'invités constants, n'est pas suffisamment étayé.

Par ailleurs, des éléments de comparaison, au-delà du PAP, avec l'exercice précédent, seraient utiles pour les dépenses les plus significatives.

Le RAP rend bien compte de l'impact des variations de change pour le versement des contributions de la France aux organisations internationales dont elle est membre, ce qui représente un apport d'information appréciable. L'effort de présentation d'une comptabilité d'analyse des coûts étoffée est lui aussi à saluer.

b) Rayonnement culturel et scientifique (185)

C'est environ la moitié des développements de la justification au premier euro par action qui est consacrée à expliquer des changements d'imputation, en gestion, entre les différentes actions du programme. S'y ajoutent les commentaires qui, d'une ligne, doivent indiquer qu'une erreur de saisie comptable aboutit à un tableau aberrant qu'il n'a pas été possible de redresser dans le RAP... Votre Rapporteur spécial souhaite que, sous le strict contrôle de la direction du Budget, de la direction générale de la Comptabilité publique et en lien avec la direction générale de la Modernisation de l'État, il soit possible de rectifier, en vue de la présentation du RAP, telle ou telle erreur de saisie, afin de faciliter la lecture politique du document. Sinon, le risque est grand de perdre de vue l'essentiel de la justification au premier euro, à savoir l'écart entre prévision d'exécution et consommation effective des crédits – ce qui constitue l'avancée majeure du RAP en termes d'information du Parlement.

On peut néanmoins saluer, dans la JPE de ce programme, la mention (fugace !) du dégel partiel de la réserve de précaution de 5 % sur les crédits hors titre 2, à hauteur de 5 % des 16 millions d'euros initialement gelés.

Enfin, les crédits des opérateurs renseignent le lecteur sur l'essentiel de leur gestion (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Association française d'action artistique, Edufrance).

c) Français à l'étranger et étrangers en France (151)

La gestion de ce programme en 2006 a été marquée par une surconsommation des emplois (106,37 % du plafond initial en ETPT), mais avec un solde positif de 870 000 euros des crédits de titre 2 en fin de gestion.

Le passage en revue de l'ensemble des postes de dépenses de fonctionnement et d'investissement est méthodique, mais le commentaire pourrait être plus fourni, par exemple lorsque l'on doit se contenter, en tout et pour tout, de : « 9 292 764 euros ont été consacrés à l'évacuation des Français du Liban et à diverses dépenses de sécurité, lors de la crise de l'été 2006 ».

d) Audiovisuel extérieur (115)

La création de ce programme en loi de finances initiale pour 2006 et son transfert vers la mission *Médias* en loi de finances pour 2007 devraient, à tout le moins, être mentionnés, et même commentés.

À vrai dire, cet ensemble de subventions n'a eu en 2006 de programme que le nom, n'étant constitué que d'une action dotée de crédits d'intervention (pour 157 millions d'euros) à destination de RFI, de TV5 Monde, de Canal France international et d'autres sociétés audiovisuelles de moindre importance. L'écart entre prévision et réalisation provient de l'annulation des crédits mis en réserve.

II.- L'EXÉCUTION EN 2007, ANNÉE CHARNIÈRE DU CONTRAT TRIENNAL DE MODERNISATION DU MINISTÈRE

A.- 2007, DEUXIÈME EXERCICE « EN MODE LOLF »

1 .- Un taux de consommation traditionnellement élevé

Le tableau suivant récapitule, à la date du 24 septembre dernier, l'état de l'exécution des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* pour 2007 :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT* AU 24 SEPTEMBRE 2007

(en milliers d'euros)

Crédits de paiement	Action de la France en Europe et dans le monde	Français à l'étranger et étrangers en France	Rayonnement culturel et scientifique	Total	%
1. Crédits ouverts	1 445 111,9	334 149,6	479 116,1	2 258 377,6	100
2. Crédits mis en réserve	47 705,3	7 518,2	19 595,3	74 818,8	3,31
3. Crédits dégelés	9 353,5	4 887,3	14 485	28 725,8	1,27
4. Crédits annulés	864,8	164,9	137,8	1 167,5	0,05
5. Reports de 2006	14 996	2 545,8	1 157,8	18 699,6	0,83
6. Fonds de concours	10 591,3	82,3	751	11 424,6	0,51
7. Virements / transferts	3 616,7	0	0	3 616,7	0,16
8. Décrets d'avances (*)					
Crédits disponibles (**)	1 435 099,3	333 981,9	475 776,8	2 244 858	99,4
Crédits consommés	1 164 834,8	250 445,3	362 132	1 777 412,1	78,7

(*) Un décret d'avances est intervenu le 25 octobre, annulant 2,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,11 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme Rayonnement culturel et scientifique, ainsi que 260 000 euros en crédits de paiement sur le programme Français à l'étranger et étrangers en France.

(**) 1 - 2 + 3 - 4 + 5 + 6 + 7 + 8.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ce tableau appelle, par rubrique, les observations suivantes :

– les crédits mis en réserve l'ont été par application de la norme générale de 0,15 % pour les crédits de titre 2 et de 5 % pour les autres crédits ;

– les crédits annulés l’ont été par deux décrets du 5 avril 2007 concernant l’action sociale dans la fonction publique, d’une part, et l’aide en faveur des mal logés, d’autre part ;

– les crédits transférés l’ont été au bénéfice du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* en provenance du ministère de la Défense. Il s’agit notamment, pour 3,92 millions d’euros (dont 193 000 euros de crédits de personnel), de crédits de fonctionnement de la Défense mis en œuvre par les ambassades. En sens inverse, on note un transfert de 300 000 euros vers la mission *Défense* pour financer des actions de formation dans le domaine de la coopération militaire.

2.– Des reports représentant 0,8 % des CP ouverts mais 3,7 % des AE

Selon la réponse reçue par votre Rapporteur spécial, les reports sollicités pour 2007 par les gestionnaires ont tous été obtenus. Ils provenaient :

– des fonds de concours non consommés, ouverts après le 1^{er} octobre 2006, à hauteur de 3,27 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement) dont 2,94 millions d’euros sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, 273 000 euros sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique* au titre de crédits du programme communautaire Phare destiné aux pays d’Europe centrale et orientale, et un peu moins de 60 000 euros sur le programme *Français à l’étranger et étrangers en France* ;

– de l’ensemble des autorisations d’engagement éligibles au report au titre du II de l’article 15 de la LOLF, dont 90,17 millions d’euros sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* suite à la régularisation de la « bascule », dans le cadre de la loi de règlement pour 2006, entre gestion sous l’empire de l’ordonnance de 1959 et gestion en mode LOLF ;

– de certaines autorisations d’engagement à titre exceptionnel, par exemple 2,42 millions d’euros liés au changement de comptable en Guinée Conakry ou pour les autorisations d’engagement nécessaires à la couverture du financement de la déserte aérienne de Strasbourg ;

– de la totalité des crédits de paiement disponibles au 31 décembre 2006 tant sur le titre 2 que sur les autres titres dans la limite de 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les reports totaux sont retracés dans le tableau suivant :

**REPORTS DE CRÉDITS ACCORDÉS EN 2007 AU SEIN DE LA MISSION
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

(en milliers d'euros)

Programme	Article de regroupement	Reports en AE	Reports en CP
Action de la France en Europe et dans le monde	02	94 841,2	14 995,3
Français à l'étranger et étrangers en France	02	322,1	2 545,8
Rayonnement culturel et scientifique	01	272,9	272,9
	02	418	884,9
Total		95 854,2	18 698,9

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ces reports ont été affectés à la couverture des engagements non soldés de 2006 et à la couverture des reports de charges non budgétées en 2007 mais présentant un caractère inéluctable. Il n'y a pas eu d'annulation de reports.

3.- La réserve de précaution représentait encore 56 millions d'euros en AE et 44 millions d'euros en CP à la fin septembre

Le tableau suivant détaille l'évolution en cours d'exercice, très prudente, de la réserve de précaution :

SITUATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION AU 21 SEPTEMBRE 2007

(en millions d'euros)

	105		151		185		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Réserve de précaution initiale	62,02	46,95	7,23	7,23	19,46	19,46	88,71	73,64
Dégels intervenus								
Dégel amendement « indigènes »	6,18	6,18	0,64	0,64	2,86	2,86	9,68	9,68
Dégel subv. pour charges de service pub.			1,28	1,28	10,35	10,35	11,63	11,63
Indemnité des élus AFE (23/01/07)			0,62	0,62			0,62	0,62
Institut Monde Arabe (13/03/2007)	3,17	3,17					3,17	3,17
400 ^e anniversaire de Québec (16/05/07). Écart de 305 800 € en AE pour compenser différence décret « Don Quichotte »					0,32	0,63	0,32	0,63
Fermeture centre culturel Bilbao					0,55	0,55	0,55	0,55
Dotation fondation Alliance Française					0,1	0,1	0,1	0,1
Bourses AEFÉ (16/03/2007)			2,35	2,35			2,35	2,35
Total dégels	9,35	9,35	4,89	4,89	14,18	14,18	28,42	28,42
Annulations intervenues								
Décret d'avances « Don Quichotte » du 6/04/07	3,62	0,65	0,34	0,08	0,41	0,1	4,37	0,83
Total annulations	3,62	0,65	0,34	0,08	0,41	0,1	4,37	0,83
Réserve de précaution résiduelle (A)	49,04	36,94	2	2,26	4,88	4,88	55,92	44,08
Demandes de dégel en cours								
AEFE (23/04/2007)					3,85	3,85	3,85	3,85
Sécurité (18/07/07)	5,4	5,4					5,4	5,4
Loyers budgétaires (18/07/07)	1,93	1,93					1,93	1,93
AE La Courneuve (18/07/07)	7,83	0					7,83	0
contributions internationales (18/07/07)	28,11	28,11					28,11	28,11
Financement cabinet Hortefeux (18/07/07)	1,5	1,5					1,5	1,5
Financement bourses AEFÉ (août 2007)			2	2	1	1	3	3
Total demandes de dégel en cours (B)	44,77	36,94	2	2	4,85	4,85	51,62	43,79
Solde réserve (A - B)	4,27	0	0,002	0,26	0,02	0,02	4,29	0,28

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les dégels sollicités sont justifiés de la façon suivante.

– *Sur le programme* Action de la France en Europe et dans le monde

44,77 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 36,94 millions d’euros de crédits de paiement se décomposent ainsi :

– 28,1 millions d’euros, en autorisations d’engagement et crédits de paiement, pour les **contributions internationales**, traditionnellement sous-dotées, comme l’avait déjà montré l’exécution 2006 et comme risque de le montrer l’exécution 2008 (*cf. infra*) ;

– 5,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement pour la **sécurité des postes diplomatiques**. En 2006, les dépenses consacrées aux missions de gendarmes et policiers envoyés en renfort au profit des postes diplomatiques se sont élevées à 3,2 millions d’euros. En 2007, la dégradation de la situation sécuritaire a conduit à épuiser la dotation initiale de 3,1 millions d’euros dès la fin du premier semestre. Ces renforts ont été fournis pour 75 % aux postes les plus exposés (Bagdad, Kaboul, Beyrouth et Alger), mais ils sont également indispensables pour ajuster les dispositifs de sécurité face à une crise (Kinshasa) ou permettre de compenser les vulnérabilités créées par la réalisation de travaux. À ces dépenses de renfort, le ministère estime qu’il convient d’ajouter les besoins d’investissement en matière de sécurité passive, évalués à 2,3 millions d’euros supplémentaires ;

– 1,5 million d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement pour les frais de **fonctionnement du cabinet du nouveau ministère** de l’Immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement ;

– 1,93 million d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement pour le **financement des loyers budgétaires** ;

– 7,83 millions d’euros, en autorisations d’engagement seulement pour l’**engagement du loyer du site de La Courneuve** sur 30 ans, conformément aux règles d’engagement pluriannuel prévues par la LOLF dans sa rédaction issue de la loi organique du 12 juillet 2005.

– *Sur le programme* Français à l’étranger et étrangers en France

Pour prendre en charge la **scolarité des enfants français inscrits en terminale à l’étranger** dès la rentrée 2007, conformément aux engagements du Président de la République, le ministère a sollicité le dégel des 5 millions d’euros correspondants, qui seraient, sinon, mobilisés par redéploiement, à hauteur de 2 millions d’euros sur le programme lui-même, d’1 million d’euros sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique* et d’1 million d’euros sur le programme *Audiovisuel extérieur* de la mission *Médias*.

– *Sur le programme* Rayonnement culturel et scientifique

Le dégel demandé correspond, en autorisations d’engagement et crédits de paiement :

- pour 3,85 millions d’euros à la mise en œuvre du plan de retour à l’équilibre de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE) ;
- pour 1 million d’euros à la prise en charge de frais de scolarité susmentionnée.

Votre Rapporteur spécial signale qu’en 2008 la contrainte de gestion représentée par la réserve de précaution sera plus importante encore, puisque figure dans l’exposé général des motifs du présent projet de loi de finances une norme plus stricte de mise en réserve qu’en 2006 et 2007, avec des taux de 0,5 % sur le titre 2 et de 6 % sur les autres titres, contre respectivement 0,15 % et 5 % auparavant. Autrement dit, **le total des crédits ainsi gelés en début d’exercice atteindra 129,1 millions d’euros.**

B.– LE CONTRAT DE MODERNISATION 2006-2008 ILLUSTRE LES EFFORTS DE GESTION DU MINISTÈRE

1.– Un contrat de modernisation novateur, reconduit par anticipation

Alors que la préparation d’un « contrat quinquennal de modernisation » débutant en 2009 est déjà programmée pour l’an prochain (*cf. infra*), votre Rapporteur spécial juge utile de rappeler la substance du contrat de modernisation 2006-2008 conclu le 18 avril 2006 entre les ministères des Affaires étrangères et du Budget, démarche novatrice de la part du Quai d’Orsay, réputé – à tort ! – peu impliqué dans la recherche d’une meilleure gestion interne.

Son influence sur la négociation budgétaire passe en priorité par les accords de gestion que ce contrat a établis : évolution à la baisse du plafond d’emplois et de la masse salariale comme gages d’une volonté de réforme, enveloppe fixe de crédits de fonctionnement et d’investissement pour offrir une garantie aux gestionnaires, « rebasage » des crédits destinés à financer la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix menées par les Nations Unies, et intéressement aux gains réalisés avec l’auto-financement de l’immobilier et le retour sur les recettes issues des demandes de visa. Mais ce contrat a également engagé le ministère à accomplir seize réformes structurelles et à progresser selon quatre axes de développement.

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

<i>Seize réformes structurelles</i>
1.- Développer une gestion prévisionnelle et consolidée des ressources humaines
2.- Moderniser la politique de l'emploi local
3.- Dynamiser la gestion de l'encadrement supérieur du ministère
4.- Relancer le pilotage interministériel de l'action de l'État à l'étranger
5.- Créer des services administratifs et financiers uniques interministériels
6.- Externaliser les tâches d'impression et de fonctionnement de la valise fret
7.- Professionnaliser la politique domaniale et immobilière
8.- Maîtriser les fonctions de soutien et de contrôle (mutualisation des achats)
9.- Moderniser la chaîne de la dépense au sein de l'administration centrale
10.- Mettre en place un nouveau modèle de sécurité active pour les postes diplomatiques et consulaires
11.- Simplifier les démarches auprès des consulats et rationaliser le travail consulaire
12.- Adapter le réseau consulaire dans l'Union européenne
13.- Moderniser les services d'aide à l'expatriation
14.- Adapter le réseau culturel dans l'Union européenne à quinze
15.- Rénover le dispositif de coopération dans la ZSP et mettre en œuvre la réforme de l'assistance technique
16.- Accroître l'efficacité de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère
<i>Quatre axes de développement</i>
a) Améliorer la gestion des carrières et revoir les critères de rémunération des agents
b) Renforcer la présence française dans les institutions européennes
c) Moderniser le système d'information
d) Accroître l'attractivité de la France dans les domaines universitaire et scientifique
<i>Quatre accords de gestion</i>
α - La couverture du risque de change sur les rémunérations
β - La couverture du risque de change sur les contributions obligatoires aux organisations internationales et la réévaluation des crédits destinés aux OMP
γ - L'intéressement aux produits de cessions immobilières
δ - Le retour sur recettes issues des frais de traitement des demandes de visa

Alors qu'une réelle implication des services a permis de progresser sur la quasi-totalité de ces points, comme votre Rapporteur spécial en fait état tout au long de son rapport, quelques-uns mériteraient attention :

- les rendez-vous de gestion en juin et septembre de chaque année afin 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 (accord de gestion β) n'ont pas été tenus ;

- le déploiement d'un système d'information spécifique aux ressources humaines pris du retard (réforme n° 1) ;

- la réforme des majorations familiales de rémunération à l'étranger (au sein de l'axe de développement a) a été ajournée dans l'attente des détails de la mise en œuvre de la prise en charge des frais de scolarité ;

- la nouvelle doctrine de sécurité dans les postes (réforme n° 10) a engendré un surcoût de gardiennage de 600 000 euros en 2006 et 1,8 millions d'euros en 2007.

2.- La LOLF, autre contrat de modernisation

Sans avoir les moyens d'anticiper ce que sera en 2008 le bilan de la mise en œuvre de la LOLF au ministère, effectué par la Cour des comptes, votre Rapporteur spécial souhaite mentionner deux points de réflexion à ce sujet.

Le premier concerne **l'assertion souvent entendue selon laquelle la LOLF aurait « oublié la dimension géographique »** et serait par conséquent inadaptée au Quai d'Orsay, source de lourdeur de gestion dans les postes, *etc.* Or la LOLF ne traite pas de la dimension géographique des politiques publiques... car tel n'est tout simplement pas son objet. Elle ne traite même pas, plus largement, des modalités pratiques de la déclinaison opérationnelle des politiques publiques, dont la mise en œuvre, *via* la définition de budgets opérationnels de programme et d'unités opérationnelles, a été l'affaire du Gouvernement au premier chef, dans son travail d'application de la nouvelle loi organique. Il était donc loisible à l'administration de choisir une tout autre déclinaison détaillée du large cadre tracé par la LOLF.

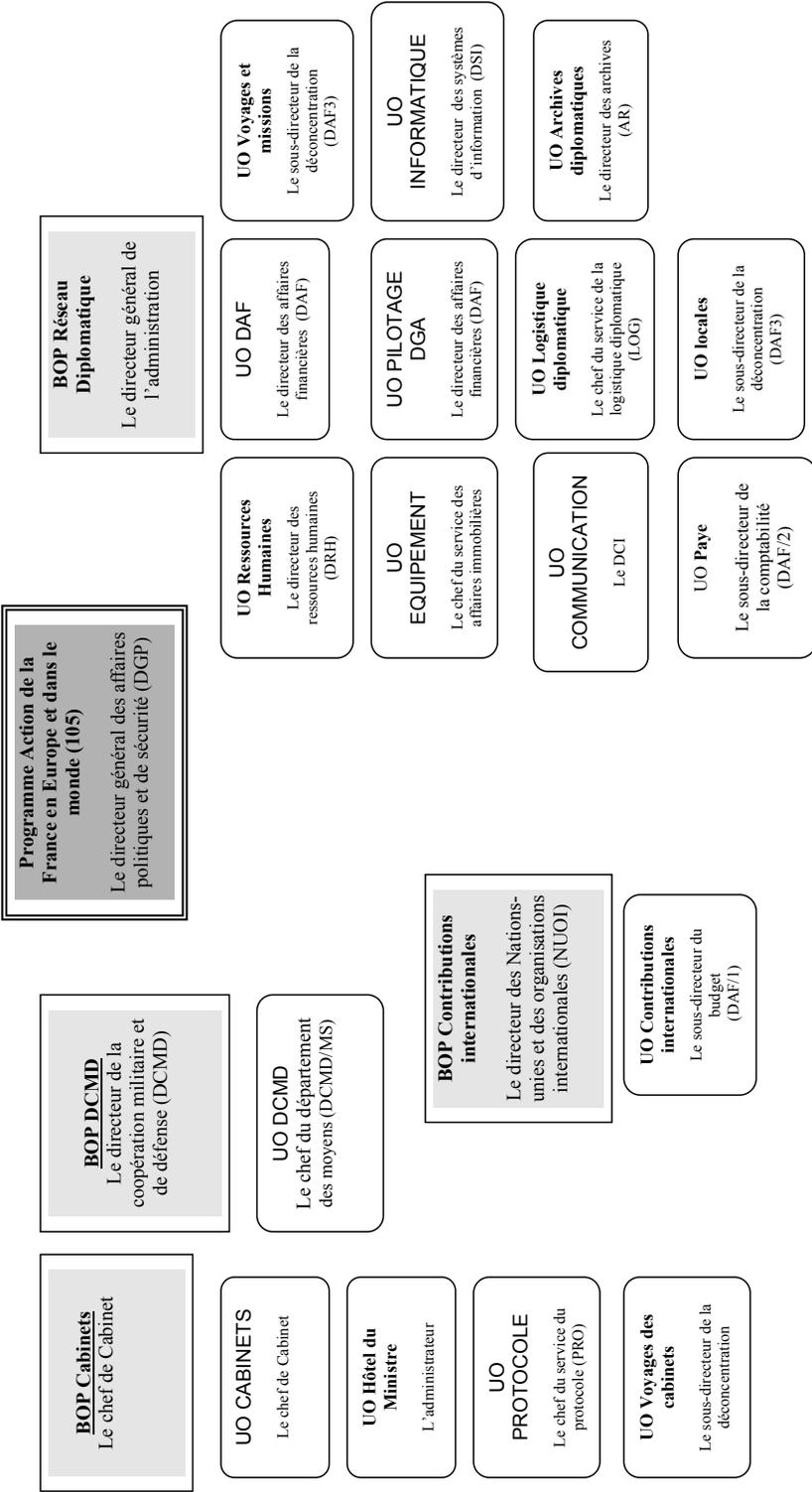
Les praticiens de la LOLF au ministère reconnaissent d'ailleurs que le choix d'une organisation purement géographique aurait pu être fait pour la mission *Action extérieure de l'État*, et les mêmes reconnaissent aussitôt qu'il était beaucoup plus pertinent de raisonner selon une maquette fonctionnelle. Cela étant, que la mise en œuvre de la LOLF *telle qu'elle a été pratiquée par l'administration dans son ensemble* soit cause de lourdeur en bout de chaîne pour les gestionnaires ou ne se soit pas accompagnée du déploiement des systèmes d'information censés permettre d'y faire face, voilà qui a été dit par maints observateurs, et voilà ce à quoi il faut remédier pour garantir le succès de cette réforme. Mais il ne sert à rien d'en blâmer le texte de la loi organique elle-même. Autrement dit, **la nécessaire souplesse de gestion qui doit être laissée à l'ambassadeur comme pilote des services de l'État à l'étranger** – similaire à celle dont devrait jouir le préfet en département ou en région – **est affaire de mise en œuvre administrative**, non de conception de la LOLF elle-même.

À cet égard, l'architecture des budgets opérationnels de programme (BOP) choisie par le ministère et telle que la décrivent ses services eux-mêmes repose, pour chacun des programmes de la mission, sur les mêmes caractéristiques :

- il n'y a que des BOP centraux et donc aucun BOP déconcentré ;
- la fonction du BOP consiste à mettre à disposition les crédits vers les unités opérationnelles (UO) centrales ou locales ;
- un seul BOP par programme peut déléguer des crédits aux UO locales ;
- les UO locales répondent à une logique géographique, par pays ;
- le rôle de l'UO réside seulement dans l'utilisation des crédits, sous forme d'engagement et de liquidation de la dépense.

Le graphique page suivante illustre cette « cartographie ».

ARCHITECTURE DES BOP DE LA MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ÉTAT EN 2008



Le second point à souligner concerne, dans le détail fin de la mise en œuvre de la LOLF, la remarquable constance avec laquelle la ministre met en place la **comptabilité d'analyse des coûts**, puissant outil de connaissance du coût des politiques publiques.

En substance, les travaux menés par la cellule interministérielle responsable de ce chantier, avec les cellules contrôle de gestion placées auprès des programmes, portent aujourd'hui sur les volets des PAP spécifiques à cet embryon de comptabilité analytique, ainsi qu'à la production des indicateurs de performance de nature budgétaire et comptable, mais aussi à l'évaluation du coût des postes à l'étranger, (par titre, par catégorie, par zone géographique, etc.), ainsi qu'à la reconstitution du coût global des services de l'État à l'étranger.

Dans un second temps, les travaux porteront sur la notion de coût complet :

- d'un poste à l'étranger, par programme ;
- d'une direction, d'un service d'administration centrale ou d'un service dans un poste important ;
- d'une activité (presse, chancellerie diplomatique, cours de langue, secteur culturel, état-civil, visas, ...) ;
- d'une prestation (manifestation culturelle, délivrance d'un visa, d'un passeport, ...) ;
- d'un projet (informatique, support, scientifique, ...).

Cette approche, précieuse pour les gestionnaires, et qui est l'un des principes qui sous-tendent la LOLF, sera particulièrement nécessaire si, comme le préconise votre Rapporteur spécial, le ministre franchit le pas de la création d'un programme regroupant les moyens de soutien propres à la mission *Action extérieure de l'État*. Sur le plan technique, la mise en œuvre de ce suivi comptable dépend du déploiement des applications informatiques adéquates, qui est en cours.

CHAPITRE II

LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : LA HAUTE POLITIQUE ET L'INTENDANCE

Parce qu'il mobilise près de 65 % des crédits de la mission et plus de 63 % des emplois qui lui sont alloués, le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* pourrait être scindé en deux, de façon à faire apparaître un programme consacré au « soutien ». Cette évolution n'irait pas forcément dans le sens d'une budgétisation à coût complet de la politique menée – et il faut à cet égard saluer l'effort de mise en œuvre de la LOLF accompli par le ministère –, mais tel est bien le schéma observé dans la plupart des missions du budget de l'État. Plusieurs raisons pourraient ici être invoquées :

– la disproportion actuelle entre le poids relatif des programmes dans la mission ;

– la « double commande » organisée *de facto* au sein de ce programme, dont le responsable est le directeur général pour les affaires politiques et de sécurité, par ailleurs secrétaire général adjoint du ministère, quand le responsable effectif pour les questions de soutien est le directeur général de l'administration, également secrétaire général adjoint ;

– le regroupement des crédits de soutien de l'ensemble de la mission au sein du programme, sur l'action 6 *Soutien* et l'action 7 *Réseau diplomatique*, poursuivi et achevé par le présent projet de loi de finances.

Même si la décision n'a pas été prise dès cette année, compte tenu notamment des implications pratiques, pour l'administration, de la scission en deux du programme, la situation semble mûre et devrait se dénouer à brève échéance.

Dans son format actuel, ce programme mêle donc les aspects de haute politique et d'intendance, les questions proprement budgétaires étant davantage centrées sur le second volet.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2007 ET 2008

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		FDC et ADP attendus	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
01 Coordination de l'action diplomatique	43,56	50,85	36,69	29,18			3,55	3,58	83,79	83,61	0,05	
02 Action européenne	4,02	3,76	1,3	1,31			48,44	48,32	53,76	53,39		
04 Contributions internationales							541,55	580,35	541,55	580,35		
05 Coopération militaire et de défense	57,12	56,01	6,04	6,5			42,94	35,48	106,1	97,99	1	0,7
06 Soutien	92,71	92,77	121,63	117,26	12	19,55			226,33	229,58	9,48	0,45
07 Réseau diplomatique	308,79	298,42	116,9	120,33	6,74	18,46			432,43	437,21	1,82	4,54
Totaux	506,19	501,81	282,55	274,58	18,73	38,01	636,48	667,73	1 443,95	1 482,13	12,35	5,69

Source : PAP du programme Action de la France en Europe et dans le monde pour 2008.

Les crédits de paiement du programme progresseront en 2008 de 2,7 %, et hors titre 2, de 4,5 %. La stabilité des moyens de fonctionnement, théoriquement garantie par le contrat de modernisation, oblige à une grande rigueur dans la gestion de ces moyens. Globalement néanmoins, hors impact des transferts détaillés ci-dessous, les dépenses de soutien passeront, entre 2007 et 2008, de 282 millions d'euros à 274 millions d'euros en crédits de paiement.

I.- DES ÉCONOMIES SERONT RECHERCHÉES EN 2008 SUR DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT RATIONALISÉS

A.- EMPLOIS ET RÉMUNÉRATIONS : UNE BAISSÉ PROGRAMMÉE POUR LA MISSION

Le ministère des Affaires étrangères et européennes répartit ses emplois en cinq catégories : les agents titulaires et contractuels à durée indéterminée (CDI) en France (G 1), les agents titulaires et CDI à l'étranger (G 2), les contractuels à durée déterminée et volontaires internationaux (G 3), les militaires (G 4) et les recrutés locaux (G 5) ⁽¹⁾.

1.- Le plafond d'emplois des trois programmes diminuera de 271 ETPT

L'évolution du plafond d'autorisation des emplois du ministère répond en premier lieu aux engagements pris dans le cadre du **contrat triennal de modernisation** (2006-2008). Le plafond connaîtra en 2008 une diminution de 234 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au titre de ce contrat, dont 100 transferts à l'Agence française de développement (AFD), hors mission *Action extérieure de l'État* puisqu'il concerne le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

Des **transferts** sont prévus pour 2008, pour un total de 147 ETPT, déjà évoqués à l'occasion des changements de périmètre précités du programme : 6 ETPT (catégorie G 1) du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel transférés au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, 1 ETPT de catégorie G 1 transféré au secrétariat général de la Défense nationale, et 140 ETPT transférés (139 en catégorie G 1 et 1 en catégorie G 3) au ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Le plafond d'emplois connaîtra également un **changement de catégorie** pour les agents dont le contrat à durée déterminée a été transformé, au titre de la loi du 26 juillet 2005 ⁽²⁾, en contrat à durée indéterminée. Ce mouvement touchera 272 ETPT.

(1) *Votre Rapporteur spécial fait ici le choix d'une présentation consolidée des emplois à l'échelle de la mission, conforme à la réalité de la gestion du ministère des Affaires étrangères et européennes.*

(2) *Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.*

Par ailleurs, des **transferts entre programmes et entre catégories** seront effectués par redéploiement interne, afin de tenir compte de la réalité de la consommation observée. Ces transferts permettront de corriger certains déséquilibres nés au moment de la construction du plafond d'emplois en vue du passage à la LOLF, et observés à partir de 2006.

Alors que le plafond d'emplois voté par le Parlement en loi de finances pour 2006 a été consommé à 99,67 %, ce taux devrait en 2007 être légèrement supérieur à 99 %, compte tenu des transferts à l'AFD déjà intervenus, en anticipation sur la loi de finances.

L'évolution des emplois entre 2007 et 2008 serait donc la suivante :

PLAFOND DES EMPLOIS AUTORISÉS EN LOI DE FINANCES POUR 2007

(en ETPT)

Programmes	G 1	G 2	G 3	G 4	G 5	Total
	Titulaires + CDI Administration centrale	Titulaires + CDI à l'étranger	CDD + volontaires internationaux	Militaires	Recrutés locaux	
<i>Action de la France en Europe et dans le monde</i>	2 389	1 709	732	780	3 122	8 732
<i>Français à l'étranger et étrangers en France</i>	715	973	95		1 615	3 398
<i>Rayonnement culturel et scientifique</i>	94	60	950		246	1 350
Total (1)	3 198	2 742	1 777	780	4 983	13 480

(1) y compris la réserve interministérielle d'administrateurs civils.

PLAFOND DES EMPLOIS AUTORISÉS EN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

(en ETPT)

Programmes	G 1	G 2	G 3	G 4	G 5	Total
	Titulaires + CDI Administration centrale	Titulaires + CDI à l'étranger	CDD + volontaires internationaux	Militaires	Recrutés locaux	
<i>Action de la France en Europe et dans le monde</i>	2 318	1 609	474	746	3 212	8 359
<i>Français à l'étranger et étrangers en France</i>	576	1 136	66		1 782	3 560
<i>Rayonnement culturel et scientifique</i>	161	95	794		240	1 290
Total (1)	3 055	2 840	1 334	746	5 234	13 209

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

À ces emplois inscrits sous le plafond d'emplois, s'ajoutent les 3 280 recrutés locaux des établissements à autonomie financière. Ces emplois ne figurent pas dans le plafond puisqu'ils sont autofinancés par les ressources propres

des établissements. **Au total, on comptera donc 16 489 ETPT en 2008 dans le champ de la mission *Action extérieure de l'État***, dont 8 514 ETPT de droit local (soit la moitié des effectifs environ).

2.- La masse salariale sera réduite à due proportion

En 2006, les dépenses de personnel ont atteint 1 036,63 millions d'euros (dont 121,61 millions d'euros au titre du compte d'affectation spéciale *Pensions*), pour un budget initial de 1 042,72 millions d'euros (dont 132,92 millions d'euros au titre du CAS *Pensions*). En loi de finances pour 2007 a été voté un montant global de 1 028,34 millions d'euros (dont 134,01 millions d'euros pour le CAS *Pensions*).

Les crédits demandés pour 2008 s'établissent à 1 028,68 millions d'euros (dont 134,95 millions d'euros pour les pensions), soit une baisse de 14,04 millions d'euros, ou - 1,35 %, par rapport au budget initial de 2006, et une hausse (due à l'augmentation du compte d'affectation spéciale) de 340 000 euros (soit 0,03 %) par rapport à 2007.

Les déterminants de cette évolution sont les mêmes que ceux qui viennent d'être cités pour l'adaptation du nombre d'emplois : les transferts vers le nouveau ministère chargé de l'Immigration représentent 7,16 millions d'euros de masse salariale et les suppressions d'emplois au titre du contrat de modernisation, 8,61 millions d'euros. En sens inverse, diverses mesures catégorielles et revalorisations augmenteront les crédits du titre 2 de 4,32 millions d'euros.

Des progrès ont été accomplis dans la répartition entre programmes des crédits de rémunération. Lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006, la méthodologie employée avait consisté à retenir un coût moyen, par catégorie d'emploi, identique pour tous les programmes. Cette approche a conduit à un fort déséquilibre entre programmes en gestion 2006, qu'il a fallu rectifier *via* un décret d'avances. Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, une première évolution a été proposée, consistant à appliquer des coûts moyens différents par programme pour certaines catégories. Suite aux écarts constatés à l'occasion de la confection du rapport annuel de performances pour 2006, il est proposé, dans le cadre du présent projet de loi de finances, une nouvelle évolution consistant à **attribuer un coût moyen différent, à la fois par catégorie d'emploi et par programme**. Ces coûts sont résumés dans le tableau suivant :

COÛT DES EMPLOIS PAR CATÉGORIE ET PAR PROGRAMME EN PLF 2008

(en euros)

Catégorie d'emploi	Programme	Coût moyen hors CAS pensions	Coût moyen CAS pensions inclus	Rappel LFI 2007	Variation
G 1 : titulaires et CDI en administration centrale	105	43 852	57 150	48 121	- 15,8 %
	151	35 147	47 629	48 121	1,03 %
	185	59 954	73 081	48 121	- 34,15 %
G 2 : titulaires et CDI à l'étranger	105	113 535	129 689	115 329	- 11,07 %
	151	94 895	107 742	115 329	7,04 %
	185	101 737	116 075	115 329	- 0,64 %
G 3 : CDD et volontaires internationaux	105	47 150	50 015	50 177	0,32 %
	151	34 766	38 088	50 177	31,74 %
	185	69 980	77 168	73 166	- 5,19 %
G 4 : militaires	105	87 310	116 945	135 385	15,77 %
G 5 : agents de droit local	105	14 863	14 863	16 226	9,17 %
	151	20 764	20 764	23 431	12,84 %
	185	32 160	32 160	32 200	0,12 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

B.- LE REGROUPEMENT DES CRÉDITS DE SOUTIEN : UN SOLDE POSITIF POUR LE PROGRAMME

1.- Les transferts vers d'autres missions en 2008...

La création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement aura un impact sur le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, certes moindre que sur le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* (cf. infra) : sur l'action 6 *Soutien* du programme 105, un montant global d'1,16 million d'euros sera transféré à la nouvelle mission *Immigration, asile et intégration*, correspondant au fonctionnement du cabinet du nouveau ministre, pour 1 million d'euros, et au coût de fonctionnement associé aux 140 équivalents temps plein travaillé (ETPT) transférés ⁽¹⁾ au nouveau ministère, pour 160 000 euros.

Les transferts opérés au profit d'autres missions du budget de l'État sont les suivants :

– certaines contributions internationales seront transférées aux ministères techniques intéressés à hauteur de 1,194 million d'euros (117 000 euros au ministère de la Justice, 236 000 euros au ministère de l'Éducation nationale,

(1) 137 ETPT en provenance du programme Français à l'étranger et étrangers en France de la mission Action extérieure de l'État, et 3 pris sur le programme Solidarité à l'égard des pays en développement de la mission interministérielle Aide publique au développement.

785 000 euros au ministère de l'Agriculture et de la pêche et 55 000 euros au ministère de la Défense) ;

– 6 ETPT sur les 13 ETPT actuels du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel seront transférés au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Les autres devraient suivre en 2009 ;

– enfin, 1 ETPT sera transféré au secrétariat général de la Défense nationale.

2.- ... seront plus que compensés par les transferts reçus

Deux transferts importants interviendront en 2008 au profit du programme :

– le fonds de concours « logement » sera supprimé en 2008 et compensé par l'ouverture de crédits budgétaires, à hauteur de 8,8 millions d'euros ;

– le programme recevra par ailleurs 810 000 euros du programme *Rayonnement culturel et scientifique* et 11,17 millions d'euros de la mission *Aide publique au développement* au titre des frais de déménagement et de voyage pour congés, installation et rupture d'établissement dont bénéficient les assistants techniques et les expatriés des Alliances françaises ainsi que leurs ayants droit.

3.- Les crédits de soutien seront mieux identifiés

Au sein de l'action 6 *Soutien*, par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2007, le périmètre des dépenses de fonctionnement courant sera élargi pour englober désormais un certain nombre de dépenses qui figuraient sur les crédits de fonctionnement de l'action 1 en 2007 : frais de déplacement et de représentation des services politiques du programme, dépenses de la direction des Archives, frais de traduction pour les services, dépenses spécifiques de fonctionnement du Centre d'analyse et de prévision et de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, frais de justice.

Toujours au sein de l'action 6, les dépenses d'immobilier verront leur champ se restreindre, les frais de nettoyage figurant désormais dans les dépenses de fonctionnement courant. De plus, les dépenses liées à la sécurité et au gardiennage des locaux, y compris celles du réseau qui figuraient en 2007 sur l'action 7, comme par exemple l'achat de véhicules blindés, seront regroupées dans une rubrique *Sécurité diplomatique*.

À périmètre constant, ces dépenses de fonctionnement courant seront réduites de 5 % par rapport à 2007 mais de façon contrastée selon les types de dépenses : celles relatives à l'administration générale seront stables ou en diminution, tandis que d'autres augmenteront fortement (sécurité passive, missions d'audit et de renfort en matière de sécurité dans les postes, dépenses d'immobilier à Paris et à Nantes).

Au sein de l'action 7 Réseau diplomatique également, le périmètre des dépenses de fonctionnement courant sera élargi. Il comprendra ainsi, outre les frais de voyage et de déménagement susmentionnés :

– les dépenses de communication des postes, qui figuraient en 2007 sous la rubrique *Dépenses d'informatique* ;

– les dépenses relatives à l'énergie, aux charges locatives et de copropriété à l'étranger et aux impôts et taxes, qui figuraient en 2007 sous la rubrique *Dépenses d'immobilier* ;

– les frais de réception des représentations permanentes auprès de l'OCDE et de l'UNESCO, qui figuraient en 2007 sur l'action 1 ;

– les dépenses d'immobilier à l'étranger qui figuraient sur l'action 6 en 2007.

L'évolution à périmètre constant fait apparaître une baisse de 4,17 % par rapport à 2007, résultant là aussi de situations diverses : certains postes de dépenses seront fortement réduits (dépenses d'entretien et de maintenance, décoration et patrimoine) tandis que d'autres connaîtront une augmentation (voyages et missions statutaires).

4.- Le format de l'action *Coordination de l'action diplomatique* sera plus cohérent

En 2008, tous les crédits mis en œuvre à l'initiative directe des autorités politiques seront regroupés sur l'action 1 *Coordination de l'action diplomatique*. Trois grandes catégories de dépenses sont concernées : celles des cabinets ministériels (réceptions à l'hôtel du ministre, voyages, subventions du ministre des Affaires étrangères), certaines dépenses du service du protocole (visites d'État en France, voyages du Président de la République et du Premier ministre, conférences internationales, interprétariat), ainsi que les dépenses de la direction de la communication et de l'information.

Toutes les autres dépenses des services précédemment imputées sur l'action 1, y compris celles liées à l'activité du secrétariat général, seront transférées vers l'action 6 *Soutien*.

Enfin, les dépenses de titre 3 consacrées aux voyages et réceptions seront reconduites par rapport à 2007, sauf concernant le poste « conférences internationales et voyages officiels, en baisse de 7,5 %. Le détail, qui ne figure pas dans le PAP, en sera le suivant :

FRAIS DE VOYAGE ET DE RÉCEPTION DU MINISTÈRE POUR 2008

(en milliers d'euros)

Poste de dépense	AE	CP
Conférences internationales et voyages officiels	19 273,1	17 184
Visites de Chefs d'État ou de Gouvernement en France	6 064	3 975
Accueils des personnalités en transit en France	1 276	1 276
Déplacements à l'étranger	9 036	9 036
Sommets, conférences internationales et manifestations	2 250	2 250
Frais d'interprétariat	647	647
Déplacements des délégations ministérielles	4 700	4 700
Réceptions organisées par les ministres et les services d'état-major	2 881,5	2 881,5
TOTAL	26 854,6	24 765,5

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

En conclusion sur ce point, votre Rapporteur spécial veut souligner que **l'adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement présenté par le Gouvernement sur les crédits de la mission *Pouvoirs publics*, le 30 octobre dernier, implique nécessairement une série de transferts entre missions, dont la mission *Action extérieure de l'État*, en première lecture du présent projet de loi de finances** – le cas échéant, en seconde délibération. Seul est pour l'heure connu le montant de la majoration de la dotation *Présidence de la République*, 68,5 millions d'euros, afin de mieux refléter le coût complet du fonctionnement de la Présidence, ce qui ne peut qu'être salué.

La contrepartie pour les autres missions, qui supportaient jusqu'ici des mises à disposition d'agents et des prises en charge de dépenses de fonctionnement de l'Élysée, n'a pas encore été communiquée au Parlement, l'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental se bornant à énumérer les ministères concernés. Pour le ministère des Affaires étrangères et européennes, l'impact pourrait représenter quelque 2 millions d'euros de crédits de personnel et environ 10 millions d'euros de crédits hors titre 2.

II.- LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE : À LA RECHERCHE DU FORMAT IDÉAL

Tous ministères, tous réseaux et tous pays confondus, la présence française à l'étranger représentait en 2006, un coût de 10,53 milliards d'euros, mobilisant quelque 31 775 agents répartis dans 1 750 implantations, selon les chiffres mentionnés dans le document de politique transversale (DPT) *Action extérieure de l'État* pour 2008. Même en se consacrant au « seul » **réseau diplomatique et consulaire**, le bilan est impressionnant et il représente, tout bien considéré, **un précieux avantage comparatif pour notre pays**. Un avantage coûteux cependant, qui doit continuer à être rationalisé.

La lettre de mission précitée du Président de la République et du Premier ministre évoque sans surprise la question cruciale du format des réseaux de la France à l'étranger :

« Nous souhaitons que vous nous fassiez des propositions sur les mesures à prendre pour améliorer le pilotage de l'action extérieure de l'État, ce qui implique de réfléchir à la fois à la nature et à l'ampleur de nos implantations à l'étranger, et à la cohérence des réseaux internationaux des différents ministères, dans un contexte d'intégration européenne de plus en plus forte et de volonté de création d'un réseau consulaire européen unique.

« Cette démarche volontariste et interministérielle de mise en cohérence des moyens de l'État à l'étranger s'appuiera sur une logique de qualité et de performance de la prestation rendue par les services de l'État. »

A.- LE DEUXIÈME RÉSEAU DU MONDE...

Le réseau administratif de la France à l'étranger, deuxième au monde après celui des États-Unis par le nombre d'ambassades, recouvre un grand nombre d'implantations : 18 catégories, un total de 787 services répartis entre 161 pays, selon le DPT précité. Il est relayé par d'autres réseaux institutionnels français, tel celui de l'Agence française pour le développement ou celui de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, sans oublier le réseau des Alliances françaises ou encore les chambres de commerce et d'industrie :

LE RÉSEAU ADMINISTRATIF À L'ÉTRANGER AU 30 JUIN 2007

	Europe (1)	Asie et Océanie	Afrique du Nord et Moyen-Orient	Amérique du Nord et du Sud	Afrique Sud du Sahara	Total
Ambassades	50	25	18	26	39	158
Postes consulaires	29	12	18	20	18	97
Missions et services économiques	52	32	21	31	25	161
Autres implantations du MINEFI (2)	25	6	7	10	14	62
Autres ministères (3)	113	40	43	40	50	286
Sous-total	269	115	107	127	146	764
Autres implantations (4)	220	127	55	116	177	695
Total	489	242	162	243	323	1 459

(1) Hors entités d'administration centrale/France, soit : les ministères et les 3 représentations permanentes du ministère des Affaires étrangères, OCDE, Conseil de l'Europe et UNESCO, implantées en France.

(2) Les autres implantations du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie comprennent les paieries et trésoreries, qui ne relèvent pas des missions économiques, selon les dispositions de l'article 6 du décret n° 2002-772 du 3 mai 2002 relatif à l'organisation des services à l'étranger du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

(3) Le réseau des autres ministères comprend notamment : le réseau du ministère de la défense hors forces pré-positionnées à l'étranger (attachés d'armement et de défense), celui du ministère de l'intérieur (service de coopération technique internationale de police : SCTIP), celui des Anciens combattants, les attachés agricoles, les conseillers des affaires sociales, les magistrats de liaison, les conseillers maritimes et les agents de l'aviation civile.

(4) Il s'agit des entités autonomes et opérateurs.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

La répartition des effectifs des ministères par pays est très variable : dans les « petits pays », le ministère des Affaires étrangères et européennes est souvent le seul ministère représenté ; dans les postes de taille moyenne, sont également présents les ministères de l'Économie, de la Défense et de l'Intérieur ; et dans les grands postes, les effectifs du ministère des Affaires étrangères ne représentent souvent que la moitié des effectifs de l'État :

COMPARAISON ENTRE EFFECTIFS EXPATRIÉS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DES AUTRES MINISTÈRES AU 31 DÉCEMBRE 2006

Pays	Nombre de postes MAE	Nombre de services autres ministères	Total implantations (*)	Expatriés rémunérés par le MAE	Expatriés rémunérés par le Minefi	Expatriés autres ministères	Total agents expatriés de l'État
Afrique du Sud	3	5	8	55	16	21	92
Allemagne	7	12	19	165	64	183 (**)	412
Chine	6	16	22	144	69	27	240
Corée	1	4	5	22	11	9	42
États-Unis	13	16	29	258	105	101	464
Inde	3	6	9	64	22	11	97

(*) Hors établissements autonomes (EAF, Alliance Française, etc.).

(**) Dont 154 agents relevant du ministère de la Défense (32 dans un cadre multilatéral).

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Souvent évoqué pour sa taille et le coût qu'il représente, le réseau du ministère des Affaires étrangères et européennes est, il faut le rappeler, très sollicité au nom de sa « vocation universelle ». En effet, alors que les ministères techniques peuvent choisir leurs cibles, géographiques ou thématiques, le Quai d'Orsay doit être partout au service d'une sorte « d'aménagement du territoire international », selon une formule très juste aux yeux de votre Rapporteur spécial.

Comme le réaffirmement notamment les objectifs contenus dans le PAP ou dans le document de politique transversale *Action extérieure de l'État*, il est demandé à ce réseau, tout à la fois (hormis les objectifs spécifiques de l'aide au développement) :

- de garantir la sécurité des Français, ce qui englobe tant la situation concrète de nos compatriotes que la gestion des crises ou la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- de contribuer à la croissance, en relevant le défi de la mondialisation, par l'amélioration de l'attractivité du territoire ou l'appui à nos entreprises ;
- de soutenir le rayonnement de la France, au travers de la promotion de notre patrimoine culturel, de la langue française, de nos techniques de pointe, de nos atouts touristiques et de nos valeurs politiques ;
- de prendre part à la construction d'une Europe renforcée.

Autant d'objectifs à atteindre dans le respect de la contrainte budgétaire.

B.- ... DOIT ÊTRE RENDU PLUS OPTIMAL

Selon l'expression employée avec beaucoup de pertinence par Mme Nathalie Delapalme, inspectrice générale des finances chargée de conduire la révision générale des politiques publiques pour l'action extérieure de l'État : « *Un réseau à amaigrir et à muscler* », tel est le défi à relever.

1.- La rationalisation du réseau est au cœur de la réflexion du ministère

Les perspectives d'ouverture de postes, comme en 2007, vont dans le sens défini par le Conseil interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE) du 25 juillet 2006 : le renforcement de la présence de la France dans les pays émergents et les zones de forte migration. Après l'ouverture de consulats généraux à Ekaterinbourg, Shenyang et la réouverture d'Oran, en 2008 est prévue l'ouverture de deux consulats en Inde, à Calcutta et à Bangalore, sans doute sous la forme d'un poste mixte entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et la direction générale du Trésor et de la politique économique.

a) *Un réseau diplomatique à étages*

La rationalisation du réseau diplomatique est la question la plus lancinante et la plus délicate. La décision d'ouvrir ou de fermer une ambassade engage *in fine* le Président de la République dans la gestion de ses relations avec ses homologues. Une décision de fermeture, en particulier, est éminemment politique, et les pressions du pays d'accueil sont souvent fortes pour l'empêcher. Il est un fait, d'ailleurs, que fermer une ambassade revient à se priver de relais efficaces pour la défense de nos intérêts économiques, ce qui permet de dire que la décision de fermeture peut avoir, paradoxalement, un coût plus important que l'économie immédiate engendrée. A cet égard, un exemple plusieurs fois cité à votre Rapporteur spécial l'a frappé : **si l'on décidait de fermer les 28 ambassades installées dans les pays avec lesquels nos liens sont les moins denses** (la catégorie 7 de la directive nationale d'orientation des ambassades adoptée par le CIMEE précité), **l'économie théorique serait de 40 millions d'euros (moyens de coopération compris), soit moins de 1 % du budget de l'ensemble du ministère** ou 1,75 % des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*. Par comparaison, le coût du réseau français aux États-Unis est à peu près équivalent au coût de ces 28 ambassades.

Pour autant, la réflexion se poursuit quant au format du réseau diplomatique et plusieurs mesures sont envisageables, selon le ministère :

– des fermetures ciblées dans quelques pays, essentiellement pour surmonter, malgré tout, le tabou de la fermeture, par exemple au Guatemala, en Guinée Bissao, en Mongolie, au Népal, au Nicaragua ou en Zambie ;

– la recherche de « solutions innovantes » avec des ambassades franco-allemandes croisées (un ambassadeur allemand et un chargé d'affaires français

dans un pays, l'inverse dans un autre), ou la mise en place d'équipes européennes avec un seul chargé d'affaires français dans un bâtiment commun à plusieurs pays ;

– la transformation des postes les plus petits en « bureaux d'ambassade » à effectif limité, éventuellement un seul agent de catégorie A, hébergés dans une structure de type Alliance française ;

– une spécialisation des postes selon les pays, avec en Europe un recentrage sur l'action diplomatique, et sur l'action économique dans les pays émergents, parallèlement au transfert au ministère des Affaires étrangères et européennes des missions économiques ;

– un effort de rationalisation dans les postes les plus coûteux, en priorité la vingtaine de postes dont le budget de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros par an.

Votre Rapporteur spécial note également que le Conseil des Affaires étrangères, instance de réflexion et d'analyse chargée de conseiller le ministre installée à la mi-décembre 2006, a proposé la mise en place d'un « **réseau unique arborescent** » : **au sommet de la structure proposée, seraient instituées des ambassades régionales**, ainsi que des ambassades de plein exercice dans des pays dont l'importance et les enjeux le justifient. Les ambassades régionales exerceraient la gestion administrative et comptable des postes rattachés, ainsi que leur gestion consulaire, elles assureraient le suivi des questions globales (environnement, énergie, *etc.*), elles seraient l'interlocuteur du ministère pour les questions administratives (du type questionnaires ou enquêtes) dont les postes rattachés seraient déchargés afin de se consacrer à l'observation politique et au relais des positions française ; elles seraient enfin des pôles d'influence dans le domaine de la communication et des médias.

Pour les autres ambassades, le Conseil préconisait de distinguer entre les ambassades de plein exercice et les ambassades rattachées, à gestion simplifiée. Dans certains cas, la responsabilité pourrait en être confiée, non à un ambassadeur, au sens classique du terme, mais à un consul honoraire ou à un agent d'une autre administration.

b) Un réseau consulaire allégé

Dans le réseau consulaire, la réflexion doit porter en priorité sur l'Union européenne, et notamment sur les pays frontaliers où nous entretenons un réseau encore important, en Espagne, en Italie, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Belgique, sans oublier – certes hors UE – la Suisse. Dans chacun de ces pays, notre réseau consulaire coûte 3 à 6 millions d'euros par an, alors que la plupart des fonctions consulaires ne se justifient plus, ou pourraient être accomplies depuis la France, en développant par exemple une plate-forme de « télé-administration » à Nantes.

Au sein du réseau consulaire hors d'Europe, le ministère estime que l'effort devrait viser prioritairement les trois pays du Maghreb, ainsi que le Sénégal éventuellement, *via* un recentrage sur les capitales. À titre d'exemple, le coût annuel des consulats au Maroc avoisine 10 millions d'euros. En outre, la fermeture de quelques consulats contribuerait à faire baisser le nombre de demandes de visas.

Enfin, **un réseau dense de consulats honoraires**, dont les compétences seraient, par rapport à la situation actuelle, refondues par le législateur, pourrait irriguer l'ensemble du réseau au travers du recueil de l'information, de l'impulsion des intérêts de la France et de protection de ses ressortissants.

La question du **réseau culturel** est abordée *infra* au chapitre IV du présent rapport spécial.

2.- Des progrès ont d'ores et déjà été accomplis

a) Concernant le format du réseau

Le ministère a créé en 2006 **un comité stratégique de suivi des réseaux** afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence de leur fonctionnement. Ce comité, qui regroupe l'ensemble des directions, examine les possibles adaptations du réseau diplomatique, consulaire et culturel. Il a entrepris en 2006 la rationalisation du réseau des six postes d'Amérique centrale, débouchant sur la suppression de 20 ETPT. Le même exercice conduit en 2007 sur les onze postes d'Afrique australe et orientale doit aboutir à la suppression de 52 ETPT.

Il faut aussi saisir l'occasion de **la révision générale des politiques publiques**, lancée en juillet 2007 par le Président de la République et le Premier ministre ⁽¹⁾.

À n'en pas douter, l'avenir passe par la concrétisation de l'objectif de la directive nationale des ambassades adoptée le 25 juillet 2006 consistant à faire de l'ambassade le lieu naturel du service public à l'étranger. Cette directive, outil rationnel et non discrétionnaire d'allocation des moyens de l'État à l'étranger, validée au niveau interministériel, n'a pas fait l'objet d'évolution depuis son adoption.

Le redéploiement des capacités en fonction de nouvelles priorités géographiques a commencé d'être mise en œuvre dans la programmation 2007, par l'attribution de moyens nouveaux au réseau en Inde (+12 ETPT) et en Chine (+18 ETPT), ainsi que par la réduction globale des moyens alloués à nos postes d'Europe occidentale, d'Amérique latine et d'Afrique australe et orientale, qui doit déboucher sur la suppression de 3 à 4 % des effectifs dans ces régions du monde.

(1) Voir en conclusion les remarques de votre Rapporteur spécial sur ce point.

Quant à **la mise en place de pôles régionaux**, elle est effective dans les secteurs suivants :

– les systèmes d’information, avec la création de 28 centres régionaux d’assistance des systèmes d’information et de communication ;

– la fonction immobilière, où des antennes régionales supervisent la politique immobilière des postes placés sous leur autorité, comme votre Rapporteur spécial a pu le constater lors de sa mission à Istanbul ;

– la fonction culturelle et la politique de développement, avec des attachés régionaux audiovisuels et des attachés régionaux de coopération multilatérale.

Enfin, **les « co-localisations »** d’implantations diplomatiques, consulaires et culturelles avec nos partenaires, dans des pays tiers, pourraient être multipliées. C’est à l’heure actuelle avec l’Allemagne que ce dossier est le plus avancé, même si peu de réalisations concrètes sont intervenues, et si quelques échos du terrain incitent votre Rapporteur spécial à relativiser les gains à en attendre.

Deux sites, à Praia (Cap Vert) et Lilongwe (Malawi) sont aujourd’hui opérationnels : un chargé d’affaires est hébergé au sein de l’ambassade du pays partenaire (ambassade de France à Praia et d’Allemagne à Lilongwe). Un accord-cadre fixant les dispositions générales applicables entre les parties pour ces implantations communes a été élaboré et signé lors du conseil des ministres franco-allemand du 12 octobre 2006. Le projet de loi autorisant l’approbation de cet accord-cadre a été transmis au Sénat. Il reste que les co-localisations relèvent, en raison de l’importance des travaux immobiliers, d’une démarche à long terme. Les projets en cours concernent Dacca, Yaoundé, Maputo et progressent de façon satisfaisante ; les deux derniers pourraient aboutir en 2008-2009. Un autre projet, à Kiev, a quant à lui été abandonné.

Par ailleurs, il existe des co-localisations, hors accord-cadre, dans le domaine culturel, entre centre culturel et *Goethe Institut* à Palerme, Luxembourg et Ramallah, et avec une Alliance française à Ekaterinbourg, Glasgow, Manchester et Porto. Mais le projet de centre culturel franco-allemand à Moscou connaît des difficultés dans la recherche d’une implantation.

Avec le Royaume-Uni, les co-localisations concernent les postes de Freetown (Malawi) où un agent de notre antenne diplomatique est hébergé dans les locaux de l’ambassade britannique, et celui d’Abidjan, où un agent du *Foreign and Commonwealth Office* est hébergé à l’ambassade de France.

b) Concernant le fonctionnement des postes

La directive nationale d’orientation précise les missions, les structures, les métiers d’une ambassade. Parmi les mesures qu’elle préconise, on peut relever :

– l’établissement d’un plan d’action de l’ambassade, destiné à coordonner l’action de l’ensemble des services de l’État à l’étranger, sous l’égide de l’ambassadeur ;

– la mise en place de **services administratifs et financiers uniques** (SAFU), regroupant dans la même main, d’une part, les fonctions administratives de gestion du personnel, de gestion des relations avec le protocole local, de gestion des biens matériels et immobiliers, de passation des marchés et d’expertise juridique, et d’autre part, les fonctions budgétaires et financières ;

– le regroupement physique des services.

Ces deux derniers sujets méritent quelques développements. C’est conformément aux recommandations d’un audit de modernisation et aux conclusions du CIMEE précité, mais aussi en suivant les préconisations des rapports parlementaires de la MEC, et des prédécesseurs ou homologues de votre Rapporteur spécial, que le ministère a poursuivi l’objectif de création progressive de **SAFU ministériels et interministériels**, dans une perspective d’amélioration de la qualité de service et d’optimisation des coûts. Il a ainsi invité l’ensemble des postes à mettre en place un SAFU ministériel avant la fin de 2008 (l’objectif serait atteint à 77 % à la fin de 2007), et les 58 postes désignés lors du CIMEE à lui proposer le regroupement progressif, au sein de SAFU interministériels placés sous l’autorité de l’ambassadeur, des fonctions de gestion administrative et financière de l’ensemble des services de l’État à l’étranger.

L’exercice, qui concernait 10 postes en 2006 et 48 autres en 2007, a été lancé en octobre 2006 et progresse de façon satisfaisante (51 postes sur 58 devant être dotés à la fin de 2007), parallèlement aux mesures d’accompagnement que sont la professionnalisation des agents, la simplification des procédures comptables et l’optimisation des outils de gestion informatiques. Les réductions d’effectifs rendues possibles ne sont pas encore significatives, compte tenu du faible nombre de postes concernés en 2006. Au demeurant, elles seraient, selon les estimations disponibles dans le rapport d’audit, plutôt modestes : 71 ETPT pour l’ensemble des ministères concernés.

Soulignons que la mise en place, dans ce cadre, de l’allègement des dispositions en matière de procédures comptables, nécessite la conduite de travaux devant être menés en concertation étroite avec la direction générale de la Comptabilité publique. **Votre Rapporteur spécial veut saisir cette occasion de réitérer une proposition qu’il porte depuis longtemps déjà et qui trouverait parfaitement à s’appliquer, dans un premier temps, à cette amélioration de la gestion de nos postes à l’étranger : la fin de la séparation, lourde et obsolète, entre ordonnateur et comptable.** La modernisation de la gestion publique y trouverait un formidable élan et le budget de l’État, d’appréciables économies.

Quant au regroupement des différents services de l’État sur un même site, il constitue l’une des priorités de la politique immobilière du ministère. Les regroupements des missions économiques avec d’autres services sont déjà largement pratiqués : sur ses 150 implantations à l’étranger (hors postes à agents isolés), les services de la direction générale du Trésor et de la politique économique sont regroupés avec les services du ministère des Affaires étrangères et européennes dans 78 cas. Une dizaine de regroupements supplémentaires a été

lancée (Madrid, Pékin, Tokyo, Djakarta) ou est à l'étude partout où cela est possible et utile (Berne, Hanoi, Ankara, Amman, Téhéran, Montréal, Koweït...). Pour autant, le regroupement ne peut être une fin en soi ; il doit donc être précédé d'un bilan coût / avantage.

3.- La gestion par la performance pourrait être renforcée

En complément des réformes précédemment décrites, l'amélioration de l'efficacité de la gestion des postes passe, comme pour tout service de l'État, par la poursuite du développement du contrôle de gestion et de la comptabilité d'analyse des coûts, outils promus par la LOLF.

Mais « l'effet de levier » de cette dernière pourrait être sensiblement accru, selon votre Rapporteur spécial, par une adaptation du dispositif de mesure de la performance qui irait de pair avec la scission en un programme « politique » et un programme « soutien » suggérée plus haut. En effet, avec un seul objectif sur les cinq du programme qui soit tourné vers l'efficacité, « l'intendance » est fatalement seconde dans la stratégie poursuivie ; elle occuperait plus de place dans la stratégie d'un responsable de programme « soutien ».

Le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* recentré sur la « haute politique » conserverait les objectifs *Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France, Construire l'Europe, Renforcer la sécurité internationale et Promouvoir le multilatéralisme*, tandis que l'objectif consistant à *Assurer un service diplomatique efficace et de qualité* pourrait voir enrichie sa palette d'indicateurs d'efficacité, par exemple avec le suivi d'un rapport coût / activité des postes, ou un indicateur spécifique aux dépenses de sécurité.

III.- LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES SOUS LE FEU DES PROJECTEURS

Alors même que l'un des principaux motifs de satisfaction dans la présentation des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* pour 2008 consiste en un « rebasage » des crédits de l'action 4 du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* consacrés aux contributions internationales dues par la France à raison de sa participation à des organisations internationales ou à des opérations de maintien de la paix (OMP) menées sous l'égide des Nations Unies, une audition organisée par la commission des Finances du Sénat⁽¹⁾ le lendemain de l'adoption du projet de loi de finances en Conseil des ministres est venue tempérer toute volonté de présentation optimiste de cette question de la part du ministère du Budget. La dispute n'est pas nouvelle.

(1) À cette occasion, elle a publié un rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, Rapporteur spécial, Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement, n° 24 (2007-2008), dans lequel elle demande une meilleure évaluation de la dépense a priori – réclamant en particulier un amendement gouvernemental pour provisionner le coût de l'OMP au Darfour – et une meilleure maîtrise de la progression de cette dépense.

A.- UN CONSTAT PARTAGÉ : D'UN POIDS CROISSANT, LES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE SONT SOUS-DOTÉES EN LOI DE FINANCES

En 2008, bien que sous-évaluées dans le présent projet de loi de finances, les contributions de la France à des organisations européennes ou internationales représenteront, avec 622,1 millions d'euros, **63,5 % des crédits hors titre 2 du programme et plus du quart (27,2 %) du total des crédits de la mission.**

1.- Le coût du multilatéralisme

La France est membre d'un peu plus de 150 organisations internationales, qui interviennent dans de multiples domaines d'intérêt commun : l'environnement (avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement et ses nombreuses conventions liées), la santé (avec l'Organisation mondiale de la santé, ou l'Office international des épizooties), l'agriculture et l'alimentation (avec la FAO ou l'Office international de la vigne et du vin), la culture (avec l'UNESCO notamment), le tourisme (avec l'Organisation mondiale du même nom), les normes sociales (avec le Bureau international du travail), *etc.*

Les États comme les opinions publiques placent beaucoup d'espoir dans ces organisations multilatérales, censées en particulier réguler la mondialisation, au prix de programmes dont le coût augmente année après année. Or la vaste majorité des contributions acquittées sur les crédits du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* a un caractère obligatoire en application des traités ou conventions auxquels la France est partie.

Quant aux quelques contributions qui ne sont que volontaires, elles sont versées à des organisations que le ministère qualifie à juste titre d'« incontournables » : le PNUE précité, ou le Comité international de la Croix-Rouge, par exemple. Il conviendrait d'ailleurs de suivre, pourquoi pas *via* un indicateur spécifique, le rang de la France dans les délais de paiement de ces contributions volontaires, car il s'agit d'un critère du sérieux de nos engagements, aux yeux de nos partenaires.

Pour 2008, les crédits demandés au titre des contributions internationales s'élèvent à 407,5 millions d'euros hors opérations de maintien de la paix. Ce montant financera :

– les contributions européennes à hauteur de 41,75 millions d'euros, dont 35,82 millions d'euros pour le Conseil de l'Europe (soit + 5,4 % par rapport au montant inscrit en 2007), somme globalement inchangée qui pèse sur les « autres contributions européennes » (– 34,9 %) sans que le détail en soit donné dans le PAP ;

– les contributions payables en euros pour 160,95 millions d'euros (– 3 %), dont 26,92 millions d'euros à l'OTAN (– 2,5 %), 26,28 millions d'euros à l'OCDE (+ 3,9 %) et 17 millions d'euros à l'OSCE (– 5,1 %, mais en hausse par rapport au montant effectivement dû) ;

– les contributions payables en devises pour 204,35 millions d’euros (+ 6 %), dont 118,1 millions d’euros à l’ONU (– 0,2 %).

Le point le plus préoccupant sur le plan de la sincérité budgétaire demeure la question des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

2.– Vers un record en 2008 du coût des opérations de maintien de la paix

Le nombre et l’ampleur des opérations de maintien de la paix se sont accrus considérablement ces dernières années, dans un contexte international marqué par de nombreuses crises mais aussi par le renouveau de l’action multilatérale en matière de paix et de sécurité dans le monde de l’après-Guerre froide. Au cours de la dernière décennie, le nombre de civils et de soldats affectés à des OMP 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, qui n’est pas pris en compte dans le présent projet de loi de finances alors que la quote-part de la France sera de l’ordre de 110 millions d’euros.**

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 OMP 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 englobent aussi bien la construction d’un État de droit que la protection des droits de l’homme, l’assistance au processus politique et constitutionnel ou l’aide 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, et ce d’autant plus que le Département des opérations de maintien de la paix de l’ONU est dirigé depuis 2000 par un Français, M. Jean-Marie Guéhenno. Comme pour les autres membres permanents du Conseil, cette responsabilité se traduit par une majoration de nos contributions aux budgets des OMP, avec une quote-part de 7,47 %, contre 6,3 % pour le budget ordinaire de l’ONU.

Les crédits demandés par le ministère résultent d’éléments jouant à la hausse, d’autres pesant à la baisse :

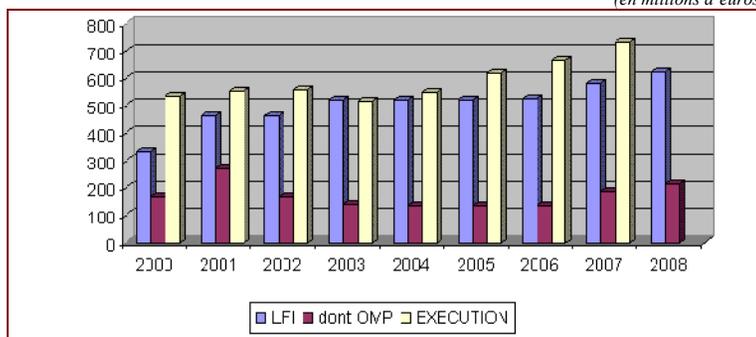
– à la hausse, outre la compensation de l’inflation, il s’agit bien sûr du déploiement d’une force hybride au Darfour (Soudan) d’un total de 10 000 hommes, voire davantage à terme ;

— à la baisse, il s'agit de la réduction des effectifs de la Monuc au Congo et de la Minul au Libéria, compte tenu de la stabilisation progressive de ces deux pays. Une très légère baisse peut également être anticipée en Haïti. Enfin, la Minuk, au Kosovo, devrait être supprimée.

Au total, l'évolution des crédits votés et consommés depuis 2000 pour financer les contributions de la France aux organisations internationales est retracée dans le graphique suivant :

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d'euros)



Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le phénomène de **sous-budgétisation manifeste des contributions internationales** qu'illustre ce graphique, régulièrement dénoncé par les rapporteurs spéciaux compétents, n'est même pas contesté par le Gouvernement, qui se retranche derrière certains aléas pesant à la baisse sur lesdites contributions, derrière l'incertitude du coût en euros des contributions libellées en devises¹ ou derrière les effets de calendrier des appels à contribution, tout en soulignant que la France finit toujours par honorer ses engagements. En 2006, l'écart entre prévision et exécution a atteint 137 millions d'euros (dont 135 millions d'euros dus aux OMP). En 2007, il serait de 151 millions d'euros (dont 111 millions d'euros dus aux OMP). **Pour 2008, on peut l'estimer à 214 millions d'euros, dont 180 millions d'euros au titre des OMP.**

Comme sur la question des OPEX dans les crédits de la mission *Défense*, **votre Rapporteur spécial estime qu'il est du devoir de votre commission des Finances de demander que soit inscrit en projet de loi de finances un montant plus réaliste au titre des OMP des Nations Unies.**

(1) Le PAP du programme Action de la France en Europe et dans le monde mentionne un taux de change de 1,35 dollar pour un euro, quand la direction du Budget estime que ce taux devrait être de 1,37.

B.- LA RATIONALISATION ENTREPRISE DEVRA ÊTRE POURSUIVIE

1.- Un suivi plus attentif des contributions

Devant le poids croissant de contributions nécessitant régulièrement des abondements en gestion et semblant échapper à toute volonté de régulation au regard à leur caractère obligatoire, le ministère a entrepris de renforcer, autant que faire se pouvait, son contrôle sur l'évolution des engagements de la France en matière de contributions internationales. Trois leviers ont été utilisés :

– **un audit interne** des contributions qui a permis d'identifier une cinquantaine d'entre elles, de montant unitaire souvent faible, comme ne relevant pas directement du « cœur de métier » du ministère des Affaires étrangères et européennes, le transfert de la charge aux ministères techniquement compétents devant être exploré. Au terme des consultations interministérielles qui ont été menées, le montant total des transferts ne porte que sur une dizaine de millions d'euros. En 2008, il concernera 15 contributions d'un montant cumulé d'1,2 million d'euros ;

– **le renforcement des moyens humains affectés au suivi du BOP** correspondant et la mise en place au sein du ministère d'un **comité interne de pilotage** des contributions internationales ;

– **des instructions aux négociateurs concernés tendant à peser dans le sens d'une plus grande sobriété budgétaire** des organisations en cause.

Bien qu'il semble difficile d'aller très au-delà, sauf à se retirer de certaines organisations internationales, il est probable que les économies à réaliser soient minimales. Plus importante sur le plan financier est la maîtrise du risque de change.

2.- Une meilleure couverture du risque de change

Une partie importante des contributions internationales payées par le ministère des affaires étrangères est libellée en devises, plus particulièrement en dollars américains. Ces montants, sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, qui étaient encore de 337 millions de dollars en 2003, ont atteint 545 millions de dollars en 2006 et environ 638 millions de dollars en 2007. Par conséquent, le ministère se trouve exposé à un risque de change qui s'ajoute à l'incertitude qui caractérise le montant prévisionnel de ces contributions, notamment celles relatives aux opérations de maintien de la paix.

C'est la raison pour laquelle, en collaboration avec l'Agence France Trésor, il avait engagé une réflexion sur la couverture de ce risque qui a abouti à la création d'un mécanisme *ad hoc* dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006. L'article 54 de cette loi a créé un compte de commerce intitulé *Couverture des risques financiers de l'État* qui, notamment, « retrace, à compter de l'exercice 2006, les opérations de couverture du risque de change menées pour le compte du ministre des Affaires étrangères ». A ainsi été mis en place un dispositif nouveau, qui a fait l'objet d'une convention signée le 5 juillet 2006 par le ministère et

l'Agence France Trésor, ainsi que la Trésorerie générale pour l'étranger et l'Agence comptable centrale du trésor.

Une première expérimentation de ce dispositif a été engagée, en 2006, dès la signature de la convention. Pour 2007, le ministère l'a utilisé à trois reprises : le 24 octobre 2006 avec échéance au 15 février 2007 pour le paiement de contributions à l'OMS, à l'ONU et à l'UNESCO, le même jour avec échéance au 29 mars 2007 pour le paiement de contributions à l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture, l'AIEA et aux deux tribunaux pénaux internationaux, et enfin le 5 juin 2007 avec échéance au 2 octobre pour le paiement de contributions concernant trois opérations de maintien de la paix. Au total, il a procédé à l'achat de 247 millions de dollars au taux moyen de 1,278 \$ / €, pour 193,26 millions d'euros. Ce montant représente 38,67 % de l'ensemble des dépenses prévisibles en dollars en 2007. Le montant en euros représente 54,2 % du total des contributions internationales en devises et des OMP inscrites en loi de finances pour 2007.

Il faut noter que le coût des achats déjà réalisés en 2007 a été supérieur au taux de change au jour le jour, la différence représentant 6,25 millions d'euros, soit 3,9 % du total. À cette objection, le ministère répond 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 un jour s'inverser. Il a l'intention de poursuivre pour 2008 la mise en œuvre de ce mécanisme. **Votre Rapporteur spécial suggère qu'un indicateur de performance** (à inclure dans le PAP ou, pour ne pas surcharger celui-ci, à ranger parmi les indicateurs du prochain contrat de modernisation du ministère) **mesure *ex post* l'efficience de ce dispositif de couverture du risque de change, à l'image de la démarche conduite par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale dans son programme de qualité et d'efficience** ⁽¹⁾.

IV.- UN LÉGER FLÉCHISSEMENT DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION EUROPÉENNE ET À LA COOPÉRATION MILITAIRE

A.- LE PROGRAMME PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE A ÉTÉ RATTACHÉ AU PREMIER MINISTRE

En dépit de l'importance que revêt l'Union européenne dans l'action diplomatique de la France, ne sont retracés dans la mission *Action extérieure de l'État* et par conséquent commentés dans le présent rapport spécial qu'une infime partie des crédits consacrés à son fonctionnement. Non seulement l'essentiel de la contribution française relève du prélèvement sur recettes voté chaque année en première partie du projet de loi de finances ⁽²⁾, mais encore pour 2008 la création

(1) L'ACOSS, gestionnaire de la trésorerie de la sécurité sociale, effectue un suivi du coût annuel de ses emprunts, qu'elle compare au coût annuel de financement sur le marché. Il s'agit de l'indicateur n° 5.2 du programme de qualité et d'efficience Financement, l'une des composantes de l'annexe 1 au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

(2) Voir le rapport général de M. Gilles Carrez, doc. AN n° 276, tome II, commentaire de l'article 31, pp. 388 sq.

d'un programme temporaire intitulé *Présidence française de l'Union européenne* et doté de 190 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros en crédits de paiement s'est-elle effectuée par rattachement aux crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* qui relève du Premier ministre ⁽¹⁾.

Il est pourtant un fait que, même sans se traduire par un montant de crédits supplémentaire au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, la présidence française, au second semestre de 2008, se traduira nécessairement par des surcoûts en termes d'effectifs et de moyens de fonctionnement. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le ministère des Affaires étrangères et européennes gèrera environ les trois quarts des crédits du programme *ad hoc*. **Au moins peut-on souhaiter que le rapport annuel de performances afférent à l'exercice 2008 permette de reconstituer *ex post* les coûts réellement exposés par le ministère.**

Dans ce contexte, les crédits à commenter par votre Rapporteur spécial recouvrent pour l'essentiel les contributions aux organisations européennes mentionnées plus haut, qui accaparent 78,2 % du montant de l'action 2 *Action européenne* et même 84,1 % des crédits de paiement hors titre 2.

Pour le reste, les 29 ETPT d'experts nationaux détachés correspondent à 3,76 millions d'euros de crédits de personnel, contre 25 ETPT d'experts auxquels s'ajoutaient 13 ETPT en provenance de la réserve interministérielle des administrateurs civils, selon le PAP pour 2007, dans lequel figurait un montant de 4,02 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement et d'intervention demandés, soit 49,63 millions d'euros, s'inscrivent en très légère baisse de 0,2 % par rapport à 2007, pour financer les contributions aux organisations précitées à un niveau inchangé de 41,75 millions d'euros, ainsi que la desserte aérienne de Strasbourg pour 4,55 millions d'euros et les crédits d'intervention, d'information et de communication du secrétaire d'État chargé des Affaires européennes pour 3,29 millions d'euros.

B.- DES ÉCONOMIES SUR LES CRÉDITS DE FORMATION EN MATIÈRE DE COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE

Les crédits qui devraient être alloués à la coopération militaire et de défense (action 5 du programme) seront en 2008 en recul de 8 %, passant en crédits de paiement de 106,4 millions d'euros à 97,98 millions d'euros entre la loi de finances pour 2007 et le présent projet de loi de finances. Les autorisations d'engagement diminueront d'un montant équivalent, de 8,49 millions d'euros.

(1) Voir le rapport spécial de M. Jean-Pierre Brard, doc. AN n° 276 annexe 14.

Cette baisse est principalement due à la diminution des crédits de titre 6 (crédits de transferts à l'étranger), qui s'élèveront à 35,48 millions d'euros au lieu de 42,94 millions d'euros. Par ailleurs, les emplois alloués à la direction de la coopération militaire et de défense atteindront 337 ETPT, soit cinq de moins qu'en 2007, conformément au contrat de modernisation ; par conséquent, les crédits de rémunérations passeront de 57,11 à 56,01 millions d'euros. Cette baisse entraînera la poursuite de la réduction du déploiement des coopérants sur le terrain et conduira à poursuivre les ajustements de la direction en faveur de la restructuration de son réseau africain d'écoles nationales à vocation régionale.

Le montant global prévu permettra à la direction d'assurer les missions de courte durée nécessaires à l'appui de ses projets de coopération (missions de renfort temporaire, moins de six mois, réalisées par du personnel militaire). Mais elle sera amenée à faire des choix dans les projets à soutenir, que ce soit en France ou dans les pays concernés, parmi les trois pôles suivants :

– la formation en France et à l'étranger des élites et des cadres militaires et le renforcement de la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales. Dans ce domaine notamment, la direction devra revoir à la baisse le nombre de stagiaires formés en France, pour un ratio d'environ un tiers ;

– l'enseignement du français en milieu militaire, domaine dans lequel l'effort ne pourra pas être prolongé, et qui diminuera de 30 % en nombre de stagiaires et sera mis en œuvre dans 68 pays au lieu de 84 ;

– l'appui aux projets de restructuration des forces armées et de soutien à l'État de droit. Pour 2008, la direction a décidé d'augmenter ce budget, sans pouvoir pour autant retrouver le niveau de 2006 mais de façon à permettre néanmoins, de préserver a minima la visibilité des actions de la France par rapport à des partenaires de plus en plus présents, sur le théâtre africain notamment (Chine, États-Unis).

Enfin, l'augmentation des crédits de titre 3, de 6,04 à 6,49 millions d'euros, est une simple conséquence d'un alignement des droits des militaires sur ceux des personnels civils.

V.- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : TROP DE STATUT AU QUAI, PAS ASSEZ DANS LES POSTES

Le ministère des Affaires étrangères et européennes s'appuie, pour exercer ses fonctions régaliennes, sur un personnel qualifié à structure spécifique, la moitié de ses agents n'étant pas titulaires de la fonction publique (contre 7 % en moyenne dans la fonction publique de l'État). Les orientations stratégiques retenues par le ministère en matière de gestion des ressources humaines s'inscrivent, elles aussi, dans le cadre de référence tracé par le CIMEE de juillet 2006 et de la directive nationale d'orientation des ambassades, ainsi que du contrat de modernisation 2006-2008.

Ce chantier est important et votre Rapporteur spécial a pu constater qu'il était pris à bras-le-corps et sans tabou par l'administration, au sein de laquelle le diagnostic est largement partagé. Deux points ressortent de cet état des lieux :

– en administration centrale, la problématique pourrait se résumer d'une formule, « comment donner forme pyramidale à un cylindre ? » En effet, la base de la pyramide des âges est trop étroite et le sommet trop large, de sorte qu'il faut au ministère faire des efforts de recrutement en offrant des perspectives de carrière, et trouver des débouchés hors du corps ou imaginer des départs encouragés et indemnisés en fin de carrière ;

– dans les postes, l'absence de statut homogène des recrutés locaux fait courir au ministère un risque juridique et, partant, un risque financier qui appelle une maîtrise rapide.

A.- LES PERSONNELS DU QUAI D'ORSAY : COMMENT DONNER FORME PYRAMIDALE À UN CYLINDRE ?

1.- La diminution contractualisée des agents titulaires...

Les agents titulaires du ministère sont recrutés pour pourvoir les emplois permanents et leur déroulement de carrière est caractérisé par une très forte mobilité, géographique et fonctionnelle. Compte tenu de leur démographie, **40 % d'entre eux doivent partir à la retraite d'ici à 2016**. La prévision les concernant requiert donc, avant même la mise en service des nouveaux outils informatiques de gestion des ressources humaines, un degré de précision élevé. Tel est l'objet du plan de recrutement 2006-2010.

Incidentement, il faut noter que la mise en place d'un système d'information des ressources humaines au ministère a pris du retard pour des raisons à la fois techniques et financières. La mutualisation des avancées technologiques entre départements ministériels confrontés au même besoin devrait cependant lui permettre d'être opérationnel fin 2008. Un infocentre a d'ores et déjà été créé, en forme de préfiguration.

L'évolution de la démographie des agents est renforcée par le contrat triennal de modernisation (2006-2008) qui a conduit à une baisse de l'effectif titulaire du ministère. Le contrat prévoit également un repyramidage des agents titulaires, avec un rajeunissement et une réduction du nombre des cadres supérieurs, partiellement compensé au niveau « A ».

2.- ... ne résout pas le problème structurel de pyramide des âges

Voilà bien la principale faiblesse actuelle du système pour les agents de catégorie A : le sommet de la pyramide des âges est trop large, il faudrait diminuer l'encadrement supérieur d'une centaine d'agents. Or le dispositif de fin d'activité prévu par le contrat n'en concerne qu'une vingtaine, et l'accord du ministère du

Budget est requis pour relever ce quota. Des ambassadeurs sont tout simplement dépourvus d'affectation ; il n'existe pas de position « hors cadre » similaire à celle des préfets. La piste consistant à nommer des ambassadeurs « thématiques » a été aussi largement utilisée que possible, et il n'est pas envisagé de recourir à une solution du type de celle mise en œuvre en Allemagne, où l'on peut réemployer des cadres supérieurs dans des fonctions de rédacteur. L'*outplacement* a également été exploré, et une cellule créée à cet effet. Trois placements dans le secteur privé ont été réalisés, et en échange le ministère a recruté un salarié auparavant employé par une société privée.

Dès lors, en se fondant sur une annonce du Président de la République formulée en septembre dernier, l'hypothèse d'un « pécule de départ » est sans doute celle qui doit aboutir, même si elle nécessite encore beaucoup de préparation interministérielle.

À l'autre extrémité de la pyramide, la base est trop étroite – d'où l'image du cylindre : pour les jeunes générations ayant vocation à accomplir une carrière au Quai d'Orsay, l'attractivité du ministère est réduite car les perspectives de progression sont trop incertaines. Les deux sujets sont évidemment liés : alléger l'encadrement supérieur permet la promotion d'agents plus jeunes, donc davantage de recrutements, et si l'on ajoute à cette promotion potentiellement plus rapide le fait qu'elle doit être moins fondée sur l'ancienneté, qu'elle n'a pas forcément vocation à se terminer avec un poste d'ambassadeur mais qu'entre-temps, des possibilités seront offertes pour une reconversion ou un départ indemnisé... le ministère pourra donner à sa pyramide des âges le profil adéquat.

3.- Les autres chantiers de GRH se poursuivent en parallèle

Au nombre des « chantiers » propres au ministère des Affaires étrangères et européennes, il faut noter la poursuite de la recherche d'ouverture du ministère à des recrutements extérieurs (et réciproquement) ainsi que celui de la rémunération au mérite, ou encore celui, très en pointe, de l'évaluation des ambassadeurs en poste.

Quant aux réformes statutaires portées par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP) au niveau interministériel ont également un impact sur le ministère des Affaires étrangères et européennes. Il en est ainsi de la cartographie des emplois, établie grâce aux travaux du répertoire interministériel des métiers de l'État, qui va permettre de mieux connaître et gérer les compétences des agents, mais aussi de la réforme des corps de catégorie C, notamment avec le développement du dispositif PACTE¹ de recrutement de jeunes sans concours, dont la mise en œuvre au Quai d'Orsay lui a valu un

(1) *Ce parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État, ouvert aux jeunes gens de 16 à moins de 26 ans, est un contrat de droit public d'une durée d'un an minimum à deux ans maximum alternant formation et stage et permettant d'intégrer la fonction publique en qualité de fonctionnaire titulaire à l'issue d'une vérification d'aptitude.*

satisfecit de la DGAFP, ou encore la création d'un statut commun des attachés d'administration.

Une meilleure prise en compte des compétences des agents, un recrutement davantage en lien avec les fonctions à exercer, une meilleure vision d'ensemble des spécialités nécessaires au bon fonctionnement du ministère, en administration centrale comme dans les postes, sont pour l'heure les grandes orientations de gestion des ressources humaines à moyen terme.

B.- LES RECRUTÉS LOCAUX : UN RISQUE JURIDIQUE ET FINANCIER SOULIGNÉ PAR UN AUDIT DE MODERNISATION

1.- Une tendance à la maîtrise et à la rationalisation des effectifs...

Après avoir fortement augmenté pour pallier la suppression d'emplois de titulaires et de contractuels prévue par le schéma d'adaptation du réseau entre 1991 et 1996, les effectifs de recrutement local ont été maîtrisés et rationalisés, de deux manières :

– par la suppression à un rythme régulier des emplois de service et de représentation (gardiens, jardiniers, personnels de résidence, *etc.*), soit plus de 400 emplois supprimés depuis 2000 ;

– par la transformation d'emplois d'expatriés en emplois d'auxiliaires de bureau. Ces mouvements ont concerné aussi bien des emplois de catégorie C que des fonctions jusqu'alors assumées par des agents de catégorie B (attachés de presse notamment), voire de catégorie A dans les services de coopération et d'action culturelle.

D'un nombre supérieur à 6 000 agents en 1998, le nombre de recrutés locaux a régulièrement décliné depuis lors. L'an prochain ; le nombre d'ETPT de recrutés locaux dans le champ de la mission *Action extérieure de l'État* serait de 5 234, contre 5 301 au 1^{er} juin 2007, ainsi répartis ⁽¹⁾ :

– 3 255 pour le programme Action de la France en Europe et dans le monde ;

– 1 804 pour le programme Rayonnement culturel et scientifique ;

– 242 pour le programme Français à l'étranger et étrangers en France.

Dans le même temps, la masse salariale consacrée à ces personnels n'a cessé d'augmenter pour s'élever aujourd'hui à environ 100 millions d'euros (contre 82 millions d'euros en 2000), sous l'effet conjugué de l'évolution de la structure des emplois de recrutement local (accroissement des emplois de bureau et diminution du nombre des emplois de service) et de la mise en place d'un plan d'action visant à valoriser la situation des recrutés locaux, avec l'intégration

(1) Ce total inclut 213 vacataires principalement recrutés pour la tenue des élections présidentielles et législatives dans les postes diplomatiques et consulaires.

systématique d'un ou plusieurs niveaux supérieurs de rémunération dans les nouvelles grilles, une progression plus rapide entre les échelons afin d'assurer un véritable déroulement de carrière, l'amélioration de leur couverture sociale, *etc.*

2.- ... qui laisse entiers les problèmes statutaires et budgétaires

La question des recrutés locaux pose la question difficile de la gestion de nos propres compatriotes recrutés sous ce statut. Sur les 5 727 ETPT de recrutement local que compte le réseau diplomatique et consulaire (y compris ceux rémunérés sur le programme *solidarité à l'égard des pays en développement*), près de 1 410 sont français, soit environ un quart du total.

Les ressortissants français se trouvent principalement dans les chancelleries diplomatiques et les consulats, du fait de leur maîtrise de la langue française ou en raison d'exigences de confidentialité et de sécurité accrues. Ces agents français effectuent souvent les mêmes tâches que leurs compatriotes expatriés et peuvent faire valoir un niveau de formation identique. S'ils ne remettent pas en cause leur statut de recruté local et leur assujettissement à la législation locale du pays de résidence, la comparaison de leur situation, notamment financière, avec celle des expatriés soulève immanquablement la question de l'inégalité de traitement et les revendications conséquentes en matière de rémunération et de protection sociale. Ne pouvant décevoir ces attentes ni renoncer au recrutement d'agents de nationalité française, le ministère assure à ces agents un traitement particulier dont le coût est loin d'être négligeable et qui ne pourra qu'augmenter.

De fait, le recours au recrutement local ne constitue pas systématiquement « une bonne opération » en matière de gestion des ressources humaines ou budgétaires :

- la tentation du recrutement de personnels locaux, pour des raisons de coût, à la place des titulaires, peut être source de tensions dans la mesure où elle tend à ancrer ces personnels de façon durable. Les législations locales et les tribunaux sont de plus en plus souvent protecteurs et leurs décisions onéreuses pour l'employeur étranger ;

- dans certains pays de l'OCDE, le remplacement d'emplois de titulaires de catégorie C par des emplois de recrutement local n'entraîne pas d'économies substantielles compte tenu des niveaux de salaires pratiqués sur le marché local et/ou des dispositions très favorables du droit du travail pour le recruté local ;

- les conditions de départ des agents locaux peuvent se révéler également très coûteuses.

3.- La réflexion se poursuit sur les remèdes à apporter

Le ministère reconnaît que la catégorie des agents de droit local constitue celle pour laquelle l'analyse devra s'affiner, ce qui pose d'importantes difficultés

de méthode, car chaque législation locale impose des règles différentes, qu'il s'agisse de la durée du contrat, des règles d'avancement ou de l'âge de départ à la retraite, par exemple.

Des travaux sur ce point sont menés, qui débouchent déjà sur des prises de décision, tel l'audit de modernisation de 2006 sur le personnel de droit local des pays de l'OCDE, qui a mis en évidence, pour cette catégorie d'agents dont l'effectif a crû au cours de la dernière décennie au détriment de celui des agents expatriés, le lien entre une législation locale du travail parfois très protectrice et une croissance élevée de la masse salariale. Il reste cependant à développer, au moyen d'outils informatiques pertinents, une analyse plus systématique et plus approfondie.

Par ailleurs, certaines règles juridiques applicables aux recrutés locaux doivent sans doute évoluer. Ainsi, votre Rapporteur spécial plaide pour que soit entendue l'observation de la Cour des comptes, qui critique le fait qu'une jurisprudence du Conseil d'État aboutisse aujourd'hui, s'agissant du dialogue social ministériel, à une quasi-assimilation des recrutés locaux à des titulaires ; il s'ensuit en effet une représentation au comité technique paritaire, ce qui constitue une situation sans équivalent dans les fonctions publiques étrangères et très lourde à gérer. Une modification réglementaire ou législative mérite donc d'être effectuée sur ce point, sinon pour revenir sur cette représentation, du moins pour en simplifier la mise en œuvre.

VI.- L'IMMOBILIER DU MINISTÈRE : UNE GESTION PERFECTIBLE

En matière immobilière, deux évolutions notables interviendront l'an prochain par rapport à la situation prévalant en 2007 : d'une part, l'augmentation des autorisations d'engagement, de 7,8 à 30 millions d'euros, pour le financement des investissements immobiliers des postes, et d'autre part, la budgétisation des recettes du fonds de concours alimenté par les retenues logements payées par les agents (8,9 millions d'euros).

À côté des crédits budgétaires, le produit des cessions restera une ressource essentielle, *via* le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, du financement immobilier du ministère en 2008.

Au 21 décembre 2006, la valorisation des immeubles du ministère des Affaires étrangères et européennes s'élevait à 4,627 milliards d'euros, dont 3,86 milliards d'euros à l'étranger et 767,4 millions d'euros en France.

A.- EN ADMINISTRATION CENTRALE : LA FIN DE L'ÉPARPILLEMENT DES SITES, À QUEL PRIX ?

1.- Le projet de regroupement sur trois sites parisiens a connu une accélération majeure en 2007

Le ministère des Affaires étrangères et européennes se regarde lui-même comme l'une des administrations de l'État les moins bien dotées pour ce qui concerne ses moyens immobiliers à Paris, du fait de la dispersion de ses implantations sur huit sites et de la vétusté de ses immeubles, qui procurent aux agents de mauvaises conditions de travail.

Devant la faiblesse de ces infrastructures, caractérisée notamment par l'inadaptation de la salle de crise, l'absence de lieux de réunion ou de salle de presse correcte, M. Michel Barnier, alors ministre des Affaires étrangères, avait lancé un projet de site unique, qui n'a pu aboutir car les conditions de sa mise en œuvre, en particulier sur le plan politique, n'ont pas été réunies. Ce projet a néanmoins permis de lancer les programmes en cours.

Une stratégie immobilière a ainsi été pensée pour réorganiser entièrement l'installation du ministère à Paris, avec l'objectif de disposer, à un terme rapproché, d'une implantation fonctionnelle autour de trois pôles :

– **le Quai d'Orsay**, qui restera le cœur historique et emblématique de la diplomatie française. La rénovation complète des bâtiments est un impératif, la dernière opération majeure remontant à 1936. Un projet d'ensemble de restructuration porte sur la climatisation, la rénovation de l'ensemble des bureaux, un ravalement, le réaménagement de l'aile des archives en espaces de bureaux supplémentaires, la transformation des locaux de la valise diplomatique en un espace de réunions et de conférences, l'aménagement d'un parking souterrain, et enfin la reconfiguration complète des accès, des conditions d'accueil et de la sécurité du site, qui pourra accueillir 1 200 agents à terme. Il s'agit d'une opération d'investissement majeure, complexe à mettre en œuvre car le site continuera à être occupé pendant les travaux ; sa durée s'échelonne pendant deux à trois ans au minimum, de 2009 à 2011, et le budget total nécessaire est estimé à 60 millions d'euros ;

– **le site de la rue de la Convention**, anciennement occupé par l'Imprimerie nationale, qui a pu être acquis en juin 2007 grâce à la cession concomitante de l'immeuble de l'avenue Kléber, et qui regroupera à l'automne 2008 les grandes directions fonctionnelles du ministère (DGA, DGCID, DFAE), un « espace ministériel » dévolu au secrétariat d'État chargé de la Coopération et de la francophonie, ainsi qu'un centre de conférences. 1 450 agents sont concernés par cette opération qui permettra de disposer d'un ensemble fonctionnel, intégré et moderne ;

– **le futur site de La Courneuve**, dans lequel seront transférés au début de l'année 2009 les archives diplomatiques, mais également d'autres services, soit

un effectif total de l'ordre de 200 agents. Ce projet fait l'objet d'un financement sous forme d'un partenariat public-privé, l'immeuble devant être livré en octobre 2008.

Quant au site du 57, boulevard des Invalides, il continuera d'être occupé par le ministère jusqu'au terme des opérations, soit jusqu'en 2011 ou 2012. Il servira notamment au relogement de certains services pendant les travaux qui seront menés au Quai d'Orsay.

Outre la vente à des acquéreurs koweïtiens de l'immeuble de l'avenue Kléber, plusieurs autres cessions à Paris permettent le bouclage financier de cette vaste opération immobilière : 103, rue de l'Université, 20, rue Monsieur pour 142 millions d'euros – même si les services du secrétariat d'État chargé de la Coopération doivent rester dans les lieux jusqu'à leur emménagement rue de la Convention, moyennant le paiement d'un « loyer intercalaire » au nouveau propriétaire. Les cessions ultérieures de deux petits immeubles, avenue de Lowendal et rue de Talleyrand, interviendront en 2009, de même que le transfert d'affectation à titre onéreux de l'immeuble du 244, boulevard Saint-Germain au ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables.

L'ensemble des immeubles précités représente une valeur domaniale de 600 millions d'euros. La cession de ces immeubles contribuera au désendettement de l'État à hauteur de 15 %, soit 90 millions d'euros, le solde de 510 millions d'euros devant permettre de financer l'acquisition de l'immeuble de la rue de la Convention (pour 388,7 millions d'euros TTC dont 63,7 millions d'euros de TVA), les travaux d'aménagement de cet immeuble et le transfert des services (pour 25 millions d'euros TTC), les loyers intercalaires pour les immeubles de l'avenue Kléber et de la rue Monsieur (pour 46 millions d'euros TTC), le solde de 50,3 millions d'euros étant affecté aux travaux de rénovation du Quai d'Orsay. **Votre Rapporteur spécial relève que cette technique des loyers intercalaires est particulièrement dispendieuse** : ne pourrait-on mieux négocier sur ce point lors de la vente des immeubles ?

2.- L'opération de rachat du site historique de l'Imprimerie nationale a suscité une polémique

L'immeuble de la rue de la Convention a été acquis par l'État en juin 2007 pour la somme de 325 millions d'euros HT. **Le choix** s'est porté sur cette implantation après que plusieurs immeubles ont été proposés par les opérateurs immobiliers en réponse à l'appel au marché, et compte tenu de l'analyse par le ministère des Affaires étrangères et européennes de ses besoins. En définitive, la responsabilité de ce choix incombe aux ministères du Budget et des Affaires étrangères, après accord exprès du cabinet du Premier ministre.

Concernant **le coût** de l'acquisition, fixé dans les conditions du marché, il résulte du processus de négociation et a été arrêté après une double évaluation

réalisée par France Domaine et par un conseil privé selon la méthode des loyers capitalisés, ainsi que par comparaison avec des immeubles similaires.

La polémique publique est née du fait que le même immeuble avait été cédé peu auparavant, au prix de 85 millions d'euros. La promesse de vente de cet immeuble par la société Imprimerie nationale au promoteur, le groupe Carlyle, avait été signée en 2003, mais compte tenu des délais d'obtention des autorisations d'urbanisme et de levée des conditions suspensives – la dépollution du site –, l'acte de cession n'a été conclu qu'en janvier 2006. Cette cession avait été autorisée par le conseil d'administration de la société Imprimerie nationale, conseillée par des opérateurs privés. Il faut noter que la même société avait déjà sollicité un avis – purement consultatif – du service des domaines, délivré le 10 avril 2002, qui avait estimé la cession possible à 95 millions d'euros, avec une traditionnelle marge de tolérance de 10 %.

Deux éléments viennent fortement tempérer ce qui pourrait à première vue apparaître comme une très mauvaise affaire patrimoniale pour l'État :

– l'impossibilité de comparer directement les deux prix de cession. Il s'agit d'immeubles différents, l'un à usage industriel, l'autre totalement transformé à usage de bureaux selon les standards actuels avec création d'un parking souterrain de 240 places creusé à proximité de la Seine. Les travaux réalisés par Carlyle sont évalués par les conseils du ministère des Affaires étrangères et européennes à 100 millions d'euros HT environ, auxquels il conviendrait d'ajouter des frais de portage financier, des frais de structure, des frais de mutation à l'achat et à la revente, des frais de commercialisation, et des frais d'assurance ;

– l'existence, lors de la première cession, d'une clause de complément de prix en cas de nouvelle cession. Celle conclue avec l'État en juin 2007 a donc conduit le groupe Carlyle à verser un complément de prix évalué à 18 millions d'euros à la société Imprimerie nationale.

Il semble que le rapport de l'inspection générale des finances commandé par le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique sur cette opération incrimine essentiellement les conditions de réalisation de la première cession et son prix trop bas. Préconiser **une réflexion sur le moyen de mettre en place un système de portage des immeubles de l'État au lieu de procéder à des cessions suivies de rachats semble d'une grande pertinence à votre Rapporteur spécial**. La politique de « cession à tout prix » a ses limites ; ce sujet relève plus particulièrement de la compétence de notre collègue Yves Deniaud, rapporteur spécial du compte *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* ⁽¹⁾.

(1) Doc. AN n° 276, annexe 48.

B.- À L'ÉTRANGER, FAIRE FONCTIONNER LE PRINCIPE DU RETOUR DES PRODUITS DE CESSIIONS

1.- Un principe de financement simple et cohérent

Dans le cadre du contrat triennal de modernisation, le ministère a accepté d'asseoir l'essentiel du financement de sa politique immobilière sur les recettes issues des cessions immobilières à l'étranger. En contrepartie du renoncement, pendant la durée du contrat (2006-2008), à l'essentiel de ses ressources budgétaires sur le titre 5, il a obtenu le rattachement à hauteur de 100 % du produit des ventes qu'il réalise à l'étranger. Ces produits de cessions viennent alimenter dorénavant le compte d'affectation spéciale précité, sur lequel a été ouvert un budget opérationnel de programme géré par le service des affaires immobilières du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le contrat de modernisation ne fixe pas d'objectif chiffré pour les cessions. Les opérations immobilières en cours ou envisagées à brève échéance nécessitent toutefois un volume de cessions de l'ordre de 120 à 150 millions d'euros au cours des trois prochaines années. Si cet objectif ne pouvait être atteint, compte tenu de la complexité d'un certain nombre d'opérations de vente et de la durée nécessaire à leur réalisation, la programmation des opérations immobilières serait diminuée en conséquence afin de prévenir tout risque de défaut de financement.

Le tableau suivant retrace l'évolution du produit des cessions immobilières du ministère à l'étranger :

ÉVOLUTION DES RECETTES DE CESSIIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES À L'ÉTRANGER

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (*)	2008 (*)
Recettes de cession	111,79	16,43	66,44	310,74	24,27	43,4	45,4	31,6

(*) prévisions.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

2.- Un fonctionnement problématique

Des difficultés persistantes sont apparues dans l'articulation du financement entre le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* et le compte d'affectation spéciale. En premier lieu, les modalités de gestion du compte rendent pratiquement impossible son utilisation en début d'exercice, privant l'outil de toute sa souplesse. En témoigne l'ouverture tardive des crédits de report en 2007, l'arrêté d'ouverture du compte datant du 1^{er} mars, soit une absence de paiement pendant les deux premiers mois de la gestion. En témoigne également l'impossibilité d'utiliser rapidement le produit des ventes réalisées en début d'exercice compte tenu des délais excessifs de rattachement.

Au-delà même de ces questions de délai, le dispositif comptable mis au point entre les ministères du Budget et des Affaires étrangères n'a pas fonctionné comme prévu. Le mécanisme de rétablissement de crédits à partir du compte vers le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* est apparu particulièrement complexe à mettre en œuvre, tant sur le plan de l'ordonnancement que sur celui du traitement comptable, la procédure mise en place, avec un transfert dépense par dépense, étant la cause d'une lourdeur incompatible avec la fluidité attendue d'un tel mécanisme. À titre d'exemple, un premier rétablissement de crédits à hauteur de 136 000 euros n'a pu aboutir qu'après un délai de plus d'un mois. Un autre rétablissement, de l'ordre de 5 millions d'euros, devait être réalisé cet automne, « *non sans peine* », d'après la réponse écrite fournie à votre Rapporteur spécial.

Ces difficultés techniques imposent de recourir, sauf à bloquer les projets immobiliers et à encourir l'obligation de verser des intérêts moratoires, à des avances sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, sans garantie à ce stade que le compte d'affectation spéciale puisse ultérieurement les rembourser. **Pour toutes ces raisons, il convient de réexaminer avec la direction générale de la Comptabilité publique le fonctionnement comptable du mécanisme de retour sur prix de cessions à l'étranger, dans le but d'en préserver la philosophie tout à fait intéressante.**

Les 30 millions d'euros obtenus en autorisations d'engagement en 2008 pour fluidifier le circuit de financement sont jugés insuffisants par le ministère au regard des cessions effectivement réalisées et des besoins immobiliers des postes. Les données contenues dans le PAP en illustrent l'importance, avec un tableau de 23 opérations principales et un total de crédits de 38,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16,68 millions d'euros en crédits de paiement, auquel s'ajoute le coût des opérations de sécurité passive.

Il est par ailleurs dommageable de pénaliser ainsi un ministère qui accomplit de réels efforts de modernisation de sa gestion immobilière, dont le dernier exemple emblématique est l'opération de construction de notre ambassade à Tokyo.

La construction en PPP de la nouvelle ambassade de France à Tokyo

L'Ambassadeur de France au Japon a signé le 29 octobre dernier le contrat de reconstruction de la nouvelle ambassade de France à Tokyo avec le consortium privé franco-japonais Mintak.

Le contrat formalise **un partenariat public-privé innovant, conclu pour la première fois par l'État à l'étranger**. En effet, une partie du terrain que possède l'État depuis 1972 à Minami-Azabu sera cédée pour 50 ans au partenaire privé, qui y construira un immeuble d'habitation de 60 logements qui seront mis en location par l'un des membres du consortium. Au terme de ce délai, la France en redeviendra propriétaire.

La nouvelle ambassade construite par le partenaire, appelée à regrouper sur 4 500 mètres carrés de surface utile tous les services de l'État à Tokyo (y compris la mission économique et le bureau de l'Agence française des investissements internationaux), **reviendra à coût nul pour l'État**, qui bénéficiera en surplus d'un contrat gratuit de 15 ans pour la maintenance et l'entretien du bâtiment.

La présence dans le projet du cabinet d'architecte Aéroports de Paris-ingénierie, et de M. Pierre-Michel Delpuech comme architecte en chef, donne au projet une forte composante franco-japonaise. L'équipe de conception a préservé au maximum dans son projet la forêt, symbole de l'ambassade de France, et réalisé un projet en harmonie avec le site et respectueux de l'environnement très apprécié par le Gouvernement français. La nouvelle ambassade devrait être fonctionnelle au dernier trimestre 2009.

Source : ambassade de France au Japon et Le Monde du 1^{er} novembre 2007.

Dans l'hypothèse de la mise en place d'un programme « soutien », **votre Rapporteur spécial suggère de mettre en place un indicateur spécifique de suivi du taux de retour sur cessions** – bien que sa mise en œuvre ne soit pas du seul ressort du ministère des Affaires étrangères et européennes –, en complément de l'unique indicateur actuel de *Dispersion immobilière*.

CHAPITRE III LE PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE, REMODELÉ PAR LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE MISSION DU BUDGET DE L'ÉTAT

En 2008, les crédits consacrés au réseau consulaire et à l'ensemble des services y afférents seront affectés pour l'essentiel par deux mouvements de sens contraire : d'une part, le transfert de 137 emplois et 50 millions d'euros vers le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement nouvellement créé, et d'autre part, l'abondement à hauteur de 20 millions d'euros de l'action qui contribue à financer la scolarité des élèves français à l'étranger, pour commencer à mettre en œuvre l'engagement du Président de la République en ce sens. La direction des Français à l'étranger et des étrangers en France réorganise, en conséquence, ses priorités ⁽¹⁾.

I.- LA CRÉATION DE LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION* MODIFIÉ À LA FOIS LE FORMAT ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME

A.- LES TRANSFERTS DE PERSONNELS, DE MOYENS ET DE COMPÉTENCES VERS LE NOUVEAU MINISTÈRE SERONT STABILISÉS L'AN PROCHAIN

Le tableau suivant retrace l'évolution sensible des crédits du programme entre la loi de finances pour 2007, et le présent projet de loi de finances, à périmètre 2008 :

CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2007 ET 2008

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		FDC et ADP attendus	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
01 Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	140,85	156,54	13,77	14,44			69,56	21,29	224,18	192,27	0,18	0,15
02 Accès des élèves français au réseau AEFE							66,96		66,96			
03 Instruction des demandes de visa	42,66	33,39	5,96	13,45	9,93	4,55			58,55	51,39		
Totaux	183,51	189,93	19,73	27,99	9,93	4,55	69,56	88,25	282,73	310,62	0,18	0,15

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

(1) Voir en complément le rapport spécial de Mme Béatrice Pavy, doc. AN n° 276, annexe 24, sur la mission Immigration, asile et intégration.

1.- Le format de l'administration centrale diminue de 137 ETPT et 50 millions d'euros

Aux termes des décrets d'attribution des ministres concernés – le dernier datant du 31 mai 2007 – et suite au vote de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement :

– est chargé, conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, de la politique d'attribution des visas ;

– est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Commission des recours des réfugiés, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées ;

– est chargé de la politique de codéveloppement et, en liaison avec le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, participe à la définition et à la mise en œuvre des autres politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent au contrôle des migrations.

Les incidences sur le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* seront les suivantes en 2008 :

– les emplois relatifs à l'action 3 *Instruction des demandes de visa* ont été en partie transférés au nouveau ministère, à raison de 99 ETP, soit 4,49 millions d'euros de masse salariale ;

– l'action 4 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* sera désormais totalement intégrée au nouveau ministère, avec ses 38 ETP, soit 1,58 million d'euros de masse salariale, et 43,33 millions d'euros de subvention pour charges de service public à l'OFPRA (43 millions d'euros) et de crédits de soutien aux associations de demandeurs d'asile (330 000 euros).

Le programme se trouvera ainsi diminué de 49,39 millions d'euros et 137 ETP (sur les 609 que comptera le nouveau ministère). Par catégorie, les agents concernés se répartissent comme suit :

– 16 agents de catégorie A (dont 9 au titre de l'ancienne sous-direction de la circulation des étrangers de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, installée à Nantes et qui y demeurera) ;

– 25 agents de catégorie B (tous issus de la sous-direction de la circulation des étrangers) ;

– 96 agents de catégorie C (dont 62 agents au titre de la sous-direction de la circulation des étrangers).

Les agents concernés restent membres des corps du ministère des Affaires étrangères et européennes. Ils seront affectés, dans le respect des dispositions statutaires, en position normale d'activité au nouveau ministère, sans recours à la

mise à disposition ou au détachement. Les actes de gestion courante – temps de travail, congés, notation et modulation des primes individuelles – seront assurés par les chefs de service des agents concernés, au ministère de l'Immigration. Le ministère des Affaires étrangères reste compétent pour les décisions les plus importantes affectant la carrière des agents – promotions, affectations, discipline – dans le respect des compétences des commissions administratives paritaires des corps concernés. **Une convention de délégation de gestion**, au sens du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004, **est en cours de négociation** entre les deux ministères. Elle répartira la charge financière de la gestion des agents concernés et permettra au ministère des Affaires étrangères et européennes de rémunérer ces agents sur les crédits du titre 2 du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

En revanche, **l'ensemble des services des visas dans les postes consulaires restera à part entière au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes**, qui conservera également, au sein de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, une cellule de 10 agents chargée de définir et de suivre la politique des visas. Par ailleurs, selon les informations contenues dans le PAP, un échange de lettres devrait intervenir entre les deux ministres pour préciser les modalités de l'association du nouveau ministère aux choix de développement des applications informatiques propres à l'instruction des demandes de visa.

Le transfert de personnel ainsi opéré est donc à la fois limité et cohérent avec les nouvelles missions d'un ministère dont la création, qui avait été annoncée, correspond au souhait des Français. Votre Rapporteur spécial comprend les légitimes interrogations qu'un tel transfert a pu susciter chez les agents concernés ; elles n'ont plus lieu d'être dès lors qu'un cadre clair a été tracé. Pour autant, ce dernier n'est peut-être pas totalement stabilisé ; il est possible qu'il faille pour cela attendre l'exercice 2009.

2.- L'OFPRA : dernier inventaire avant transfert

Avant que la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ne transfère, dans son article 28 modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la tutelle de l'OFPRA du ministre des Affaires étrangères au ministre chargé de l'asile, votre Rapporteur spécial a souhaité se rendre dans les locaux de l'office à Fontenay-sous-bois pour rencontrer son personnel et prendre la mesure du transfert de ce qui était le seul opérateur du programme *Français à l'étranger et étrangers en France*.

a) Un personnel impliqué

Pour l'année 2007, l'effectif budgétaire de l'OFPPA, conjointement avec la Commission des recours des réfugiés⁽¹⁾, dont le fonctionnement administratif est très lié à celui de l'office, est de 716 emplois (464 titulaires et 252 contractuels). S'y ajoutent 36 agents de catégorie C du ministère des Affaires étrangères et européennes affectés à l'OFPPA. Les emplois de titulaires comptent 7 emplois fonctionnels, 214 emplois d'officier de protection (catégorie A), 47 de secrétaire de protection (catégorie B), 196 d'adjoint de protection (catégorie C).

Les officiers de protection sont chargés de l'instruction des demandes d'asile, de l'encadrement, des affaires juridiques et contentieuses, des affaires européennes, des recherches documentaires mais également, pour ceux affectés à la Commission des recours des réfugiés, des fonctions de rapporteurs. **Les secrétaires de protection** assurent l'encadrement intermédiaire, participent à la mise en œuvre de la protection des réfugiés et des apatrides (état civil, accueil), ainsi qu'à l'administration de l'établissement. **Les adjoints de protection** assurent les tâches d'exécution et l'accueil. Les emplois de contractuels se répartissent en 181 emplois de catégorie A, 8 de catégorie B et 63 de catégorie C, pour des fonctions identiques à celles des titulaires. Le profil de recrutement de l'office a été assez heurté sur la période récente, épousant à la fois les fluctuations de la demande d'asile et les changements de législation destinés à y faire face ; l'heure est à la stabilisation du nombre d'agents et à la résorption de l'emploi précaire par transformation de postes de contractuels en postes de titulaires.

Votre Rapporteur spécial tient ici à saluer l'implication, et la grande conscience professionnelle qu'il a pu observer chez les agents qu'il a rencontrés, sous l'impulsion du nouveau directeur général, M. Jean-François Cordet.

b) Un budget appelant la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens

Le budget de l'OFPPA est établi à partir de perspectives d'activité ; celles qui sous-tendent l'année 2007 correspondent à 38 300 demandes d'asile et 27 000 recours devant la Commission. Elles s'appuient sur les hypothèses arrêtées par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration dans le cadre du rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration pour 2006. Équilibré par un prélèvement sur le fonds de roulement de 400 000 euros, le budget 2007 s'élève à 46,3 millions d'euros, en diminution de 6 % par rapport au budget initial 2006 et quasiment égal au budget effectivement disponible l'an dernier après régulation (46,7 millions d'euros).

Ce budget doit permettre de financer trois mesures nouvelles : la première phase du projet de numérisation des dossiers et, à terme, de dématérialisation des

(1) L'article 29 de la loi précitée relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, transforme cette commission en Cour nationale du droit d'asile.

procédures à l'OFPRA et à la Cour, l'aménagement et la sécurisation de la zone d'accueil de la Cour et la revalorisation des indemnités de séance versées aux collaborateurs de celle-ci. La mise en réserve de crédits s'élève cette année à 989 000 euros, par application des normes générales du budget de l'État. Le montant prévisionnel de la subvention de l'État est de 45,5 millions d'euros, en diminution de 8 % par rapport à 2006.

Devant la perspective d'un nouvel ajustement à la baisse de cette subvention l'an prochain, avec 43 millions d'euros inscrits dans le PAP du programme *Immigration et asile*, l'équipe dirigeante de l'office a souligné auprès de votre Rapporteur spécial la situation budgétaire tendue de l'établissement. **Un contrat d'objectifs et de moyens négocié entre l'OFPRA et sa tutelle, ainsi qu'avec le ministère du Budget, serait une solution satisfaisante pour toutes les parties.** L'occasion serait ainsi offerte de revoir le dispositif de mesure de la performance de cet opérateur, qui à l'heure actuelle ne tient pas suffisamment compte des retombées positives à moyen terme de l'action coûteuse à court terme, comme par exemple l'ouverture récente d'une antenne de l'office en Guadeloupe, qui a permis, conformément à ce qui était souhaité, de diminuer drastiquement la demande d'asile en provenance d'Haïti. Enfin, un tel contrat permettrait de planifier, d'ici à 2010, l'adaptation aux exigences de la politique communautaire de l'asile, qui devrait substantiellement allonger la procédure.

B.- LA RECONFIGURATION DE LA DIRECTION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : DES COMPATRIOTES TOUJOURS AUSSI « CHOYÉS »

Hormis le transfert des crédits destinés à financer les bourses de scolarité de l'action 1 vers la nouvelle action 2 du programme (*cf. infra*), cette action 1, intitulée *Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger*, conserve la plénitude de ses contenus et de ses moyens budgétaires en faveur des quelque 2 millions de Français établis hors de France, dont 1,3 million sont inscrits au registre idoine, avec :

– pour la première fois cette année, une ventilation fine des effectifs par action (2 720 ETPT pour l'action 1, soit 156,54 millions d'euros, en hausse de 12,9 % par rapport à la loi de finances pour 2007) ;

et en moyens de fonctionnement et d'intervention, un total stable par rapport à l'an dernier à 35,73 millions d'euros, ainsi répartis :

– 1,6 million d'euros pour assurer la sécurité de nos ressortissants (dont 1 million d'euros destinés aux réseaux radios de sécurité), soit + 0,7 % par rapport à 2007 ;

– une dotation de 3,35 millions d'euros à l'Assemblée des Français de l'étranger (+ 2,1 % par rapport à 2007) ;

– 7,71 millions d'euros pour le fonctionnement des services relevant du programme, dont 2,99 millions d'euros de frais de tournée et de représentation consulaires (en légère diminution par rapport aux prévisions pour 2007) ;

– 1,78 million d’euros pour financer la télé-administration et l’accueil (contre 2 millions d’euros en loi de finances pour 2007) ;

– 21,3 millions d’euros de crédits pour le « pôle social » (contre 20,16 millions d’euros en 2007).

Il semble à cet égard que la France se montre sensiblement plus généreuse et « attentionnée » que ses voisins ne le sont à l’égard de leurs propres ressortissants. Votre Rapporteur spécial veut donner ici, avant d’aborder la question spécifique des bourses, trois exemples de ce soutien dont bénéficient nos compatriotes séjournant ou résidant à l’étranger : l’organisation de l’élection présidentielle de 2007, les tarifs des prestations consulaires et la gestion des crises.

1.– Le succès de l’élection présidentielle de 2007

Le scrutin présidentiel organisé pour les Français résidant hors de France s’est déroulé dans de bonnes conditions et le nombre de votants n’a jamais été aussi élevé. Le nombre des électeurs inscrits, la forte participation électorale et la proximité des bureaux de vote ont conduit un plus grand nombre d’électeurs à se déplacer, occasionnant parfois des files d’attente. En réaction, 33 bureaux de vote ont été créés entre les deux tours de l’élection. En définitive, le taux de participation a atteint à 40,3 % au premier tour et 42,13 % au second, ce qui est élevé, mais pas autant qu’escompté. Il reste qu’on n’a jamais autant voté à l’étranger : par rapport au premier tour de l’élection de 1981, le nombre de votants a été multiplié par 3,5 (346 310 votants).

Le coût de l’organisation de l’élection du Président de la République auprès des Français résidant hors de France représente 3,83 millions d’euros, ainsi répartis :

– 2,13 millions d’euros consacrés à l’adressage, à la mise sous pli des déclarations des candidats, au conditionnement et aux envois par valise diplomatique. Ce montant inclut le coût de l’envoi de la propagande électorale par La Poste aux électeurs de 33 pays ;

– 1,54 million d’euros dépensés par les ambassades et les postes consulaires en affranchissements, déplacements pour recueillir des procurations ou pour la tenue des bureaux de vote décentralisés, achats de matériels, locations de salles, *etc.* ;

– 156 000 euros consacrés aux achats de matériels – bulletins, urnes –, à la communication – affiches, spots – et aux mois de vacances rendus nécessaires en administration centrale.

Les dépenses liées à l’organisation de l’élection du Président de la République étant à la charge du ministère de l’Intérieur, de l’outre mer et des collectivités territoriales, un remboursement devrait intervenir au profit du ministère des Affaires étrangères et européennes à hauteur de 3,598 millions d’euros.

2.- Des tarifs consulaires peu élevés, une action sociale importante

a) Les tarifs consulaires : beaucoup de services à moindre coût

Au cours des auditions qu'il a réalisées pour préparer le présent rapport, votre Rapporteur spécial a eu à dire à maintes reprises que les ressortissants Français étaient, plus que les autres, bénéficiaires de services consulaires dont ils ne supportent pas le coût. Il souhaite donc, avant de se pencher sur la gestion des crises, comparer, en première approximation, les tarifs des actes et prestations moins exceptionnels que réalisent au quotidien les consulats français, britanniques et néerlandais.

Les tarifs des droits de chancellerie français en vigueur résultent d'un décret du 10 décembre 2001⁽¹⁾ ; une comparaison entre les tarifs applicables à certains actes significatifs figure dans le tableau suivant :

TARIFS COMPARÉS DE CERTAINS ACTES CONSULAIRES APPLIQUÉS PAR LES AUTORITÉS FRANÇAISES, BRITANNIQUES ET NÉERLANDAISES

Service	France	Royaume-Uni (1)	Pays-Bas
Copie ou extrait d'acte d'état civil	Gratuit	59 £ (mais jusqu'à 121 £ si recherche nécessaire)	30 €
Mariage	Gratuit	126 £	433 €
Établissement d'un acte notarié	– droit fixe : 23 à 46 € par page + vacation éventuelle (27 à 46 €) – droit proportionnel : selon la valeur du bien	34 £ ou (pour un document non standard) 42 à 67 £ pour 100 mots	265 €
Copie ou extrait d'acte notarié	14 à 18 € par page	59 £ par page	30 €
Participation à une procédure judiciaire civile	Gratuit (hors copie d'acte)	121 £ par heure	145 € par heure
Transport de corps ou de cendres	27 à 46 €		60 €
Avance de fonds		61 £	50 €
Légalisation d'une signature	9 à 18 €	27 £	26,25 €
Délivrance ou renouvellement de passeport	30 à 69 €	45 à 144 £	
Aide pour la tenue d'un examen		121 £ par heure (répartition possible entre candidats)	157 € (pour chaque examen)
Aide pour consultation médicale			100 €
Rapatriement		121 £ (pour un individu ou une famille)	

(1) 1 £ = 1,44 € environ.)

Sources : décret n° 2001-185 pour la France, Foreign & Commonwealth Office pour le Royaume-Uni (Table of fees as levied under the Consular Fees Order 2007), Ministerie van Buitenlandse Zaken (Consulaire tarieven) pour les Pays-Bas.

Le décret susvisé prévoit certes, pour les autorités françaises, la possibilité de renchérir les droits perçus en fonction d'un critère de réciprocité entre États ; mais il prévoit également la possibilité de percevoir des demi-droits, voire aucun,

(1) Décret n° 2001-185 du 10 décembre 2001 modifiant le décret n° 81-778 du 13 août 1981 et portant adaptation de la valeur en euros du tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires et, en territoire français, par le ministère des Affaires étrangères.

en fonction de l'appréciation de la situation personnelle du demandeur par les autorités consulaires. Quoi qu'il en soit, ces quelques exemples parcellaires illustrent la marge substantielle dont dispose la France pour ajuster le tarif des services fournis. Un autre indice de cette forme de désintéressement qui caractérise la gestion des services rendus par le réseau consulaire est la conception du PAP en la matière : le dispositif de mesure de la performance est tout entier tourné vers la production au moindre coût de documents d'état civil, de passeports ou d'autres visas et sur la délivrance rapide et sans erreur des actes ou documents...

Mais votre Rapporteur spécial estime qu'une gestion efficiente devrait aussi aborder la question d'une tarification adaptée de ces services de qualité.

b) 21 millions d'euros pour l'action sociale

Dans l'analyse de la générosité de la France à l'égard de ses ressortissants, c'est sans doute le cas, certes exceptionnel, des rapatriements qui est le plus flagrant. En 2006, hors événements liés à la crise libanaise, 371 750 euros ont été dépensés sur la dotation « rapatriements », dont près de 200 000 euros pour les rapatriements sanitaires. Le nombre de rapatriements de Français résidents ou de passage à l'étranger, pris en charge par le ministère des Affaires étrangères et européennes s'est élevé à 316, toutes catégories confondues (indigence, formation professionnelle, études supérieures). Les rapatriements ont principalement bénéficié à 151 personnes indigentes souhaitant rentrer en France pour y être hébergées par leur famille ou, à défaut, être accueillies au centre de Vaujourn du comité d'entraide pour les Français rapatriés, ainsi qu'aux rapatriés sanitaires. Pour cette même année 2006, le centre de Vaujourn a accueilli 64 familles, représentant 113 personnes rapatriées, dont la majorité provenait d'Afrique subsaharienne. Le CEFR a également accueilli 1 812 ressortissants français de retour du Liban à la suite de la crise de l'été.

À l'issue de leur séjour au centre, dont la durée moyenne est d'environ 72 heures, les personnes rapatriées sont orientées suivant leur situation familiale et sociale, soit vers l'un des dix centres d'hébergement et de réinsertion sociale du comité d'entraide, soit vers l'une de ses cinq maisons de retraite. Le poste « rapatriements » serait doté de 500 000 euros en 2008, afin de faire face à l'augmentation du nombre et du coût unitaire des opérations à mener.

Au total, ce sont 21 millions d'euros que le ministère consacra en 2008 à l'action sociale en faveur de nos compatriotes à l'étranger :

CRÉDITS D'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER EN 2008

(en milliers d'euros)

Activité	Unité	Volume	Dotation 2008 (titre 6, en AE et CP)
Adoption internationale	Organisme agréé pour l'adoption	34	170
Aide aux personnes	Bénéficiaire	5 150	15 570,5
Sociétés de bienfaisance	Association	100	815,7
Caisse des Français de l'étranger	Bénéficiaire	3 200	2 800
Emploi et formation	Emploi trouvé	4 500	800
Organismes d'assistance	Organisme subventionné	7	238
Rapatriements	Bénéficiaire	325	500
Centres médicaux	Association	16	400
Total			21 294,1

Source : PAP du programme Français à l'étranger et étrangers en France pour 2008.

Le facteur de progression le plus notable sera le doublement de la part de l'État dans le financement de la Caisse des Français de l'étranger, qui sera portée à 2,8 millions d'euros pour mieux couvrir les dépenses d'assurance maladie.

3.- La gestion des crises : la création d'une structure ministérielle *ad hoc*

En contrepoint du transfert vers le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France est en cours de réorganisation, ainsi que son directeur l'a exposé à votre Rapporteur spécial, afin de mettre davantage en valeur sa compétence en matière de gestion des crises et de protection de nos ressortissants à l'étranger. Ce faisant, le ministère est déjà en train de répondre à la lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre sur ce point : « *Une réponse efficace aux crises de toute nature suppose aussi que le ministère des Affaires étrangères et européennes se dote d'une capacité de gestion des crises lui permettant de remplir pleinement son rôle de coordination de l'action extérieure. Vous nous proposerez un dispositif conciliant les exigences d'une veille permanente et les nécessités d'une réaction immédiate en cas de crise.* »

C'est ainsi que M. Bernard Kouchner a décidé, par transformation de l'actuelle sous-direction de la sécurité des personnes, d'étoffer le **centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises**, créé par arrêté le 11 juillet dernier, en une structure qui serait composée de trois modules :

- l'un consacré à la sécurité et regroupant les quinze personnes de la sous-direction existante ;

- le deuxième constitué de 4 ou 5 professionnels de la veille qui remplaceraient avantageusement le système de permanence tournante imposé aux jeunes diplomates tel qu'il fonctionne aujourd'hui ;

– le troisième centré sur l’action humanitaire, par transfert des quinze agents d’une sous-direction de la délégation à l’action humanitaire.

Ces trois modules s’installeraient au Quai d’Orsay, ce qui nécessite une petite opération immobilière ; les crédits de l’ensemble représenteraient 15 millions d’euros, dont 9 à 10 millions d’euros par transfert en provenance de la délégation à l’action humanitaire. Il serait envisagé de mettre en place ce comité, représentatif d’une synergie entre l’humanitaire et la sécurité dans un cadre professionnel, à la fin du premier semestre de 2008.

Votre Rapporteur spécial veut saisir l’occasion de rappeler ici l’implication des personnels du ministère pour prêter assistance à nos ressortissants – ainsi qu’à ceux, nombreux, d’autres pays – dans **la crise libanaise de l’été 2006**, emblématique d’un savoir-faire français et d’une tradition d’assistance beaucoup plus soutenue que dans la plupart des autres pays comparables. L’opération aura, sur le plan budgétaire, représenté (hors dépenses militaires) un coût de 9,3 millions d’euros, financé par décret pour dépenses accidentelles ⁽¹⁾. Elle aura mobilisé une cellule de crise un mois durant (15 jours de fonctionnement puis 15 jours de veille renforcée), avec le traitement d’un million d’appels, et le rapatriement – notamment grâce aux militaires dépêchés sur place, mais aussi grâce à 29 renforts d’agents du ministère des Affaires étrangères, de membres de la sécurité civile, du SAMU et de la Croix-Rouge –, de 14 009 personnes, dont 10 806 Français, au moyen de 19 opérations maritimes vers Chypre et la Turquie et de 41 vols vers Paris... sans qu’à aucun moment une quelconque facturation de ces services soit envisagée. Il y a là objectivement matière à réflexion.

C.- LES ÉLÈVES FRANÇAIS À L’ÉTRANGER : LE COÛT DE LA GRATUITÉ

De façon attendue, le programme traduit, pour la tranche 2008, *« l’engagement pris lors de la campagne présidentielle d’une prise en charge plus importante par la collectivité nationale des coûts des études des enfants français de nos lycées à l’étranger »* réaffirmé dans la lettre de mission du ministre. L’architecture du programme est ainsi enrichie d’une nouvelle action 2, intitulée *Accès des élèves français au réseau AEFÉ*, dotée des crédits de bourses destinées aux enfants français scolarisés dans le réseau d’établissements de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger, à hauteur de près de 67 millions d’euros.

1.- Un engagement heureusement tenu

Au titre de l’année 2007, les crédits alloués en loi de finances pour les bourses scolaires s’élevaient à 46,96 millions d’euros. Compte tenu d’une mise en réserve de 2,35 millions d’euros – dont la levée a été demandée –, les crédits

(1) Le décret n° 2006-1210 du 3 octobre 2006 portant ouverture et annulation de crédits a ouvert 9 291 598 euros sur le programme Français à l’étranger et étrangers en France, en annulant autant sur la dotation Dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission Provisions.

disponibles se montent à 44,61 millions d'euros, finançant les bourses allouées à près de 15 500 élèves (plus de 3 000 en lycée, près de 4 700 en collège et près de 7 800 en primaire).

Grâce à une revalorisation moyenne annuelle de 1,8 million d'euros, le système a globalement pu répondre depuis 1993 aux besoins réels, malgré deux insuffisances en 1997-1999 puis en 2005-2006. Il reste qu'en l'absence de tout mécanisme d'indexation automatique, même partielle, de sa dotation annuelle, sur l'évolution des frais de scolarité ou sur l'effet de change euro / dollar, l'AEFE est conduite chaque année à estimer les besoins immédiats et à solliciter auprès de ses tutelles les moyens supplémentaires correspondants, non sans risque d'erreur.

Le programme bénéficiera en 2008 d'un abondement de 20 millions d'euros supplémentaires pour la prise en charge de la scolarité des élèves français des classes de terminale dans le réseau de l'AEFE, cette prise en charge démarrant dès la rentrée 2007 avec, pour cette fin d'exercice, le dégagement de 5 millions d'euros par redéploiement. Le dispositif s'étendra en septembre 2008 et 2009, respectivement aux élèves de première et de seconde.

Votre Rapporteur spécial précise que les 5 millions d'euros dégagés dès 2007 proviennent pour environ 2 millions d'euros d'un dégel de crédits sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique*, pour 1 million d'euros d'un dégel de crédits sur le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* et pour 2 millions d'euros d'un redéploiement interne à ce dernier programme.

Comment est-on passé de la promesse à sa réalisation ? Un groupe de travail associant les différents acteurs concernés – ministère, élus des Français de l'étranger, associations de parents, représentants des enseignants – s'est constitué sous le pilotage de l'AEFE, avec pour mission d'évaluer précisément l'impact des mesures envisagées sur le réseau, et de proposer un dispositif applicable dès la rentrée 2007. Une enquête a été lancée dans le courant de l'été auprès des postes diplomatiques et consulaires et de l'ensemble des établissements scolaires concernés afin de disposer d'outils d'aide à la décision : évaluation des publics concernés, capacités d'accueil des établissements. Les négociations budgétaires menées dans le courant de l'été ont permis d'obtenir les crédits précités en 2007 et 2008. Ces montants abondent le budget des bourses scolaires, puisque c'est l'instrument retenu pour appliquer l'engagement présidentiel.

4 100 élèves de terminale devraient pouvoir bénéficier de la prise en charge sur l'année 2007-2008 (dont les 800 élèves déjà bénéficiaires de bourses). Preuve d'un calibrage encore hésitant de la mesure, le PAP ne mentionne d'hypothèses chiffrées que sur le fondement du passage à 100 % des quotités de bourses existantes (pour 7 000 bénéficiaires tous cycles confondus, soit un coût de 10,5 millions d'euros) et de l'éligibilité aux bourses de 1 700 élèves jusqu'alors exclus du dispositif (pour 2,55 millions d'euros). Ce total de 13,05 millions d'euros n'épuise pas le montant des crédits supplémentaires prévus

pour 2008 ; mais le calcul aboutissant à ce résultat ne correspond pas non plus aux annonces qui ont été faites – la gratuité pour tous en classe de terminale.

Enfin, d'après les informations fournies à votre Rapporteur spécial, le budget supplémentaire théoriquement nécessaire en 2008 à la prise en charge de la gratuité de la scolarité pour l'ensemble des élèves français à l'étranger, conçue de la façon la plus large, serait de 60,8 millions d'euros :

– 46,8 millions d'euros pour les élèves des lycées des établissements en gestion directe, conventionnés et homologués, ainsi que ceux n'ayant aucun lien avec l'AEFE, du fait de l'attribution de bourses à 100 % ;

– 14 millions d'euros pour les élèves du primaire et des collèges, du fait de l'assouplissement du barème permettant une augmentation du nombre de boursiers et une augmentation des quotités.

L'addition de la reconduction des moyens destinés à financer l'existant (48,37 millions d'euros) et de ces besoins nouveaux conduirait à un total général très élevé de 109,17 millions d'euros.

2.- Des effets d'aubaine et d'éviction à maîtriser

Sans méconnaître le bien-fondé du geste accompli à l'égard de nos compatriotes résidant à l'étranger, votre Rapporteur spécial doit à la vérité de dire que sa mise en œuvre comporte le risque d'un effet d'aubaine pour les bénéficiaires et celui d'un effet d'éviction pour les élèves étrangers.

L'effet d'aubaine est celui qui pourrait profiter aux familles déjà bénéficiaires d'une prise en charge totale ou partielle des frais de scolarité par un tiers – l'employeur le plus souvent, mais aussi une collectivité territoriale ou un évergète quel qu'il soit. À cet égard, on relève dans la brochure de l'AEFE intitulée « Aide à la scolarité au bénéfice des élèves français résidant avec leur famille à l'étranger scolarisés en terminale dans un établissement d'enseignement français » – titre contenant lui-même un certain nombre de garde-fous –, un certain nombre de conditions d'accès. Outre les conditions usuelles de nationalité, de résidence, de régularité du séjour, de respect des obligations fiscales du foyer et de fréquentation, par les élèves éligibles à l'aide, d'un établissement homologué, y figure un critère de scolarité « normale » : « *ne pas avoir accumulé un retard scolaire trop important (19 ans dans l'année d'entrée en terminale)* », sauf situation particulière telle que handicap ou maladie, par exemple.

En outre, le document précise que « *dans le cas où les demandeurs bénéficient par ailleurs d'une aide directe ou indirecte à la scolarité de leurs enfants scolarisés en terminale quel que soit son type (prise en charge totale ou partielle de la scolarité par l'employeur, versement par l'employeur d'un élément de rémunération incluant tout ou partie de la scolarité, aide versée par une collectivité territoriale, un État étranger, un établissement d'enseignement...), cette aide est prise en compte préalablement à toute prise en charge.* ». À

plusieurs reprises dans ce document, le principe est rappelé ; il est même complété par l'indication selon laquelle les frais pris en charge « *peuvent être plafonnés en cas de contrainte budgétaire pesant sur la dotation allouée au dispositif.* »

Tous ces éléments sont de nature à maintenir les coûts de l'engagement présidentiel dans des limites raisonnables et à prévenir les effets d'aubaine. Cependant, si la condition portant sur l'aide préexistante joue pleinement la première année de mise en œuvre de la réforme, voire la suivante, qu'en sera-t-il lorsque les tiers financeurs auront intégré à leur propre système l'existence de l'aide de l'État ? La montée en charge de la réforme, à l'égard des élèves de première puis de seconde, devra donc s'accompagner des mêmes garde-fous.

Plus complexe à maîtriser est l'effet d'éviction que pourrait comporter la mesure, à l'égard des élèves étrangers désireux de poursuivre leurs études dans un lycée français et qui s'en trouveraient privés par le surcroît d'inscriptions d'élèves français encouragés à le faire du fait de la gratuité nouvelle de la scolarité. Il serait utile de connaître l'ampleur possible d'un tel phénomène afin d'appréhender son impact, certes indirect, pour le rayonnement de notre pays.

II.- LA MODERNISATION DE LA DÉLIVRANCE DES VISAS, UN SUCCÈS À CONSOLIDER

Le ministère consolide ses moyens de financement de la « biométrisation » des visas, avec, pour financer l'instruction des demandes de visas sur l'action 3 du programme, 33,39 millions d'euros de crédits de personnel, soit une diminution de 29,1 % par rapport à l'an dernier correspondant au transfert précité d'agents de l'administration centrale, et 18 millions d'euros de crédits hors titre 2. Sur ce dernier montant, supérieur de 2 millions d'euros à la dotation figurant dans le PAP pour 2007, 1,45 million d'euros correspondent à 2 millions de vignettes à financer, les 16,55 millions d'euros restants étant directement liés à la montée en charge de la biométrie appliquée aux visas.

De retour d'**Istanbul** où il a pu mesurer **le remarquable progrès que constitue l'externalisation des tâches matérielles annexes aux demandes de visa** auprès d'un prestataire local de services, qui fonctionne depuis le mois de juin dernier, votre Rapporteur spécial est convaincu de l'utilité et de la fiabilité de cette procédure d'externalisation, et il plaide avec vigueur pour que l'introduction de la biométrie ne s'accompagne pas d'un « retour en arrière » sur ce point. À cet égard, la position de la Commission nationale de l'informatique et des libertés devra tenir compte des contingences de la politique des visas.

A. – LA RÉUSSITE DE L'EXTERNALISATION : L'EXEMPLE D'ISTANBUL

Sur les pas de son prédécesseur comme Rapporteur spécial de votre commission des Finances, M. Jérôme Chartier⁽¹⁾, et de son homologue du Sénat, M. Adrien Gouteyron⁽²⁾, votre Rapporteur spécial a tenu à se rendre compte *de visu* des enjeux et de la réalisation concrète de la procédure d'externalisation du traitement administratif des demandes de visa, en choisissant l'exemple emblématique d'Istanbul.

1.– La situation du service des visas du consulat général était devenue intenable

Quelques photographies auraient suffi à démontrer combien les files d'attente formées par les demandeurs de visa se présentant au consulat général d'Istanbul avaient fini par saturer littéralement les six guichets du service des visas, avec toutes les conséquences d'une telle situation pour la qualité du service rendu, de contrôle de la fraude et de sécurité pour le poste lui-même, sans parler de l'impact négatif sur l'image de notre pays – quand bien même ces files d'attente témoignaient aussi du « succès » remporté par les visas Schengen délivrés par ce poste !

Votre Rapporteur spécial se contentera de quelques chiffres : une augmentation rapide et régulière des demandes, passées de 45 000 en 1996 à 106 000 en 2006⁽³⁾, un ratio du nombre de dossiers traités par agent le plus élevé de tous les consulats français au monde avec 7 316 visas pour 14,5 ETP dont 3 agents titulaires expatriés (après Taipei qui cependant n'a délivré « que » 70 700 visas en 2006 en y affectant 7 ETP, mais dans un climat qui n'est pas comparable). Les trois consulats qui délivrent, en valeur absolue, davantage de visas que celui d'Istanbul, affichent des ratios sensiblement inférieurs en 2006 : 5 180 à Moscou (pour 259 000 visas délivrés), 2 897 à Alger (159 300 visas) et 4 558 à Pékin (102 500 visas).

L'exiguïté des locaux comme le non-relevement du plafond d'emplois du programme *Français à l'étranger et étrangers en France* ne laissaient guère d'autre solution que l'externalisation.

2.– L'externalisation, rapidement menée, donne aujourd'hui toute satisfaction

Alors que, l'an dernier à pareille époque, la perspective de l'augmentation des demandes et d'une prochaine généralisation de la biométrie nourrissait la réflexion sur l'aménagement des locaux et l'augmentation des effectifs –

(1) Doc. AN n° 3363, annexe 1 (XII^e législature).

(2) Trouver une issue au « casse-tête » des visas, rapport d'information n° 353 (2006-2007), juin 2007.

(3) Au 31 août 2007, avec 66 678 demandes enregistrées, la tendance était en très légère diminution par rapport à l'année précédente à la même date (68 102 demandes), ce qui n'est vraisemblablement que le reflet du temps d'adaptation à la nouvelle procédure au mois de juillet.

notamment les recrutés locaux –, c'est dans le courant du premier trimestre de 2007 que l'idée d'une solution moins coûteuse pour le budget de l'État a été explorée : l'externalisation du traitement des tâches matérielles annexes à la demande de visa (prise de rendez-vous par téléphone ou par Internet, constitution des dossiers et restitution des documents de voyage), déjà mise en œuvre par les consulats allemand, britannique, italien et néerlandais notamment, à des degrés divers.

Cette solution a, sous l'égide du secrétariat général du ministère, très rapidement été instruite et mise en œuvre, de sorte que la nouvelle procédure est en vigueur depuis le 11 juin dernier. À quelques centaines de mètres du consulat général, les locaux climatisés de la société Istanbul Vize Hizmetleri, « partenaire agréé », accueillent les demandeurs le lendemain de leur appel, voire sans rendez-vous, à dix guichets tenus par des personnels francophones, deux autres guichets étant dédiés à la restitution des documents de voyage, généralement le surlendemain du dépôt de la demande si le dossier est complet et ne nécessite pas de comparution personnelle au consulat. Pour les visas de long séjour, le prestataire n'intervient qu'au stade de la prise de rendez-vous ; il n'intervient pas du tout pour les étudiants et les travailleurs demandeurs de visas spécifiques.

Le prestataire se rémunère forfaitairement au prix de 25 euros par dossier, ce qui a porté le coût du visa délivré par le consulat français à 85 euros – les droits de chancellerie étant passés de 35 à 60 euros pour un visa Schengen au 1^{er} janvier 2007 –, ce qui demeure inférieur au coût demandé par le consulat allemand par exemple (98 euros).

On ne peut qu'applaudir le succès administratif, technique et budgétaire de cette opération. Si la procédure semble déjà bien rodée, avec codes barres, codes de couleur par type de dossier et professionnalisme manifeste des intervenants, les échanges auxquels votre Rapporteur spécial a participé le conduisent à émettre quelques suggestions d'améliorations à la marge :

– la comparution personnelle des demandeurs devant des agents consulaires expérimentés est toujours le meilleur moyen de déceler les fraudes. Dans la mesure où les capacités du poste seraient suffisamment renforcées en effectifs, il pourrait être utile de convoquer au consulat une part importante des « primo-demandeurs » de visa afin de mieux cerner leurs motivations ;

– les relations avec les prestataires sont bonnes mais pourraient être rendues plus fluides et plus confiantes encore si un agent du consulat se trouvait dans ses locaux, avec en retour la possibilité pour les employés du prestataire de venir régulièrement, à titre de formation professionnelle, dans les locaux du consulat ;

– l'attention du prestataire pourrait être attirée avec plus d'insistance sur la nécessité de parer à la fraude documentaire, ainsi que sur les pertes de temps qu'occasionnent les rejets de demandes pour manque de pièces dans le dossier de demande. Sur ce dernier point, pourquoi ne pas encourager le prestataire, par exemple par une forme d'intéressement financier, à ne transmettre que des

dossiers complets, au lieu de se borner à l'indiquer aux demandeurs qui de toute façon s'acquitteront des frais fixes ?

D'une façon plus générale, votre Rapporteur spécial estime qu'**il n'est pas de bonne gestion de ne pas partager l'information relative aux refus de visa entre postes d'un même pays ou entre consulats d'États membres de l'espace Schengen implantés dans une même ville**. De telles transmissions d'informations devraient au contraire être systématiques, sans attendre la généralisation de la biométrie décidée par le Conseil européen.

B.- CONCILIER BIOMÉTRIE ET EXTERNALISATION : UN IMPÉRATIF

1.- Le cadre juridique et le contexte de l'instauration de visas biométriques renvoient à des décisions communautaires

Confronté depuis les attentats du 11 septembre à l'impératif de mieux assurer la sécurité intérieure par un renforcement des contrôles aux frontières, le gouvernement français a proposé au Parlement d'intégrer des éléments biométriques dans les visas. Tel est l'objet de l'article 12 de la loi du 26 novembre 2003 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, qui prévoit la numérisation et le traitement informatique des empreintes digitales et de la photographie des demandeurs de visas.

L'objectif poursuivi consiste à améliorer les contrôles lors de la délivrance du visa, à renforcer les contrôles aux frontières et sur le territoire national, à lutter contre l'immigration et le séjour clandestin, ainsi qu'à prévenir les actes de terrorisme. Le développement du dispositif s'inscrit également dans la perspective d'un système européen de même nature dénommé « VIS » (« Visas Information Schengen ») dont le Conseil européen, dans sa décision n°004/512/EC du 8 juin 2004, a prévu le déploiement au premier semestre de 2009.

Rappelons que la biométrie permet de mieux prévenir la fraude, avec la conservation, par les autorités habilitées, des empreintes digitales déposées lors des demandes de visas de façon à autoriser les comparaisons ultérieures. Elle garantit également l'identité des détenteurs de visas, permet le suivi de certains demandeurs et assure un meilleur contrôle des retours dans les pays d'origine.

2.- Les premières expérimentations sont rapidement étendues

L'expérimentation intitulée « BIODEV » a permis d'équiper en biométrie cinq postes consulaires en 2005 (Bamako, Minsk, Colombo, San Francisco et Annaba). Le succès rencontré a incité le Comité interministériel de contrôle de l'immigration à élargir l'expérience à 25 postes diplomatiques et consulaires supplémentaires en 2006 (Agadir, Bombay, Casablanca, Chisinau, Cotonou, Douala, Fès, Islamabad, Lagos, Le Caire, Lomé, Marrakech, Moroni, Niamey, Nouakchott, Ouagadougou, Rabat, Tanger, Tbilissi, Yaoundé). Ces postes représentent 38 % de la demande mondiale de visas.

D'ici à la fin de 2007, 40 autres postes consulaires seront équipés (Abidjan, Abuja, Accra, Alep, Alger, Amman, Ankara, Bangui, Beyrouth, Brazzaville, Bujumbura, Conakry, Dakar, Damas, Diego Suarez, Dubaï, Harare, Istanbul, Jérusalem, Kampala, Khartoum, Kinshasa, Libreville, Londres, Luanda, Majunga, Manama, Nairobi, N'Djamena, New York, Oran, Pointe Noire, Port Au Prince, Sanaa, Saint Louis, Tananarive, Téhéran, Tel Aviv, Tripoli, Tunis). Ce total de 65 postes équipés représentera 52 % de la demande mondiale de visas.

L'équipement du réseau consulaire devrait se poursuivre en 2008 dans la perspective de la généralisation de la biométrie dans les visas et de la création du système communautaire d'information précité.

3.- Le coût assumé par le ministère des Affaires étrangères et européennes est élevé

La prise de données biométriques, qui s'effectue en quelques minutes pour le demandeur, requiert la comparution personnelle de chacun d'eux. Le ministère table sur 2,4 millions de personnes environ, soit 1 million de plus qu'aujourd'hui. Un programme triennal représentant un coût de l'ordre de 145 millions d'euros sur trois ans a donc été élaboré. Ces dépenses devraient être entièrement autofinancées, grâce au retour au budget du ministère des Affaires étrangères de la moitié du produit de la recette des frais de dossiers de demandes de visas, tel qu'il est prévu dans le contrat de modernisation 2006-2008.

En 2006, ce retour sur recettes ayant servi, à hauteur de 24 millions d'euros, à assurer le fonctionnement courant et l'investissement du ministère, celui-ci n'a disposé que de 3,25 millions d'euros pour le déploiement de la biométrie dans les visas. Cependant, grâce à la démarche qu'il a entreprise auprès de ses partenaires européens pour que la tarification des visas Schengen soit relevée de 35 à 60 euros – ce qu'il a obtenu le 27 avril 2006 avec effet au 1^{er} janvier 2007, le ministère dispose cette année de 15,2 millions d'euros, compte tenu de l'application de la réserve de 5 %.

En 2008, les 16,55 millions d'euros demandés devraient servir, pour 6,5 millions d'euros, à l'adaptation des réseaux et applications informatiques, pour 5 millions d'euros à la poursuite de l'équipement des postes, pour 4,55 millions d'euros à l'aménagement immobilier rendu nécessaire, et pour 500 000 euros à la formation des agents des services des visas.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les analyses divergent quant aux besoins en personnel et en crédits budgétaires pour faire face à la généralisation de la biométrie dans les visas, les demandes du ministère des Affaires étrangères et européennes n'ayant pas été validées telles quelles par la mission d'audit de modernisation sur ce sujet. Les 316 ETPT et les 45 millions d'euros souhaités ne feront donc pas l'objet d'un accord ; faut-il pour autant s'aligner sur le « bas de la fourchette » de l'audit pour le nombre d'agents à recruter ? Le fait même que les auditeurs se refusent à chiffrer les besoins de crédits supplémentaires démontre que le débat n'est pas clos. Cela ne doit

cependant retarder ni l'externalisation dans les postes les plus lourds, ni les « mutualisations Schengen » à poursuivre.

4.- La légitime vigilance de la CNIL ne doit pas compromettre le succès de la réforme

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2004⁽¹⁾, donne compétence à la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour connaître de tout traitement de données à caractère personnel, dès lors que son « *responsable est établi sur le territoire français* » (article 5). S'agissant plus particulièrement des données biométriques, l'article 27 de la loi dispose :

Article 27 de la loi du 6 janvier 1978

I.- Sont autorisés par décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés :

[...]

2° Les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État qui portent sur des données biométriques nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes.

II.- Sont autorisés par arrêté ou, en cas de traitement opéré pour le compte d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, par décision de l'organe délibérant chargé de leur organisation, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés :

[...]

2° Ceux des traitements mentionnés au I :

– qui ne comportent aucune des données mentionnées au I de l'article 8 (*) ou à l'article 9 (**) ;
– qui ne donnent pas lieu à une interconnexion entre des traitements ou fichiers correspondant à des intérêts publics différents ;

– et qui sont mis en œuvre par des services ayant pour mission, soit de déterminer les conditions d'ouverture ou l'étendue d'un droit des administrés, soit d'établir l'assiette, de contrôler ou de recouvrer des impositions ou taxes de toute nature, soit d'établir des statistiques ;

[...]

(*) *Données qui font apparaître les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci.*

(**) *Données relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté.*

L'article 28 précise en outre que, saisie dans le cadre de l'article 27, la CNIL doit se prononcer dans les deux mois, un délai renouvelable sur décision motivée de son président, et au terme duquel l'absence d'avis vaut acceptation.

La CNIL a donc vocation à intervenir à la fois au stade de la formalisation, par décret, de l'externalisation des tâches matérielles annexes aux demandes de visa, et au stade de l'extension de cette externalisation à la capture de données biométriques, sans conservation par le prestataire extérieur. Sur le premier point, l'externalisation est intervenue, à titre expérimental, à Moscou, Ekaterinbourg, Istanbul, et de façon autonome à Bombay. Les postes de Pékin, puis d'Alger et de

(1) *Loi n° 2004-801 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.*

Londres devraient adopter la même démarche. Le décret permettant d'asseoir cette procédure est suspendu à la reconnaissance par la CNIL de la sécurité de la transmission des données entre le prestataire extérieur et les services consulaires.

Quant à la généralisation de la biométrie aux visas, contenue dans un décret en Conseil d'État en cours de publication, en application de la loi précitée du 26 novembre 2003, elle ne pourra être appliquée aux cas d'externalisation, comme sur le point précédent, qu'une fois que la CNIL aura été convaincue de la sécurité du système. Sans vouloir interférer dans sa décision souveraine, votre Rapporteur spécial voudrait souligner, outre le sérieux de la procédure d'externalisation qu'il a observée à Istanbul, l'effet dramatiquement contre-productif qu'aurait une position de la CNIL faisant obstacle au maintien de l'externalisation lorsque la biométrie aura été généralisée. Tout le gain en termes d'efficacité, obtenu depuis le milieu de cette année, serait annihilé, les interminables files d'attente se reformeraient et la surcharge de travail pour les agents des services consulaires des visas ressurgirait brusquement, amplifiée par la nécessité de la comparution personnelle pour prise d'empreintes, et encore compliquée par la question de l'adaptation des locaux à la nouvelle procédure...

Autant de considérations pratiques qui, si elles ne peuvent évidemment s'imposer face aux considérations de principe et de respect de la loi « informatique et libertés », viennent corroborer, en opportunité, la conviction que s'est forgée, sur le terrain, votre Rapporteur spécial quant au caractère indispensable de l'externalisation du traitement matériel périphérique des dossiers de demande de visa partout où la situation du poste le requiert. Pour ne prendre que l'exemple du prestataire agréé à Istanbul, il est déjà prêt à y faire face.

CHAPITRE IV

LE PROGRAMME RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE : UN RÉSEAU FOISSONNANT, UNE MOSAÏQUE D'OPÉRATEURS

Réseau d'influence, outil de rayonnement et métier à tisser des liens durables, pour toute une vie parfois, entre la France et des étudiants étrangers, notre dispositif de coopération et d'action culturelle en direction des pays de l'OCDE est aujourd'hui en mutation. Sa réorganisation est nécessaire pour le rendre plus efficace ; la nouvelle directrice générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), Mme Anne Gazeau-Secret, a semblé à votre Rapporteur spécial pleinement disposée à poursuivre dans cette voie et à rénover la tutelle du ministère sur les acteurs du programme, qu'il s'agisse ou non d'opérateurs au sens de la LOLF.

I.- LA HAUSSE DES CRÉDITS EN 2008 DEVRA S'ACCOMPAGNER DE LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DU RÉSEAU CULTUREL

A.- LES CRÉDITS : DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE

Le tableau suivant décrit les changements d'imputation budgétaire ayant un impact sur les crédits du programme entre 2007 et 2008 :

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

(en millions d'euros)

Action	LFI 2007	PLF 2008	Différence
1 : Animation du réseau	22,12	73,02	230,1 %
2 : Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	110,49	70,25	- 36,4 %
4 : Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	63,07	55,63	- 11,8 %
5 : Service public d'enseignement à l'étranger : AEF	283,44	291,3	2,8 %
TOTAL (en AE et CP)	479,12	490,2	2,3 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Dans le cadre de la nouvelle architecture du programme, les modifications de périmètre retracées dans le tableau ci-dessus recouvrent pour l'essentiel :

- le transfert vers le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* d'indemnités de changement de résidence et autres frais assimilés pour les assistants techniques, les personnels expatriés des alliances françaises et leurs ayants droit ;

- la budgétisation des frais de justice ;

- la création d'une sous-action *Dotations des établissements à autonomie financière et des centres pour les études en France*.

De plus, dans un souci de simplification de l'architecture du programme, la DGCID a souhaité réunir les dépenses de fonctionnement au sein de l'action 1. Ainsi, les subventions pour charges de service public aux opérateurs CulturesFrance et Campus France sont transférées sur cette sous-action.

B.- LA RATIONALISATION DOIT PRÉSERVER NOS ATOUTS

1.- Un panorama plusieurs fois passé au crible sur la période récente

Plus encore que le réseau diplomatique et consulaire, le réseau culturel de la France à l'étranger est riche et divers ; plus encore sans doute, il a besoin de rationalisation. L'importance d'un tel réseau ne se dément pas, et la lettre de mission précitée du Président de la République et du Premier ministre en témoigne : « *Nous accordons la plus grande importance au développement de notre influence culturelle à l'étranger. Ce sont tout autant notre rôle dans le monde, l'avenir de nos industries culturelles, et la diversité culturelle qui en dépendent.* »

Pour autant, cette lettre n'omet pas, dans la lignée des rapports de M. Raymond-François Le Bris et de la MEC de votre commission des Finances, la nécessité d'une réorganisation : « *Vous nous proposerez une réorganisation de notre réseau culturel et de notre diplomatie d'influence à l'étranger permettant d'être plus efficace et plus présent dans les nouveaux centres de foisonnement culturel, en particulier en Asie et en Amérique.* ». À ces analyses ont succédé plusieurs audits de modernisation en 2006 (évoqués *infra*), de sorte que les études n'ont pas manqué dans ce domaine sur la période récente.

Le paysage actuel est le suivant, encore complexe en dépit des efforts de rationalisation menés depuis 1999 :

- 154 ambassades dotées d'un service de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;

- 148 établissements culturels français et 283 Alliances françaises (sur un total de 1 075) bénéficiant du soutien financier de la DGCID et/ou d'une aide en personnel, enseignant la langue française à quelque 500 000 étrangers ;

- 26 centres de recherche et 176 missions archéologiques ;

- 160 000 élèves dans 269 établissements scolaires français à l'étranger (AEFE) ;

- 62 espaces EduFrance (désormais « CampusFrance »), actifs dans quarante pays, assurant la promotion de l'enseignement supérieur français ;

- environ 20 000 étudiants et stagiaires étrangers en France, boursiers du gouvernement français.

On peut ajouter que 640 000 étudiants sont inscrits à des cours de français dans le réseau, que 400 000 lecteurs sont inscrits et 8 000 000 de prêts sont

accordés chaque année dans les médiathèques du réseau, et que 50 000 manifestations culturelles sont organisées chaque année.

2.- La DGCID doit repenser son action

a) Les outils actuels : encouragement de l'autofinancement et optimisation du nombre d'implantations

Dans l'attente de la consolidation de l'indicateur *Ratio d'efficience du réseau de coopération et d'action culturelle* décrit dans le PAP comme encore expérimental – il est en place pour quatre postes pilotes –, c'est avec juste raison que ce document insiste sur la recherche de l'autofinancement, s'agissant des **établissements culturels** du programme. Le taux moyen d'autofinancement de ces établissements étant passé de 50,9 % à 52,9 % en 2007, atteindre la cible de 60 % en 2010 ne semble pas hors de portée. Ces établissements sont tous, en particulier, encouragés à atteindre l'autofinancement de leurs activités d'enseignement du français et à développer de nouveaux partenariats avec les collectivités territoriales et les entreprises implantées localement.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes a été amené à s'interroger sur le maintien d'établissements dans certaines capitales régionales en Europe, où notre présence culturelle ne passe plus nécessairement par les infrastructures immobilières d'un centre traditionnel. C'est ainsi que la décision a été prise de fermer quelques établissements dont les coûts de fonctionnement étaient disproportionnés au regard de leur faible activité : peu d'étudiants (moins de 300 par an) et peu d'inscrits dans les médiathèques (moins d'une centaine).

La fermeture physique d'un centre n'entraîne pas *de facto* la dissolution de sa structure administrative, qui peut subsister comme outil de coopération. Lorsqu'une fermeture est envisagée, une attention particulière peut ainsi être portée à la solution de substitution mise en place (centre franco-national, chargé de mission culturelle placé auprès des universités ou des autorités locales). Les moyens peuvent être redéployés vers d'autres centres, en particulier celui implanté dans la capitale, ou parfois vers des structures plus légères (comme en Allemagne). Les moyens économisés ont été mis au service du développement du réseau dans les grands pays émergents (Chine, Russie), ou dans la réouverture du réseau algérien. Ainsi, des moyens ont pu être affectés à la préparation de l'ouverture d'alliances françaises à Oufa et Kazan, en même temps qu'étaient renforcés les moyens mis à disposition des alliances d'Irkoutsk, Nijni-Novgorod ou Novossibirsk. D'autres ouvertures sont à l'étude en Russie et en Chine.

De 2006 à 2008, quatre annexes d'instituts ou centres culturels ont été dotées de l'autonomie financière : à Saragosse, Fès, Yogyakarta et Podgoriça. Cinq centres pour les études en France ont par ailleurs connu ou vont connaître la même évolution : Bogota et Ottawa en 2007, Taipei, Conakry et Buenos Aires en 2008.

La fermeture des instituts français de Séville en 2006 et de Bilbao en 2007 a été compensée, dans chaque ville, par la nomination d'un chargé de mission culturelle au sein du consulat. Quant aux transformations d'établissements, elles ont concerné, en 2006, le centre culturel et de coopération linguistique de Dresde – désormais antenne du Centre culturel de Leipzig –, le centre culturel et de coopération linguistique de Cologne – antenne du Centre culturel de Düsseldorf –, ainsi que les villes de Hanovre, Porto, Cracovie, Turin, Naples, où a été créé, à chaque fois, un consulat d'influence, autrement dit à gestion allégée.

Autre démarche de rationalisation : la fusion de SCAC et de centres culturels, suite à laquelle on dénombre aujourd'hui huit centres culturels et de coopération, établissements à autonomie financière chargés de gérer la totalité des crédits de coopération culturelle de l'ambassade, à Vienne, Sofia, San José, Le Caire, Athènes, Mexico, Tunis et Hanoi. Un autre est en projet à Amsterdam.

Enfin, la mise en place d'**établissements culturels européens** par « co-localisation » dans un même bâtiment et organisation de manifestations communes, se poursuit, en particulier avec l'Allemagne : il existe des établissements culturels franco-allemands à Ramallah, Glasgow, Luxembourg, Palerme, Turin, Santa Cruz de la Sierra, Niteroi, ainsi qu'à Lahore ou Harare. D'autres contacts sont établis afin d'étudier les possibilités de coopération franco-allemande à Aden, Valparaiso, Yokohama, Douala, Ekaterinbourg, Porto et Moscou.

b) Le récent audit de modernisation doit inciter la nouvelle DGCID à un pilotage stratégique

On peut lire dans le rapport de l'audit de modernisation effectué l'an dernier ⁽¹⁾ sur les « opérateurs » au sens large de la coopération culturelle :

« Une tutelle efficace requiert des rapports équilibrés entre l'opérateur et le programme auquel il est rattaché. Ceci suppose notamment que celui-ci soit assez vaste pour l'accueillir. Un opérateur absorbant une part trop importante des crédits d'un programme finit en effet par priver le responsable de celui-ci de toute marge de manœuvre dans la gestion de ses moyens. Tel est le cas de l'AEFE, qui absorbe 62 % des crédits de paiement du programme « Rayonnement culturel et scientifique ». [...] Cette situation conduit à s'interroger sur la pertinence de la fragmentation de l'action de la DGCID en trois programmes culturels et de coopération distincts.

Cela est si vrai que la DGCID ne devrait pas demeurer longtemps dans la situation qui est aujourd'hui la sienne, la révision générale des politiques publiques arrivant à point nommé pour **refondre cette direction générale et la**

(1) Rapport sur la tutelle du ministère des Affaires étrangères sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique, établi par René Forceville (inspecteur général adjoint des affaires étrangères) Philippe Autié, Brigitte Bonnaud, Roland Dubertrand (inspecteurs des affaires étrangères) et Christian Bodin (contrôleur général économique et financier), décembre 2006, page 4.

recentrer sur un rôle de pilotage stratégique exerçant une pleine tutelle sur des opérateurs à large délégation de compétence sur le terrain. Sur cette question, le rapport d'audit note ⁽¹⁾ avec justesse qu'« *une tutelle efficace suppose également une relation équilibrée avec l'opérateur, dans un contexte où celui-ci a souvent l'avantage, entre autres, de la longévité de ses dirigeants et de leur accès direct à l'échelon politique.* » Dans le même ordre d'idées, les auditeurs estiment que « *la politique de placement au sein des opérateurs des agents d'encadrement de la DGCID, en première moitié de carrière et destinés à revenir ensuite au ministère, mériterait d'être renforcée. Sur un plan très général, l'autorité des responsables de programmes vis-à-vis des dirigeants des grands opérateurs placés sous leur tutelle mériterait d'être mieux assise, ce qui pourrait être fait dans le cadre d'un statut du responsable de programme qui fait de toute façon sans doute défaut au dispositif actuel de la LOLF.* »

Votre Rapporteur spécial souscrit à ces recommandations et ne peut que souhaiter leur mise en œuvre, conformément à l'accueil favorable qui leur avait été réservé par le ministre d'alors, comme cela figure dans la lettre de suivi de l'audit datant de février dernier. À cet égard, **l'engagement consistant à étoffer les documents budgétaires relatifs aux opérateurs** mériterait d'être réaffirmé dans le champ du programme *Rayonnement culturel et scientifique*.

Enfin, le même rapport d'audit insistait sur **le besoin d'études d'impact de l'activité des opérateurs**, qu'il suggérait de financer, à l'instar des audits externes de leur gestion prévus dans le contrat triennal de modernisation, par prélèvement sur les subventions qui leur sont versées. Là encore, cette préconisation mérite d'être suivie.

C.- LA PROMOTION DU FRANÇAIS SERA POURSUIVIE EN 2008

En Europe, dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, l'attention sera portée à la qualité de l'enseignement délivré aux diplomates et fonctionnaires de Bruxelles et des capitales. En outre, conforté dans ses choix stratégiques par l'évaluation menée cette année de l'ensemble des actions de coopération linguistique et éducative conduites dans les douze nouveaux États membres de l'Union durant la période 1995-2005, le ministère entend notamment spécialiser sa coopération dans les secteurs d'excellence où elle possède des avantages comparés et mieux associer coopération culturelle et coopération linguistique. Il s'agira également de renforcer l'attractivité de notre pays et du français en articulant les actions de promotion du français, de l'enseignement supérieur et les réseaux audiovisuels (télévisions, Internet, etc.), et enfin de consolider notre stratégie de promotion de la langue auprès des entreprises françaises (initiative « Oui, je parle français »).

En Amérique du nord, l'action du ministère passe par des partenariats et des cofinancements avec pour objectifs prioritaires le renouvellement des

(1) Ibid., page 5.

générations d'enseignants, l'actualisation des pratiques pédagogiques et le développement de filières d'immersion. Signalons aussi l'existence d'un plan d'action pour le français dans le **monde arabe**, d'un plan de relance du français en **Amérique latine** et d'un plan stratégique pour le français en **Asie**.

Pour la réalisation de ces objectifs prioritaires, les crédits demandés sur le programme pour 2008 s'élèvent à **9 millions d'euros (hors personnel)** répartis comme suit :

– appui à l'expertise en formation et diffusion du français : 1,7 million d'euros (stable par rapport à 2007) ;

– nouveaux membres de l'Union européenne et partenariats avec les systèmes éducatifs nationaux : 1,8 million d'euros (stable par rapport à 2007) ;

– formation au français dispensée aux fonctionnaires de l'Union européenne dans la perspective de la présidence française : 5,5 millions d'euros (en progression de 3 % par rapport à 2007).

II.- LES OPÉRATEURS N'ONT PAS TOUS CE STATUT AU SENS DE LA LOLF

A.- LA SUBVENTION À L'AEFE MOBILISERA PRÈS DE 60 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Après le transfert, en loi de finances pour 2007, sur amendement parlementaire, des crédits finançant les bourses pour élèves français à l'étranger vers le programme *Français à l'étranger et étrangers en France*, la subvention pour charges de service public à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger s'élevait cette année à 283,44 millions d'euros, soit 59,2 % des crédits du programme *Rayonnement culturel et scientifique*. Avec **291,3 millions d'euros** en 2008, ce pourcentage atteindrait 59,4 %.

C'est, une fois encore, à la lumière de la lettre de mission adressée à M. Bernard Kouchner que votre Rapporteur spécial veut analyser la situation de l'AEFE. Cette lettre comporte un plaidoyer pour « *le développement de la langue française et de l'enseignement français à l'étranger. Nos établissements scolaires à travers le monde, animés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), constituent un atout irremplaçable pour notre pays, pour nos entreprises, pour nos communautés vivant à l'étranger, mais aussi pour la formation en français des élites étrangères. Nous vous demandons de nous présenter un plan de développement de ce réseau, compte tenu de cette priorité et de l'engagement pris lors de la campagne présidentielle d'une prise en charge plus importante par la collectivité nationale des coûts des études des enfants français de nos lycées à l'étranger.* » Ce dernier point relève du programme *Français à l'étranger et étrangers en France* (cf. *supra*).

1.- Le réseau scolaire continue de regrouper des statuts distincts

Le réseau d'enseignement français à l'étranger compte, selon les données figurant dans le PAP, 451 établissements scolaires répartis dans plus de 130 pays et appartenant à trois catégories distinctes (homologués, conventionnés et en gestion directe). Pour faire partie de ce réseau, un établissement doit avoir demandé et obtenu une homologation de la part du ministère de l'Éducation nationale.

Les 73 établissements en gestion directe sont des services déconcentrés de l'AEFE, tandis que les **180 établissements conventionnés** sont gérés par des associations de droit privé français ou étranger ayant passé avec l'AEFE un accord qui porte notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires et sur l'attribution de subventions. Le financement de l'agence pour ces deux catégories d'établissements provient, d'une part, de la dotation reçue de l'État, et d'autre part des droits de scolarité acquittés par les familles.

Les **198 établissements simplement homologués** n'ayant pas passé de convention avec l'agence ne bénéficient pas d'aide directe. Ils sont néanmoins, lorsqu'ils le souhaitent, associés aux actions de formation continue organisées par l'agence et bénéficient du conseil pédagogique des inspecteurs de l'Éducation nationale détachés à l'étranger. La tutelle qu'exercent les ambassades est elle aussi fonction de la nature de l'établissement.

S'agissant des **entrées et sorties du réseau prévues pour 2008**, suite aux événements survenus en 2004 et 2005 en Côte d'Ivoire, les autorités ivoiriennes ont exprimé le souhait d'une réouverture des écoles françaises d'Abidjan et procèdent aujourd'hui à la reconstruction des bâtiments détruits, avec l'objectif d'une remise en service à la rentrée 2008. En sens inverse, l'annexe de Limassol de l'école Arthur Rimbaud de Nicosie, à Chypre, pourrait fermer en raison d'effectifs extrêmement faibles : douze élèves seulement.

Le nombre d'élèves français scolarisés dans les établissements à gestion directe ou conventionnés était de 71 798 pour l'année 2005-2006 et de 75 463 en 2006-2007.

2.- Les moyens humains et financiers de l'agence augmenteront en 2008

Le budget primitif de l'AEFE pour 2007 était le suivant :

BUDGET PRIMITIF DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER EN 2007

(en millions d'euros)

	Services centraux	EGD (1)	Total AEFE
Subventions de l'État (2)	332,57		332,57
Subventions reversées par services centraux		15,67	15,67
Autres subventions	0,34	1,85	2,19
Autres versements (agence)		2,46	2,46
Droits d'écologies		163,95	163,95
Participation des établissements aux dépenses de rémunération des personnels résidents	91,2	0	91,2
Produits financiers	0	1,98	1,98
Services spéciaux (versements agence + ressources propres)		24,86	24,86
Produits exceptionnels	0,5	0,68	1,18
TOTAL	424,61	211,44	636,05

(1) *Établissements en gestion directe.*

(2) *Subvention versée aux services centraux sur les crédits du programme 185 (285,57 millions d'euros) et du programme 151 (bourses scolaires pour 47 millions d'euros).*

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le budget primitif de l'agence pour 2008, en cours d'élaboration, devrait être abondé par l'État à hauteur de 358,26 millions d'euros, dont 291,3 millions d'euros sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique*, soit une augmentation de 2,8 % par rapport à 2007. La mesure la plus notable – 20 millions d'euros supplémentaires pour mieux prendre en charge, conformément au souhait du Président de la République, les frais de scolarité des élèves français à l'étranger – relève du programme *Français à l'étranger et étrangers en France*.

Sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique*, le fait marquant concernerait en 2008 les 8,5 millions d'euros consacrés à la politique immobilière de l'agence, laquelle avait fait l'objet d'importantes recommandations suite à un audit de modernisation conduit l'an dernier ⁽¹⁾, demandant notamment :

- de clarifier les conséquences financières pour l'AEFE du passage de la procédure, gratuite, des remises en dotation, au futur régime des conventions d'utilisation assorties d'un loyer ;

- de garantir à l'agence la visibilité financière nécessaire à l'exercice de ses nouvelles compétences immobilières, et en particulier l'abondement des dotations de l'État à mesure qu'il réduirait son effort direct d'investissement immobilier, une régulation budgétaire tenant compte de la prépondérance de

(1) Rapport sur la politique immobilière de l'AEFE, établi par Philippe Autié (inspecteur des affaires étrangères) et Elisabeth Kahn (contrôleur général économique et financier), juillet 2006.

dépenses de rémunération, la dévolution, en priorité, d'éventuels prélèvements sur le fonds de roulement au financement des investissements immobiliers, la rétrocession à l'AEFE des produits de cession d'immobilisations scolaires à l'étranger perçus par France Domaine, la mise en place d'un budget annexe immobilier de l'AEFE, et enfin la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'agence ;

– de prévoir, principalement par redéploiements internes, un renforcement suffisant des moyens humains du service immobilier de l'AEFE et d'engager, sous la responsabilité conjointe du MAE et de l'agence, un inventaire complet de l'état du patrimoine scolaire de l'État à l'étranger ;

– d'étendre la compétence de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État au contrôle des opérations immobilières de l'AEFE.

L'impact attendu était neutre sur le plan budgétaire ; il s'agissait en revanche de permettre, à coût constant, une amélioration substantielle de la politique menée dans un domaine où elle s'était révélée insuffisante depuis des années.

Les personnels rémunérés dans le cadre du décret n° 2002-22 du 4 janvier 2002 par l'AEFE se répartissent entre personnels expatriés et personnels résidents. Quant aux personnels recrutés locaux des établissements en gestion directe ou conventionnés, ils sont rémunérés par leur établissement. Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs en cause :

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS
DANS LES ÉTABLISSEMENTS EN GESTION DIRECTE ET CONVENTIONNÉS**

	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Expatriés			
<i>Évolution annuelle</i>		- 0,1 %	- 1,7 %
Enseignants	1 005	997	963
Non enseignants	281	288	300
Total	1 286	1 285	1 263
Résidents			
<i>Évolution annuelle</i>		1,5 %	1,1 %
Enseignants	4 810	4 876	4 940
Non enseignants	85		83
Total	4 895	4 969	5 023
Recrutés locaux			
<i>Évolution annuelle</i>		- 14,2 %	4 %
Enseignants	6 469	5 324	5 722
Non enseignants	7 088	6 314	6 380
Total	13 557	11 638	12 102

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le **montant des subventions de fonctionnement versées** s'est réparti ainsi en 2006 :

- 3,93 millions d'euros pour les établissements en gestion directe ;
- 9,36 millions d'euros pour les établissements conventionnés, auxquels se sont ajoutés 5,1 millions d'euros destinés à l'achat de terrains à Amman, Hanoi et Brasilia ;
- 110 000 euros pour les établissements homologués.

En 2007, les subventions de fonctionnement prévues étaient les suivantes :

- 5,2 millions d'euros pour les établissements en gestion directe ;
- 9,5 millions d'euros pour les établissements conventionnés ;
- 300 000 euros pour les établissements homologués.

Les **bourses destinées aux étudiants, stagiaires ou chercheurs étrangers** continueront à se répartir en deux volets complémentaires : d'une part, les bourses allouées par les postes diplomatiques, d'autre part les bourses sur crédits centraux mis en place depuis 1999 dans le cadre de la politique visant à renforcer l'attractivité du territoire français pour les meilleurs étudiants étrangers.

En 2006, le nombre total de boursiers s'élevait à 18 629, en baisse de 7,4 % par rapport à 2005 (20 109). Ce nombre s'élevait à 22 437 en 2002. Le nombre total de mensualités versées était lui aussi en baisse (92 402 contre 92 866 en 2005 et 96 176 en 2002), mais la durée moyenne d'une bourse relativement stable : 4,9 mois en 2006 contre 4,6 mois en 2005. Les crédits globaux consacrés à ces programmes de bourses représentaient, en 2006, 97,3 millions d'euros. Ils étaient en baisse par rapport à ceux de 2005. En 2002, 105,2 millions d'euros étaient consacrés aux programmes du ministère des Affaires étrangères. La répartition géographique des bénéficiaires fait apparaître que le continent africain reste en tête, mais ne représente plus que 42,8 % de l'ensemble contre 46,3% en 2000. Suivent l'Europe avec près de 20 % (mais le programme communautaire Erasmus y pourvoit de son côté), l'Asie avec 16 %, le Proche et le Moyen-Orient avec 13,1 % et le continent américain avec 8,9 %. On assiste donc à un **rééquilibrage progressif au profit de l'Asie, de l'Amérique latine et du Proche et Moyen-Orient.**

– *Les bourses d'excellence financées sur crédits centraux*

2008 verra la poursuite du programme Eiffel, lancé en janvier 1999, avec trois objectifs : constituer un produit d'appel compétitif pour attirer les meilleurs étudiants étrangers en France, viser les filières de formation des futurs décideurs du public et du privé, et non pas les futurs enseignants-chercheurs très majoritaires parmi les boursiers du gouvernement français, enfin cibler les pays émergents, en particulier d'Asie et d'Amérique latine, insuffisamment représentés. Les moyens consacrés à ce programme se sont élevés à 13,2 millions d'euros en 2006 et 2007.

Face à la montée en puissance du programme Eiffel (50 bourses supplémentaires en 2005), le ministère a créé en 2005 un nouveau programme, « Eiffel doctorat », qui vise à favoriser l'accueil en France de doctorants de haut niveau. L'objectif est de former dans les établissements d'enseignement supérieur français de futurs décideurs étrangers du public et du privé. La troisième sélection de ce programme a permis de retenir 70 lauréats sur 243 dossiers reçus et 237 dossiers évalués.

Lancé à la rentrée 2000 avec une promotion expérimentale de 67 boursiers, **le programme « Major » de bourses d'excellence**, qui répondait à une forte attente, donne de la cohérence aux actions entreprises en faveur d'une catégorie particulière d'étudiants étrangers, ceux qui ont suivi leurs études secondaires dans les lycées français à l'étranger et sont titulaires du baccalauréat français. Les bourses Major prennent en effet le relais des bourses d'excellence de l'AEFE qui offrent à ces élèves, sélectionnés parmi ceux qui obtiennent leur baccalauréat avec mention bien ou très bien, deux ans de bourse pour entrer en classes préparatoires ou dans un premier cycle d'études universitaires en France. **Actuellement, le programme compte 720 boursiers.** Le coût du programme Major a évolué considérablement pour atteindre 4 millions d'euros en 2005 et revenir à 3,7 millions d'euros en 2006. Depuis la rentrée universitaire 2005-2006, le montant de la bourse est modulé pour prendre en compte la situation financière des familles des boursiers. Quant aux **bourses précitées octroyées par l'AEFE**, elles ont bénéficié en 2006-2007 à 389 étudiants sur les 18 629 boursiers du gouvernement français.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes a souhaité, dès la **rentrée universitaire 2007-2008, confier à l'AEFE la gestion unifiée du programme.** Ainsi sont réunis les moyens financiers affectés aux bourses Major et aux bourses de l'AEFE. **La cible pour 2009 est celle d'un millier de boursiers « excellence major ».**

– *Les bourses attribuées par les postes*

En 2006, les représentations diplomatiques ont accordé 16 142 bourses du gouvernement français : 9 683 bourses d'études et 6 459 bourses de stages. En 2008, une recherche systématisée de cofinancement des programmes de bourses – avec des États, des régions, des fondations ou des entreprises – sera encouragée.

Le budget global consacré aux bourses sera de 6,6 millions d'euros pour l'année scolaire 2007-2008 : 2,6 millions d'euros sur le budget de l'AEFE, et pour la DGCID, 3,4 millions d'euros sur la mission *Aide publique au développement* et 600 000 euros sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique*.

3.- La question de la tutelle de l'État est posée

L'audit de modernisation relatif aux opérateurs de la coopération culturelle ⁽¹⁾ a notamment conduit aux recommandations suivantes :

– la préparation d'un contrat d'objectifs et de moyens dont l'entrée en vigueur, début 2008, pourrait être coordonnée avec celle du prochain plan d'orientation stratégique, et qui devrait en particulier donner à l'agence la prévisibilité nécessaire à sa bonne gestion ;

– l'identification des crédits d'investissement immobilier de l'AEFE sur le titre 5 du programme *Rayonnement culturel et scientifique*, ainsi que les crédits de bourse de l'AEFE sur le titre 6 du même programme, ces derniers étant à reventiler vers le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* dans le cadre de l'analyse des coûts ;

– un meilleur traitement des indicateurs de performance, avec une explicitation de la cible associée au tableau de répartition des élèves (français ou étrangers, boursiers ou non) et le complément de l'indicateur de coût moyen par élève pour l'État par des comparaisons avec les coûts correspondants en France ;

– une justification plus précise de la subvention pour charges de service public versée à l'AEFE.

Notre Rapporteur spécial souscrit à ces suggestions, et leur fait écho en souhaitant une meilleure justification de la subvention supplémentaire de 8,5 millions d'euros pour soutenir la politique immobilière de l'AEFE en 2008.

B.- CULTURESFRANCE, OPÉRATEUR EN TRANSITION

1.- Dans l'attente de la transformation en EPIC

La fusion entre l'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) au sein de l'opérateur CulturesFrance s'explique par un souci de cohérence et de visibilité. La première était chargée de promouvoir la culture française contemporaine à l'étranger et de favoriser le développement de productions culturelles autonomes dans les pays de la zone de solidarité prioritaire, tandis que la seconde avait vocation à soutenir la langue française et les cultures francophones par l'édition et la diffusion d'ouvrages. Les statuts de l'association, complétés par le **contrat d'objectifs et de moyens signé en mai 2007** entre l'association et les ministères des Affaires étrangères et européennes et de la Culture et de la communication, fixent les buts assignés à CulturesFrance :

(1) Rapport précité sur la tutelle du ministère des Affaires étrangères sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique.

– la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture et du patrimoine, y compris cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ;

– l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ;

– la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans les secteurs de la culture au travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde et de l'accueil des artistes et des auteurs.

Ce même contrat d'objectifs et de moyens précise et renforce la tutelle exercée sur l'association par les deux ministères, qui participent au bureau et au conseil d'administration et agréent la nomination du directeur. Une série d'indicateurs de performance est incluse.

Après son adoption en première lecture par le Sénat en février dernier, la proposition de loi relative à la création de l'établissement public à caractère industriel et commercial CulturesFrance devrait être prochainement soumise au vote de l'Assemblée nationale, pour une entrée en vigueur envisagée en 2008.

2.- Un budget qui tient compte d'évaluations critiques

Sur un budget de 26,73 millions d'euros en 2007, CulturesFrance a perçu près de 25 millions d'euros de l'État, versés par les deux ministères de tutelle. Cet opérateur percevra, en 2008, 8,7 millions d'euros pour charges de service public sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique*, soit le montant déjà voté en loi de finances pour 2007. Le PAP du programme mentionne, « *afin de répondre aux préoccupations exprimées par la Cour des comptes et le Parlement* », « *une politique de réduction [des] frais de fonctionnement et de [la] masse salariale* », qui se traduit par une réduction de 15 ETPT entre 2006 et 2008 pour aboutir à un total de 92,5 (6 ETPT étant rémunérés par le programme en 2007), ainsi que par une économie de 600 000 euros sur la masse salariale pour l'exercice 2008. **Réaliser l'an prochain à la fois son déménagement et la manifestation de grande envergure devant marquer la présidence française de l'Union, tout en restant dans l'enveloppe allouée, sera pour CulturesFrance un vrai test de bonne gestion.**

Il s'agira également de répondre aux préconisations de l'audit de modernisation précité de décembre 2006 sur les opérateurs culturels, lesquelles consistaient notamment à :

– introduire dans le PAP un indicateur de performances propre à CulturesFrance ;

– mieux préciser et hiérarchiser ses objectifs stratégiques dans le cadre de la préparation en cours du contrat d'objectifs et de moyens, en associant les directions géographiques à cet exercice ;

– réfléchir à un contrat d’objectifs et de moyens commun avec le ministère de la Culture par souci de cohérence interministérielle, ainsi qu’à des réunions de préparation communes des conseils d’administration ;

– préciser les gains de productivité découlant de la fusion de l’AFAA et de l’ADPF ;

– organiser entre la tutelle et l’opérateur des réunions de travail à haut niveau, chaque trimestre, pour suivre notamment la mise en œuvre des objectifs, en sus de la mise en place d’un dialogue de gestion formalisé.

C.- LA CRÉATION DE CAMPUSFRANCE

La création de CampusFrance, **l’Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques**, s’est faite par transformation du GIP EduFrance (qui associait l’État et 180 établissements d’enseignement supérieur) et adhésion au nouveau GIP de deux membres supplémentaires : l’établissement public qu’est le CNOUS (Centre national des œuvres universitaires et sociales) et l’association Egide (Centre français pour l’accueil et les échanges internationaux). La nouvelle **convention constitutive du GIP, publiée en avril dernier**, résume ces deux mouvements.

Malgré la création de cette « **structure faïtière** », les nouveaux adhérents comme les anciens continuent d’exister, et donc de garder leurs missions propres. Par exemple, Egide et le CNOUS continuent de se partager la gestion, sous mandat du ministère des Affaires étrangères et européennes, des bourses du gouvernement français financées par les crédits de ce ministère. Aucune structure intégrée et unifiée de gestion logistique de la mobilité (bourses, échanges de chercheurs, missions/invitations) n’a encore vu le jour. La définition de celle-ci a été confiée au comité de préfiguration, conformément à la convention de CampusFrance, afin de trouver un cadre approprié pour gérer les quelque 270 agents concernés (220 pour Egide, et 50 pour le CNOUS).

Dans l’attente de la création de cette structure intégrée, CampusFrance garde une responsabilité éminente dans le soutien aux « espaces CampusFrance » qui, dans les ambassades, sont ses relais, depuis le début de l’année et la disparition des anciens centres pour les études en France et « espaces EduFrance ». Le programme de déploiement des espaces CampusFrance se poursuit : dix centres étaient opérationnels fin 2006, dix nouveaux centres ont ouvert au premier semestre 2007: (Brésil, Canada, Colombie, États-Unis, Madagascar, Inde, Guinée, Gabon, Syrie, et République Tchèque) et neuf autres doivent ouvrir d’ici la fin de l’année (Chili, Congo, Haïti, Mali, Taïwan, Liban, Russie, Suède et Argentine). Au total, les pays où un espace CEF/CampusFrance est ouvert, représentent près de 75 % des demandes de visa de long séjour pour études alors qu’en 2006, les centres couvraient 42 % de la mobilité étudiante vers la France. L’extension du dispositif se poursuivra en 2008.

Par ailleurs, le GIP a aussi la responsabilité d'organiser, en liaison avec les CROUS et les universités, les espaces CampusFrance en région, qui compléteront la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers.

Sur un budget de 8,54 millions d'euros en 2007, l'opérateur a perçu 3,46 millions d'euros de subventions ministérielles. Le programme *Rayonnement culturel et scientifique* devrait verser 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement l'an prochain pour charges de service public, soit une augmentation de près de 60 % par rapport à 2007. Les 22 ETPT de l'opérateur devraient demeurer en 2008, comprenant toujours un agent mis à disposition par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

D.- L'ADIT, OPÉRATEUR À MIEUX IDENTIFIER

L'Agence pour la diffusion de l'information technologique a été créée en 1992 conjointement avec le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. **Société anonyme à capitaux publics depuis 2003**, l'ADIT exerce des activités de service public, définies par une convention-cadre avec les deux ministères de tutelle, où l'accent est mis sur « *le soutien et l'accompagnement du réseau des services scientifiques, culturels et de coopération des ambassades de France, en vue de valoriser leurs travaux auprès des acteurs publics et privés français* ». Les quelque 60 agents chargés de cette veille sont le plus souvent des volontaires internationaux. Trente postes (dont seize en Europe) diffusent, à travers l'ADIT, des bulletins électroniques vers 85.000 abonnés – dont près de la moitié sont des entreprises. Les deux ministères de tutelle se partagent une subvention annuelle de l'ordre de 1,1 million d'euros.

Qualifiée par l'audit de modernisation précité de « *bon opérateur* », l'agence, qui avait précisément ce statut d'opérateur au sens de la LOLF en 2006, l'a perdu en 2007, de sorte que sa seule mention dans le PAP, en tant qu'« *acteur* » du programme, est liée à l'indicateur de performance qui lui est propre et retrace l'évolution du nombre de visiteurs de son site Internet dédié à la base de connaissances produites par les services scientifiques, dont les résultats sont d'ailleurs excellents. Le montant de la subvention qui lui est versée n'apparaît pas. Le rapport d'audit préconise de **rendre à l'agence son statut d'opérateur** du programme *Rayonnement culturel et scientifique*, afin de mieux l'identifier, quitte à la classer comme opérateur « secondaire ».

Les opérateurs au sens de la LOLF

Un opérateur est une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (EPN, GIP, association,...), qui répond cumulativement à trois critères :

– une **activité de service public**, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter selon la nomenclature par destination selon le découpage en missions, programmes et actions ;

– un **financement assuré majoritairement par l'État**, directement sous forme de subventions ou indirectement *via* des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;

– un **contrôle direct par l'État**, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

Issus des conclusions rendues en 2004 par le groupe de travail interne au ministère des finances, ces critères ont été validés par la mission d'information « Lambert-Migaud » sur la mise en œuvre de la LOLF en septembre 2005.

La liste des opérateurs, classés avec l'accord des ministères concernés en opérateurs principaux – rattachés directement ou au sein d'une catégorie – ou en opérateurs secondaires, est annexée chaque année au projet de loi de finances sous la forme d'une annexe « jaune ».

Source : d'après le « jaune » Opérateurs de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2008.

Le statut d'opérateur secondaire permettrait un meilleur suivi de l'activité et des comptes de l'agence, et pourrait aussi se traduire concrètement par une forme d'« intéressement » de l'État aux produits de son activité de conseil stratégique, « *fort lucrative* » selon le rapport d'audit ; par conséquent, votre Rapporteur spécial est favorable à une telle évolution, qui relève d'un choix gouvernemental.

E.- LES ALLIANCES FRANÇAISES DEMEURENT DES PARTENAIRES PRÉCIEUX

1.- Le réseau se transforme

Les **1 085 alliances françaises, réparties dans 134 pays**, dont les statuts sont reconnus par l'Alliance française de Paris, sont des associations de droit local. Les activités de cours permettent aux 775 d'entre elles qui enseignent le français d'atteindre un taux d'autofinancement global moyen de 75 %.

Dans le cadre d'un projet de séparation des activités locales et internationales de l'Alliance française de Paris, il est prévu que l'école de langue soit gérée par une association appelée Alliance française de Paris-Île de France. En parallèle, **une fondation reconnue d'utilité publique sera chargée d'animer le réseau international des alliances françaises**. La signature de l'acte notarié

enregistrant les donations privées à la fondation a eu lieu le 24 avril et le décret annonçant sa création a été publié au *Journal officiel* le 26 juillet dernier. Des entreprises françaises ont été sollicitées pour doter la fondation en capital. Après deux ans d'efforts, l'Alliance française de Paris a obtenu 5 millions d'euros des entreprises et des particuliers et 2 millions d'euros d'usufruit. Les intérêts du capital ainsi constitué sont cependant encore insuffisants au regard des 20 millions d'euros qui seraient nécessaires au fonctionnement de la fondation. Dans un premier temps, l'association Alliance française de Paris-Île de France lui versera donc une contribution en vue de la rémunération de son personnel. Par amendement au projet de loi de finances 2007, l'État s'est engagé à contribuer à ce capital à hauteur de 2 millions d'euros.

2.- Le partenariat avec le ministère des Affaires étrangères et européennes prospère

Compte tenu de leur mission commune de diffusion de la langue et de la culture françaises, le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Alliance française de Paris ont signé une convention de partenariat. Le ministère apporte à l'Alliance française une subvention annuelle de 520 000 euros, portée à 820 000 euros en 2005, 2006 et 2007 au titre d'une politique de professionnalisation des alliances françaises dans le monde. 463 comités locaux ont quant à eux signé des conventions de partenariat avec le ministère. C'est dans le cadre de ces conventions que le ministère rémunère des agents mis à la disposition des comités (240 expatriés et 89 volontaires internationaux) et soutient des projets tels que la création ou l'équipement de médiathèques, pour un coût global de près de 45 millions d'euros. Les alliances françaises comptent aussi quelque 8 500 administrateurs bénévoles et 9 000 enseignants recrutés locaux.

De façon logique, les alliances françaises sur lesquelles s'appuie le ministère se situent principalement dans les zones géographiques où les établissements culturels français à autonomie financière sont peu nombreux (Amérique, Asie et Océanie). Dans certains pays, elles ont connu ces dernières années un développement remarquable. C'est le cas notamment de la Russie et de la Chine, où le ministère a, depuis quelques années, souhaité et soutenu leur création. Dans les pays où les alliances françaises sont implantées depuis de très nombreuses années, elles ont également enregistré une progression notable de leurs activités, ainsi qu'une diversification de leurs missions (Inde, Brésil, Pérou, Venezuela par exemple).

Parmi les cas où l'Alliance française s'est substituée à des services existants du ministère, citons en 2006 la fusion/absorption du centre culturel français de Nairobi et celle du centre culturel de Lagos. En 2007, l'Alliance française devient l'opérateur du poste du Paraguay et de l'Équateur pour l'action linguistique et les postes d'attachés de coopération pour le français sont supprimés. Le même schéma est envisagé à Buenos Aires. Votre Rapporteur spécial salue ces entreprises de rationalisation qui ne pénalisent pas notre influence à l'étranger et permettent d'améliorer l'efficacité du réseau culturel.

F.- LES INSTITUTS FRANÇAIS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER SONT JUSTEMENT DOTÉS

Il existe 27 instituts français de recherche à l'étranger. Les cinq instituts situés en Europe, ainsi que ceux de Tokyo, Hong Kong et Jérusalem, relèvent du Programme *Rayonnement culturel et scientifique* (les autres, de la mission *Aide publique au développement*).

INSTITUTS FRANÇAIS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER

PAYS	VILLE	IFRE	Études et recherches
Chine	Hong Kong	Centre d'études sur la Chine contemporaine - CEFC	Étude des mutations du monde chinois contemporain
Japon	Tokyo	Maison franco-japonaise - MFJ	Études interdisciplinaires de la société japonaise
Israël	Jérusalem	Centre de recherche français de Jérusalem - CRFJ	Archéologies ; l'espace israélo-palestinien contemporain ; traditions : histoire, religions, savoirs.
Allemagne	Berlin	Centre Marc Bloch de Berlin - CMB	Europe en mutation. Histoire, sociologie et droit comparés. Histoire et recomposition des identités collectives. Islam transplanté et migrations.
Allemagne	Göttingen	Mission historique française en Allemagne - MHFA	Histoire de l'espace, de la culture et de la société des pays germaniques du Moyen - Age au XIX ^e siècle
Grande-Bretagne	Oxford	Maison française d' Oxford - MFO	Histoire des Sciences, Nation et Mondialisation (théorie politique, sciences politiques, histoire contemporaine).
République tchèque	Prague	Centre de recherche en sciences sociales - CEFRES	Transitions et identités au centre de l'Europe. Histoire, sciences sociales, sociologie, économie, droit
Russie	Moscou	Centre franco-russe en sciences sociales et humaines - CFRM	Droit, économie, histoire, géographie, philosophie, science politique, sociologie

Source : Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ces huit instituts ont reçu du ministère des Affaires étrangères et européennes, au titre de dotation de fonctionnement, 1,39 million d'euros en 2006 (sur 1,61 million d'euros prévus) et 1,5 million d'euros en 2007, qui devraient être consommés entièrement. Pour 2008, la subvention atteindrait 1,69 million d'euros. Moscou est inclus depuis 2007, ayant acquis l'autonomie financière. Une telle évolution des crédits oblige à une gestion attentive des instituts.

III.- LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE EST UN INSTRUMENT UTILE À CONFORTER

Soucieux de connaître les outils et les moyens développés par le ministère des Affaires étrangères et européennes en matière de coopération décentralisée, votre Rapporteur spécial s'est rendu dans les locaux de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, dirigée par M. Antoine Joly.

A.- LA DÉLÉGATION POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, DISCRÈTE ET EFFICACE

La fonction de délégué pour l'action extérieure des collectivités locales a été créée par une circulaire du 26 mai 1983. Mais la coopération décentralisée n'a obtenu sa consécration législative qu'avec la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui enserme cette coopération dans la limite des compétences des collectivités et dans le respect des engagements internationaux de la France, et crée la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD).

En avril 2006, à la faveur de la réforme de la DGCID, la délégation est devenue le « point d'entrée unique » pour la coopération décentralisée. Nommé en Conseil des ministres, le délégué est placé auprès du directeur général. Son rôle est notamment de recueillir et d'analyser les informations relatives à l'action extérieure des collectivités, d'appeler l'attention du Gouvernement sur les problèmes éventuellement posés, d'apporter son concours aux postes diplomatiques et consulaires français ainsi qu'aux préfetures, de contribuer à l'élaboration des textes juridiques et d'assurer le secrétariat de la CNCD. Le Délégué est assisté d'une équipe pluridisciplinaire d'une dizaine de personnes.

Le budget de la délégation atteindra 11,5 millions d'euros en 2008, ces crédits étant inscrits pour l'essentiel sur la mission *Aide publique au développement*, et à hauteur d'un peu plus d'1 million d'euros sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique*.

La délégation tient à jour une banque de données sur les actions de coopération en cours et met à la disposition des collectivités, *via* les préfetures ou en téléchargement direct sur son site Internet, des formulaires de télédéclaration pour recenser les actions menées et un dossier type pour les candidatures à son appel à projets, lorsqu'un cofinancement est souhaité.

Depuis 2007, pour tenir compte des remarques et avis des associations nationales de collectivités locales, le ministère a rénové son dispositif de subvention, désormais établi en fonction de trois priorités : la simplification, le partenariat en promouvant la contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités, et la complémentarité, les thématiques privilégiées retenues étant celles où la valeur ajoutée des collectivités territoriales est la plus grande et la plus propice à améliorer la gouvernance locale.

B.- POUR UN EURO INVESTI, QUATRE EUROS LEVÉS

1.- Un nombre croissant de collectivités territoriales investit le champ de la coopération décentralisée, sous des formes diverses

Près de **3 250 collectivités territoriales** françaises (régions, départements, communes et structures intercommunales) mènent des projets de coopération internationale totalisant près de 6 000 liens de coopération dans 115 pays. Par le

nombre de liens recensés et par leur ancienneté, c'est l'Union européenne qui arrive largement en tête (4 200 liens), avec un grand nombre de partenariats franco-allemands (actuellement 1 800). En dehors des pays de l'Union européenne, le reste du monde compte à ce jour 1 983 liens de coopération, répertoriés dans la base de données de la CNCD, en application de l'article L. 1115-6 du code général des collectivités territoriales.

Ces relations prennent la forme, soit de la coopération décentralisée *stricto sensu*, avec la signature de conventions avec des autorités régionales et locales étrangères, soit d'opérations de promotion économique et culturelle, d'interventions d'urgence ou de solidarité, soit encore d'appartenance à des réseaux, généralistes ou thématiques, à l'échelle européenne ou mondiale.

Les **zones choisies** par les collectivités territoriales françaises sont d'abord l'Afrique francophone, ensuite la Chine et l'Asie du Sud-Est, leur présence étant encore limitée en Amérique du Sud, des percées intéressantes existant dans l'Afrique lusophone et anglophone, et une forte présence étant observée dans les pays d'Europe médiane (Pologne, Roumanie, Hongrie...). Compte tenu de niveaux de développement différents et de motivations de coopération très variées (économique, institutionnelle, culturelle, de solidarité), la DAECL distingue ses interventions comme indiqué dans le tableau suivant.

ACTIONS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Zone géographique	Nombre de liens de coopération	Pourcentage du total (hors UE)	Remarques
Zone de solidarité prioritaire (54 pays) dont :	640	32,8 %	
Afrique subsaharienne et Océan Indien	460		Concentration sur Burkina Faso, Mali et Sénégal (260 liens)
Afrique du Nord / Maghreb	122		Maroc : 49, Tunisie : 43, Algérie : 30.
Asie du Sud-Est	27		Vietnam principalement (22 liens)
Caraïbes	24		Cuba : 11 liens
Autres	5		
Europe « médiane » et orientale	626	31,4 %	Concentration sur la Roumanie (187 liens) et la Pologne (168 liens). République tchèque : 51 liens, Hongrie : 50 liens, Russie : 49 liens.
Pays développés hors UE	497	25,6 %	Canada : 143 liens, États-Unis : 136 liens.
Pays émergents, intermédiaires ou en développement hors ZSP	220	11,2 %	

Source : d'après la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales.

S'ajoutent à ces partenariats recensés dans la base de données de la CNCD du site www.diplomatie.gouv.fr de nombreuses opérations unilatérales des collectivités, notamment de promotion économique ou culturelle, ainsi que des relations de partenariat pour lesquelles les contacts préliminaires sont en cours, pouvant donner lieu ultérieurement à conclusion de conventions de coopération.

2.- L'effort financier consenti par les collectivités territoriales est important

La coopération décentralisée française est financée d'abord par les collectivités territoriales sur leurs fonds propres. Le reste provient des cofinancements du ministère des Affaires étrangères et européennes qui peut apporter un soutien financier aux collectivités ou à leurs réseaux. Les cofinancements accordés par le ministère se sont élevés pour 2005 à 9,9 millions d'euros. En 2008, les crédits inscrits dans le PAP du programme *Rayonnement culturel et scientifique* (sur la sous-action *Contribuer à la gouvernance et aux échanges techniques*), reconduits à hauteur de 1,01 million d'euros, permettront de réaliser un appel à projets sur la coopération européenne, de participer au fonds franco-qubécois de coopération décentralisée, au 400^e anniversaire du Québec, et de contribuer au financement des réseaux de collectivités territoriales.

L'enquête annuelle sur l'Aide publique au développement (APD) réalisée par la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales auprès de toutes les collectivités de plus de 10.000 habitants a révélé que celles-ci ont consacré, en 2005, 50,4 millions d'euros à des partenaires en développement (contre 45,4 millions d'euros en 2004). Cette progression résulte notamment d'une déclaration plus systématique des actions menées. La loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement est également un facteur incitatif nouveau.

Toutefois, la délégation estime que les montants déclarés par les collectivités territoriales doivent être nuancés : toutes n'ont pas répondu et les dépenses sont souvent sous-évaluées (salaires des personnels en mission non comptabilisés, par exemple). On peut donc estimer que **115 millions d'euros** au moins sont consacrés annuellement par les collectivités à des partenaires en développement. En incluant cette aide publique au développement, ce sont quelque **230 millions d'euros** que représenteraient chaque année les dépenses à l'international des collectivités territoriales. **Selon les périmètres utilisés, c'est donc un effet de levier oscillant entre 1 à 10 et 1 à 20 qui est observé entre crédits budgétaires consacrés à la coopération décentralisée et effort des collectivités.** Quant à l'effet de levier propre à la délégation, M. Antoine Joly a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'il l'évaluait à 4 euros « levés » pour 1 euro « investi ».

Sur le total des fonds précité, les régions financent 36 % (84 millions d'euros, dont 33 millions d'euros d'APD), les départements 10,6 % (24 millions d'euros, dont 13 millions d'euros d'APD), et les communes et leurs groupements 53,4 % (122 millions d'euros, dont 69 millions d'euros d'APD).

C.- ORIENTER LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ?

Les priorités géographiques constatées par la délégation à l'action extérieure des collectivités locales sont le produit de l'histoire et reflètent également nos intérêts ainsi que les grandes tendances économiques du monde contemporain. On note toutefois **une faiblesse préoccupante en ce qui concerne notre présence dans le sous-continent indien.**

Au cours des derniers mois, est apparue une plus grande cohérence des actions menées à la lumière de « stratégies géographiques » (actions vers la Russie, la Chine ou le Maghreb), et de logiques thématiques (gouvernance de proximité, aménagement du territoire, services publics locaux, eau, développement durable) dans la suite des engagements de Johannesburg et de Kyoto, avec un développement des réflexions à l'échelle des régions en liaison avec l'ensemble des acteurs du territoire. La coordination avec le réseau diplomatique s'approfondit également.

Au-delà, **votre Rapporteur spécial estime qu'une meilleure utilisation de l'outil de la coopération décentralisée au service d'une diplomatie d'influence est possible.** Pourquoi ne pas envisager, sans pour autant entraver la liberté des collectivités, de réserver les cofinancements du ministère aux actions menées en direction des régions du monde en croissance, où nous ne sommes pas assez présents (Inde, Chine, Asie du Sud-Est, Amérique du Sud), au prix d'un moindre effort en direction des zones d'intervention historiquement privilégiées ? Il serait souhaitable que le livre blanc en préparation sur notre politique étrangère n'oublie pas cet instrument dont l'effet de levier est encore sous-utilisé aujourd'hui.

En prenant garde de tomber dans l'instrumentalisation, le secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la francophonie, M. Jean-Marie Bockel, a indiqué à votre Rapporteur spécial combien il était personnellement convaincu de l'utilité de la coopération décentralisée, qu'il a eu l'occasion de défendre tout récemment lors d'une visite au siège de la Banque mondiale.

IV.- L'INSTITUT DU MONDE ARABE CONNAÎT UN TRAITEMENT BUDGÉTAIRE SINGULIER

Votre Rapporteur spécial a souhaité, dans le contexte d'une enquête de la Cour des comptes qui avait, au printemps dernier, mis au jour de graves irrégularités de gestion et un trafic d'œuvres du musée, se rendre à l'Institut du monde arabe pour mesurer les efforts de redressement de l'établissement présidé depuis février 2007 par M. Dominique Baudis. Ces efforts sont spectaculaires mais le chantier est immense.

A. – UN MUSÉE ESSEULÉ AUX AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Lieu de culture fondé il y a 20 ans, en 1987, l'Institut du monde arabe (IMA) est le fruit d'un partenariat entre la France et vingt-deux pays arabes. Fondation de droit français conçue pour faire connaître et rayonner la culture arabe, l'IMA se veut un véritable « pont culturel » entre la France et le monde arabe.

Trois objectifs sont poursuivis par l'institut : développer et approfondir en France l'étude, la connaissance et la compréhension du monde arabe, de sa langue, de sa civilisation et de son effort de développement, favoriser les échanges culturels, la communication et la coopération entre la France et le monde arabe, et enfin participer à l'essor des rapports entre la France et le monde arabe, en contribuant au resserrement des relations entre celui-ci et l'Europe.

Son statut original explique que l'IMA, qui emploie quelque 140 personnes, ne bénéficie pas de subvention du ministère de la Culture mais **d'une contribution du ministère des Affaires étrangères et européennes assimilée à une contribution internationale**, au même titre que la contribution versée à l'UNESCO, par exemple. En 2008, le ministère verserait à l'IMA 12,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en forte augmentation par rapport à 9,15 millions d'euros votés en loi de finances pour 2007, soit une hausse de plus de 34 %, pour un budget annuel de 23 millions d'euros. Après 20 ans de déficits, l'institut pourrait cette année dégager un résultat légèrement positif.

B. – LA SPECTACULAIRE REPRISE EN MAIN DE L'IMA

Confronté, dès sa prise de fonctions, à une situation critique, tant sur le plan financier que dans le fonctionnement courant de l'institut, mais conscient de l'actualité des missions de celui-ci et de l'existence en son sein de grandes richesses humaines, M. Dominique Baudis, « président à plein-temps », s'est attelé à l'indispensable redressement de l'IMA, dans trois directions : une meilleure coordination de l'activité des services, une rationalisation de la gestion par l'introduction de davantage de rigueur et de formalisme dans les procédures, et une très forte implication pour la recherche de ressources financières, à la fois auprès des pays fondateurs – avec des subventions de leur part pour le financement d'une œuvre à l'occasion des 20 ans de l'institut, à hauteur de 300 000 euros, ou encore avec l'apurement de la dette de la Libye – et auprès d'entreprises dans le cadre d'actions de mécénat : par exemple Suez, TFN et Oger pour l'exposition « Phéniciens » à hauteur de 1,1 million d'euros. Dans le même ordre d'idées, sera organisée l'itinérance de l'exposition « L'âge d'or des sciences arabes » ; enfin, le bâtiment dit de la médina sera régulièrement loué.

Les atouts de l'IMA sont nombreux : une vocation très actuelle dans le contexte du projet d'Union méditerranéenne, des missions particulières, à la fois diplomatiques et culturelles – sans oublier un rôle d'intégration et de cohésion

sociale, notamment vis-à-vis de familles mixtes ou issues de l'immigration –, ainsi qu'une forte fréquentation, en particulier des grandes expositions (dixième institution de Paris la plus visitée en 2005, quatorzième en 2006), en dépit d'une taille assez modeste et malgré les faiblesses du musée lui-même.

Il reste que de substantiels efforts sont à accomplir sur le plan budgétaire pour sortir l'institut de l'impasse. Le financement actuel repose sur la subvention du ministère des Affaires étrangères et européennes et, pour 47 %, sur des ressources propres. Le mécanisme initial de contribution des États arabes fondateurs a pris fin avec la constitution d'un fonds de dotation, « pour solde de tout compte », en 1996. Le fonds représente à l'heure actuelle 35,1 millions d'euros, engendrant des produits financiers de 1,5 à 2 millions d'euros par an. Les arriérés dus au fonds ont été ramenés à 28,9 millions d'euros après un paiement de 7,5 millions d'euros de la part de la Libye. L'Irak est aujourd'hui le principal débiteur, avec 13,8 millions d'euros d'impayés. Selon l'équipe dirigeante de l'IMA, outre les actions de mécénat à développer encore, y compris avec l'aide des États fondateurs, il faut encourager ces derniers à contribuer au financement de projets d'investissement où ils puissent trouver leur propre intérêt.

Quant à la subvention du ministère, certes en hausse pour 2008, elle n'a pas rattrapé, faute de réévaluation régulière depuis 1990, ne serait-ce que le décalage creusé par le glissement vieillesse-technicité, comme le reconnaît l'inspection générale des finances.

Plus largement, **le rôle de l'État est sans doute à revoir, dans la perspective de la conclusion – peut-être en décembre, date du vingtième anniversaire –, d'un contrat d'objectifs et de moyens pour 2008-2010**, à négocier avec le ministère des Affaires étrangères et européennes mais aussi avec le ministère chargé du Budget. On peut se demander si, nonobstant le statut de fondation de droit privé de l'IMA, il ne faudrait pas prévoir une représentation ès qualités de l'État au conseil d'administration. En tout état de cause, le contrat en préparation devra – enfin ! – contenir des objectifs mesurés et quantifiables, associés à des indicateurs à même de rendre la gestion plus efficiente et mieux suivie. De ce pari dépend rien moins que la survie de l'Institut du monde arabe.

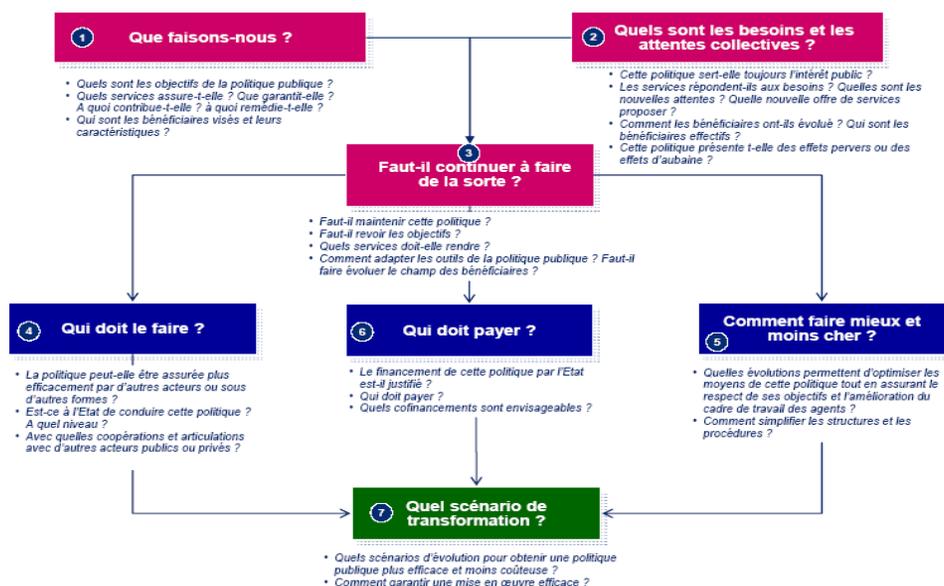
CONCLUSION EN 2008, AU CARREFOUR DE TOUTES LES RÉFORMES, LE PARLEMENT DEVRA ÊTRE PRÉSENT

I.- UNE SÉRIE DE CHANTIERS AMBITIEUX

Cités à plusieurs reprises tout au long du présent rapport, la lettre de mission adressée à M. Bernard Kouchner par le Président de la République et le Premier ministre – déclinée ensuite entre le ministre et les secrétaires d'État placés auprès de lui –, ainsi que le « livre blanc » qui doit en être l'une des premières conséquences concrètes, sont des éléments de cadrage fondamentaux pour la législation qui s'ouvre, voire au-delà.

Quant à l'exercice de révision générale des politiques publiques lancé dès le mois de juillet et mené tambour battant par les « auditeurs » publics et privés concernés, il participe de la même philosophie, étendue de façon transversale à toute l'action de l'État, comme l'exprime la lettre de mission précitée :

« Dès cet été, une révision générale des politiques publiques, à l'instar de celle réalisée par le Canada au milieu des années 90, est [...] entreprise. Elle est conduite, sous notre autorité, par le secrétaire général de la Présidence de la République, le directeur du cabinet du Premier ministre, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'État chargé de la Prospective et de l'évaluation des politiques publiques, ainsi que des personnalités qualifiées issues du secteur public et du secteur privé, et des parlementaires. » Elle répond au schéma général suivant :



Sous la supervision du Conseil de la modernisation des politiques publiques, le comité de suivi de cette vaste réforme, doit, concernant la politique publique de l'action extérieure, se réunir à la mi-novembre pour une première évaluation des scénarios proposés. Le second examen aurait lieu au mois d'avril prochain, l'ensemble de la révision devant aboutir au mois de mai, pour servir de fondement à la programmation budgétaire pluriannuelle 2009-2011.

Votre Rapporteur spécial a été convaincu par les responsables de l'équipe d'audit, Mme Nathalie Delapalme, inspectrice générale des finances, et M. Yvan Blot, inspecteur général de l'administration, du bien-fondé d'une telle démarche, qui n'est visiblement pas « l'énième réforme » du Quai d'Orsay en dix ans mais un chantier d'une ampleur sans précédent. L'heure n'est pas à un exercice d'autojustification de l'action extérieure telle qu'elle est conduite mais à une redéfinition de cette politique dans sa conception même. À la question « quelle diplomatie pour le XXI^e siècle ? », il ne s'agit pas de répondre en se cantonnant aux schémas classiques, mais de changer de pied : on peut par exemple voir dans notre réseau diplomatique, consulaire et culturel, *l'avantage comparatif* de la France, à envisager comme tel plutôt qu'à travers son seul coût budgétaire.

Plus prosaïque, mais non moins important pour la gestion du ministère à moyen terme, le contrat de modernisation conclu pour la période 2006-2008 avec le ministère du Budget, démarche pionnière, sera reconduit de manière élargie à compter de 2009, conformément aux termes de la lettre de mission : « *Un contrat quinquennal de modernisation, que vous préparerez avec le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, donnera [...] à notre action extérieure la double garantie d'une prévisibilité de ses moyens et du retour des gains de productivité que les réorganisations que nous vous demandons de mettre en œuvre auront rendues possibles.* » Sur ce point également, 2008 sera l'année cruciale, celle de la négociation du contrat.

Enfin, 2008 sera, comme l'a indiqué à votre Rapporteur spécial M. Alain Pichon, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes, l'année du bilan de la mise en œuvre de la LOLF pour le ministère des Affaires étrangères et européennes. Ce sera notamment l'occasion de faire le point sur l'absence de prise en compte de la dimension géographique dans cette mise en œuvre, une lacune déplorée par la quasi-totalité des interlocuteurs de votre Rapporteur spécial, que ce soit parmi les responsables politiques, au sein de l'administration centrale ou dans les postes.

II.- POUR UN « DROIT DE REGARD ACTIF » DU PARLEMENT

Une année à ce point riche de réformes ne saurait voir le Parlement cantonné dans un rôle de spectateur. Que ce soit sur la méthode de la réforme ou sur le fond de la politique étrangère de notre pays à un horizon d'au moins cinq ans, il est indispensable d'associer la Représentation nationale à la réflexion en cours. Rien ne serait pire, à l'heure du rééquilibrage de nos institutions en faveur du Parlement, que de lui présenter, sortie tout armée des travaux de l'Exécutif, une

nouvelle doctrine de l'action extérieure de la France et un contrat de modernisation à entériner loi de finances après loi de finances, sans autre pouvoir que celui de la description et du commentaire.

Bien au contraire, le Parlement doit être associé à la réflexion, et au terme de celle-ci doit être mis en mesure de trancher sur les options majeures, et notamment : le format à donner au réseau diplomatique, consulaire et culturel, la stratégie à adopter pour notre action extérieure, en prenant éventuellement exemple sur le modèle britannique tout entier tourné vers l'efficacité.

À cet égard, les propositions du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Édouard Balladur, et consistant pour l'essentiel à « *tenir informées les instances parlementaires compétentes des négociations diplomatiques* » ne sont qu'un aspect – certes pas le moindre – de l'association plus étroite du Parlement à l'action extérieure, que votre Rapporteur spécial a en tête : un « droit de regard actif » du Parlement sur le chantier des réformes de 2008, et au-delà sur l'application de ces réformes.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du mercredi 24 octobre à 16 heures 15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

Plusieurs orateurs sont intervenus après l'exposé de votre Rapporteur spécial.

M. Jérôme Chartier a indiqué que la procédure d'externalisation de la délivrance des visas était engagée par d'autres consulats – c'est le cas pour l'Italie à Casablanca. L'inconvénient du choix d'Istanbul pour expérimenter ce type de procédure est lié au problème des visas falsifiés qui a été rencontré par ce consulat, et qui a justement conduit le ministère à choisir la voie de l'externalisation. Cependant, si cette démarche a l'avantage de soulager le personnel, elle conduit à dévoiler les procédures internes qui président à l'octroi des visas, et qui peuvent être utilisées en externe. Il n'était donc pas opportun de commencer par un consulat trop exposé pour expérimenter l'externalisation.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le devenir de certains biens immobiliers détenus par la France, en particulier la villa Finaly, qui accueille notamment des activités de l'Institut universitaire européen de Florence, mais également l'immeuble de l'avenue de Lowendal à Paris, qui regroupe des services divers, dont une partie du Haut Conseil pour la coopération internationale (HCCI) ou des archives du Quai d'Orsay.

Enfin, il convient de s'interroger quant au fonctionnement des instituts culturels à l'étranger, qui constituent souvent une voie diplomatique profitable à côté des instances diplomatiques classiques. C'est le cas notamment en Syrie, avec les instituts de Damas et d'Alep, qui constituent un point de contact privilégié avec le Gouvernement syrien, par le biais du ministre de la Culture de ce pays. Parce que le rayonnement des instituts français à l'étranger est essentiel, il convient d'entreprendre un suivi de leur financement.

M. Louis Giscard d'Estaing a considéré que l'articulation entre la diplomatie pure et la diplomatie économique posait également la question de l'avenir du projet de regroupement des missions économiques et des représentations diplomatiques, qui serait le corollaire d'une évolution de son périmètre.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que sur la question de l'externalisation des visas, et le choix qui s'est porté sur Istanbul pour son expérimentation, les statistiques retracées dans le rapport d'information du sénateur Adrien Gouteyron sur la question des visas montrent que le pourcentage des immigrés en situation clandestine venus en France avec un visa délivré à Istanbul était très faible.

M. Jérôme Chartier a mis en garde contre ces statistiques, qui demeurent totalement invérifiables, dans la mesure où elles proviennent d'une liste établie par la police nationale à partir des données relatives à l'origine des étrangers en situation irrégulière connus de ses services.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Action extérieure de l'État*, et vous demande *d'émettre un avis favorable à leur adoption*.

*

* *

ANNEXE

Liste des auditions et déplacements réalisés par votre Rapporteur spécial

Mardi 4 septembre

M. Antoine JOLY, délégué à l'action extérieure des collectivités locales.

Mercredi 5 septembre

M. Dominique BAUDIS, président de l'Institut du monde arabe.

Mardi 18 septembre

M. Gérard ARAUD, secrétaire général adjoint du ministère des Affaires étrangères et européennes, directeur général pour les questions politiques et de sécurité.

M. Pierre MÉNAT, directeur de la coopération européenne.

Mercredi 19 septembre

Déplacement à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides :

M. Jean-François CORDET, directeur général.

Jeudi 20 septembre

M. Xavier DRIENCOURT, secrétaire général adjoint du ministère des Affaires étrangères et européennes, directeur général de l'administration.

Mme Emmanuelle d'ACHON, directrice générale adjointe, directrice des ressources humaines.

M. Philippe AUTIÉ, directeur des affaires financières.

Mardi 25 septembre

M. Philippe FAURE, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et européennes⁽¹⁾.

M. Jean-Loup KUHN-DELFORGE, secrétaire général adjoint.

Jeudi 27 septembre

M. Alain CATTÀ, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France.

(1) Par décret du 30 octobre 2007, le Président de la République a nommé M. Gérard ERRERA secrétaire général à compter du 15 novembre 2007.

Du dimanche 30 septembre au mercredi 3 octobre

Déplacement à Istanbul :

M. Bernard ÉMIÉ, ambassadeur de France en Turquie.

Mme Christine MORO, consule générale.

M. Alain DUBUY, consul général adjoint, et les services du consulat général.

M. Arnaud LITTARDI, directeur de l'Institut français.

M. Pierre SERVANT, proviseur du lycée français.

M. Pierre CHUVIN, directeur de l'Institut français d'études anatoliennes.

Les principaux chefs d'entreprises françaises implantées en Turquie.

Mercredi 3 octobre

Mme Anne GAZEAU-SECRET, directrice générale de la coopération internationale et du développement.

Mardi 9 octobre

Mme Nathalie DELAPALME, inspectrice générale des finances, et M. Yvan BLOT, inspecteur général de l'administration, responsables de la révision générale des politiques publiques pour le ministère des Affaires étrangères et européennes.

M. Alain PICHON, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes.

Mercredi 10 octobre

M. Bernard KOUCHNER, ministre des Affaires étrangères et européennes.

M. Stéphane ROMATET, conseiller au cabinet du ministre, et M. Gaël de MAISONNEUVE, conseiller technique.

Vendredi 19 octobre

Mme Rama YADE, secrétaire d'État chargée des Affaires étrangères et des droits de l'homme.

Mardi 23 octobre

M. Jean-Marie BOCKEL, secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la francophonie.

Mercredi 31 octobre

M. François DELATTRE, consul général à New York.

Jeudi 1^{er} novembre

M. Jean-Maurice RIPERT, ambassadeur représentant permanent de la France auprès de l'ONU à New York.

*

* *