

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de Mme Nathalie DELAPALME, responsable de la révision générale des politiques publiques pour le ministère des Affaires étrangères et européennes.....2
- Examen du rapport d'information de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial, sur la modernisation du ministère des Affaires étrangères et européennes.....6

Mercredi

15 juillet 2009

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 112

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence**  
**de M. Didier Migaud**  
*Président*  
**Puis de M. Yves Censi**  
*Vice-Président*



*La commission procède à l'audition de Mme Nathalie Delapalme, responsable de la révision générale des politiques publiques pour le ministère des Affaires étrangères et européennes.*

**M. le président Didier Migaud.** J'ai le plaisir d'accueillir Mme Nathalie Delapalme, alors que les rapporteurs spéciaux assurent naturellement le suivi du processus de révision générale des politiques publiques. Il apparaît nécessaire de consacrer des auditions à la RGPP, compte tenu de certaines inquiétudes qui se font jour dans plusieurs ministères. La concertation préalable n'a pas toujours été à la hauteur des attentes. Comme M. Mancel, je pense que la RGPP, sans être seulement un processus de réalisation d'économies, doit permettre la mise en œuvre d'une véritable stratégie de gestion sur la longue durée.

**Mme Nathalie Delapalme.** Le chantier de la RGPP au ministère des Affaires étrangères et européennes – MAEE – constitue l'un des vingt-deux secteurs où la RGPP a trouvé à s'appliquer. Il convient de distinguer en fait deux domaines d'intervention, d'une part, l'action extérieure de l'État – AEE – traité aujourd'hui et, d'autre part, l'aide publique au développement dont j'ai également assuré la direction. Toutefois, la RGPP s'est appliquée en matière d'action extérieure de l'État au-delà du périmètre du ministère des Affaires étrangères et européennes, à l'ensemble de l'action de l'État à l'étranger hors aide publique au développement et audiovisuel extérieur.

La première phase du processus RGPP s'est déroulée sur environ un an. Elle a démarré en juillet 2007, une première présentation au comité de suivi – CDS – a eu lieu le 18 décembre 2007, le comité de modernisation des politiques publiques - CMPP –, présidé par le Président de la République, a arrêté une première série de décisions le 4 avril 2008, puis, après une seconde présentation au CDS, une dernière série de décisions est intervenue en CMPP du 11 juin 2008.

Le comité de suivi était coprésidé par MM. Claude Guéant, Secrétaire général de l'Élysée, et Jean-Paul Faugère, Directeur de cabinet du Premier ministre, et composé également d'Éric Woerth, rapporteur général du comité, des deux rapporteurs généraux du Parlement, ainsi que du directeur du budget, du directeur général de la modernisation de l'État et du directeur général des finances publiques.

C'est le Président de la République lui-même qui a présenté les décisions de la RGPP, ce qui souligne aussi bien son caractère que sa portée particulière, notamment au regard des exercices d'audit qui avaient précédé la RGPP.

S'agissant de l'action extérieure de l'État, le pôle RGPP a rassemblé une équipe pluridisciplinaire issue de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires étrangères. Il a été fait appel également à des cabinets privés d'audit, à savoir Deloitte et Accenture. Cette équipe a arrêté 50 décisions – 33 hors APD – qui doivent être mises en œuvre – c'est la deuxième phase du processus – par le MAEE. On est donc passé d'un exercice d'analyse interministérielle à une mise en œuvre par un seul ministère, ce qui peut contribuer à compliquer l'exercice si l'on considère que, sur la seule mission *Action extérieure de l'État*, seulement 40 % des crédits relèvent de ce ministère.

En parallèle s'est déroulé l'exercice de réalisation du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020. Cette réflexion n'a pas été disjointe de celle

de la RGPP puisque j'ai participé aux travaux de la commission du Livre blanc au sein de son secrétariat général. Il en est résulté des orientations communes et la plupart des propositions se recourent.

La RGPP au MAEE est marquée par une très forte spécificité, parce que ce ministère doit assumer une fonction éminemment régaliennne et de souveraineté dans un environnement essentiellement exogène et très concurrentiel. L'enjeu budgétaire y est extrêmement limité puisque le MAEE gère, hors APD, seulement 0,7 % des crédits et des effectifs de l'État. Il ne s'agit donc pas d'un exercice d'économie budgétaire mais d'une démarche tendant à adapter le MAEE à un environnement changeant, afin qu'il dégage un avantage comparatif. Cet exercice s'est inscrit dans le cadre d'une démarche commune à l'ensemble des ministères consistant à préciser la mission exercée, les besoins et attentes collectifs, puis à s'interroger sur la question de savoir si cette mission relève toujours de l'État et, dans ce cas, comment faire aussi bien pour moins cher, ou mieux au même coût.

L'équipe RGPP a travaillé sur plusieurs chantiers spécifiques au MAEE : l'action diplomatique au sens strict qui concerne les réseaux, l'administration centrale, et les contributions internationales ; l'action consulaire avec son double public des Français et des étrangers ; la diplomatie d'influence qui comprend l'action culturelle et d'enseignement ; et l'action économique extérieure qui relève essentiellement du ministère de l'Économie.

**M. Jean-François Mancel.** On doit se féliciter de l'audition de Mme Delapalme avec qui les rapports ont été constructifs et les échanges d'une grande richesse. Que pense-t-elle de la réaction du MAEE à la démarche de la RGPP : tous les agents du quai d'Orsay ont-ils été suffisamment impliqués dans cette démarche ? Par ailleurs, la mission RGPP doit-elle se poursuivre et pour combien de temps ? Le dernier rapport du conseil de modernisation des politiques publiques avait délivré un « feu rouge » au projet d'agence « Foncière de l'État à l'étranger ». Où en est-on de sa mise en œuvre ? Quel est par ailleurs l'état de la réflexion sur la création d'une future agence culturelle ? Cette réflexion va-t-elle déboucher sur le dépôt d'un projet de loi ? Enfin, des auditions menées à Nantes mettent en évidence que le projet de réalisation d'une « préfecture des Français de l'étranger » semble d'une moins grande ampleur que cette appellation le laisserait supposer.

**M. Bernard Carayon.** Les crédits de l'Agence française de développement, l'AFD, servent-ils en fait au financement d'entreprises françaises ou étrangères ? La réflexion sur la politique publique d'intelligence économique se traduit par une meilleure coordination des instances intervenant dans ce domaine. Comment s'inscrit la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats dans ce contexte ? On constate des rapprochements dans le domaine de la réflexion stratégique, par exemple entre l'Institut des hautes études de défense nationale – IHEDN – et le Centre des hautes études de l'armement – CHEAR –. Peut-on imaginer une certaine mutualisation des moyens du Centre d'analyse et de prévision – CAP – du quai d'Orsay et de ceux de la délégation aux affaires stratégiques – DAS – du ministère de la Défense ?

**Mme Nathalie Delapalme.** Je tiens à souligner que la grande richesse des rapports parlementaires a inspiré les travaux de l'équipe RGPP. Pour ce qui concerne l'implication de ce ministère dans la démarche RGPP, l'équipe a tenu des réunions régulières avec les cabinets ministériels et avec une structure de pilotage présidée par le Secrétaire général du MAEE et constituée des principaux directeurs, afin que la haute administration puisse s'appropriier les propositions de la RGPP. L'équipe RGPP a rencontré deux fois les syndicats. Cela étant, il

demeure certainement une marge d'amélioration de l'information des agents du quai d'Orsay, particulièrement dans les postes, et beaucoup d'interrogations subsistent.

L'ensemble des décisions de la RGPP doit être mise en œuvre d'ici à 2011 ; même s'il n'y a plus d'équipe dédiée à cette démarche, le CDS se réunit régulièrement pour examiner son état d'avancement, sur le rapport du ministre concerné. D'autres travaux sont en cours : sur les opérateurs et sur la mise en place d'une Foncière de l'État à l'étranger.

S'agissant de ce grand projet, l'objectif recherché est d'améliorer la gestion du patrimoine de la France à l'étranger qui est constitué d'environ 4 000 unités administratives, pour un montant évalué à 5 milliards d'euros. Les principaux occupants de ces emprises sont le MAEE, le ministère de la Défense, et, dans une moindre mesure, Bercy.

L'objectif est triple : améliorer l'efficacité de l'outil immobilier, répondre aux besoins constatés en matière de sécurité et consolider un patrimoine réparti entre plusieurs administrations. Il convient également en quelque sorte de « sanctuariser » ces biens immobiliers à l'étranger vis-à-vis du patrimoine immobilier en France et vis-à-vis des autres postes budgétaires du MAEE.

Pour que la « Foncière » soit utile, il faut qu'elle soit propriétaire ; afin ne pas dessaisir le MAEE de son patrimoine, il est envisagé de recourir à des baux emphytéotiques. Le transfert du droit de propriété à la future agence permettrait de garantir sa capacité d'emprunt et d'amortissement. Cette agence foncière constituerait une structure légère au sein de laquelle seraient présents le MAEE et l'administration des Domaines. Un projet de loi devrait être présenté prochainement en Conseil des ministres. La mise en œuvre de l'action de la « Foncière » serait d'abord limitée, dans une phase d'expérimentation, à un secteur géographique restreint, sachant que les problèmes d'immunité diplomatique et de statut fiscal sont réels mais ne sont pas dirimants.

Les réflexions sur la création de l'opérateur culturel, à partir de Cultures France et sur le statut des futurs établissements culturels locaux se poursuivent. L'idée était, en partant d'une approche « métiers », de faire reposer l'action de la France à l'étranger sur un système d'opérateurs, chargés de la mise en œuvre d'une politique définie par l'administration centrale avec un opérateur développement, un opérateur culturel à mettre en place et un opérateur enseignement, chacun de ces opérateurs disposant, sur le terrain, de pseudopodes : les agences de l'AFD, les instituts culturels et les lycées. Sur la partie culturelle, il reste à mettre en œuvre le principe de l'autonomie administrative et financière des futurs établissements culturels, recommandée par les travaux de la RGPP et décidée par le CMPP.

On ne peut qu'approuver l'idée de conforter les synergies en matière de recherche et d'universités, ce qui implique d'autres acteurs que le MAEE.

La notion de « préfecture des Français de l'étranger » a été introduite lors du premier CMPP : il s'agit d'un élément parmi d'autres du chantier de l'activité consulaire.

L'Agence française de développement est un opérateur pivot de l'aide au développement, aide qui n'est pas liée, conformément à l'engagement pris par la France. Toutefois, dans les nombreuses missions confiées à l'AFD, la nécessité de faire valoir les intérêts économiques de nos entreprises est de plus en plus présente, en particulier dans les pays émergents comme la Chine. Toutefois, il a été établi que si l'on retranche la part

d'activité attribuée aux entreprises locales, 70 % des projets financés par l'AFD bénéficient bien à des entreprises françaises, quelle que soit la définition qu'on en donne.

**M. Bernard Carayon.** Il est étonnant que l'on se pose ce genre de question en France alors que ni les Américains, ni les Britanniques, ni les Japonais ne se posent la question de savoir comment définir une entreprise de leur pays. Il est surprenant de constater qu'en Afrique par exemple ce sont des entreprises chinoises principalement qui sont financées sur l'aide française alors que l'USAID par exemple ne donne pas d'activité à ces entreprises. En cinq ans, le volume des travaux publics géré par les entreprises chinoises est passé, en Afrique, de 5 à 25 milliards de dollars.

**Mme Nathalie Delapalme.** L'AFD a maintenant tendance à introduire dans les appels d'offres des paramètres environnementaux et sociaux qui tendent à exclure de fait les entreprises chinoises. Par ailleurs, il arrive que l'USAID finance des entreprises chinoises, à l'instar de l'AFD. Cette dernière participe à la mise en œuvre du mandat « changement climatique » dans le cadre duquel les entreprises françaises se heurtent à la concurrence très forte d'entreprises allemandes, notamment en Chine et en Afrique.

La direction générale de la mondialisation, du développement et du partenariat a reçu une mission spécifique d'analyse en matière d'intelligence économique qui porte sur les comportements de nos principaux concurrents.

La réforme du Quai d'Orsay consiste essentiellement à faire passer les réseaux du MAEE d'une logique de gestion des projets à une logique de pilotage stratégique. Dans ce contexte, la mise en synergie des réseaux de recherche constitue un sujet majeur qui concerne, en matière de recherche sur le développement, l'AFD, l'IRD, le centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement – CIRAD – et les laboratoires de recherche des universités. Le chantier de la coordination doit aussi permettre un meilleur tuilage entre l'enseignement français à l'étranger et les universités françaises, ce qui permettra un meilleur retour sur investissements des ressources consacrées au système AEFÉ, un de nos grands avantages comparatifs.

La question de la mutualisation des moyens entre les structures de réflexion du MAEE et du ministère de la Défense est un sujet important. Il convient donc de renforcer les compétences et les capacités de réflexion du MAEE sur les grandes thématiques transversales qui pèsent sur toute politique étrangère, comme la démographie ou les religions.

**M. Jean-François Mancel.** Il est extrêmement difficile d'appréhender les personnels réellement en activité au MAEE, étant donné la coexistence des fonctionnaires, des agents de droit local et d'un très grand nombre de stagiaires. Serait-il possible d'avoir une connaissance plus précise des effectifs pour une meilleure rationalisation alors que le plan de modernisation 2006-2008 s'est déjà traduit par une diminution significative des emplois ?

Enfin, ne pourrait-on pas mettre en œuvre la notion de budget-pays qui constitue une préconisation du Livre Blanc et une recommandation de la RGPP ?

**Mme Nathalie Delapalme.** La mise en place de budget-pays a effectivement été recommandée. Elle irait de pair avec le renforcement du rôle de l'ambassadeur sur le modèle de celui du préfet. Le développement des services administratifs et financiers unifiés interministériels – SAFU-I – peut constituer un élément de cette démarche avec une mutualisation des fonctions supports génératrices d'économies. Il apparaît intéressant

d'augmenter la part des recrutés locaux dans les postes, ce que font les Britanniques pour des postes de très haut niveau, pratiquement jusqu'aux conseillers politiques. Au sein des réseaux français, cette démarche ne concerne en fait que des agents de catégorie B ou C.

**M. Yves Censi, président.** Je tiens à remercier Madame Delapalme pour la qualité de ses réponses. Son intervention inaugure les auditions de représentants de l'équipe RGPP que notre commission des Finances souhaite auditionner.

\*

\* \*

La commission a ensuite examiné le rapport d'information de M. Jean-François Mancel sur la modernisation du ministère des Affaires étrangères et européennes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Sur la proposition du Président, la commission a autorisé la publication du rapport d'information, en application du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 146 du Règlement.*

