



LE BUDGET 2008 DU QUAI D'ORSAY : PREFERER LES REFORMES A L'AUSTERITE

Commission des finances

Rapport de M. Adrien Gouteyron, sénateur UMP de Haute-Loire,
rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat »

Présentation générale

Les crédits de l'action extérieure de l'Etat pour 2008

► **Le Quai d'Orsay ne représente qu'une petite partie du réseau de l'Etat à l'étranger**

Le réseau de l'Etat à l'étranger correspond à environ **10 milliards d'euros**. Le ministère des affaires étrangères représente 4,5 milliards d'euros. La mission « Action extérieure de l'Etat » correspond à 2,28 milliards d'euros et à 13.209 emplois.

■ Trois grandes dépenses participant à l'action extérieure de l'Etat : les contributions aux institutions internationales, pour 580 millions d'euros inscrits au budget, mais pour plus de 800 millions d'euros attendus, en prenant en compte notamment l'opération de maintien de la paix au Darfour, le réseau diplomatique, pour « seulement » 437 millions d'euros et l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui, bourses incluses, totalise 358 millions d'euros.

Sur **780** implantations du réseau administratif à l'étranger, on compte **158 ambassades**, mais **161 missions et services économiques**. ■

■ 38 % des crédits du réseau de l'Etat à l'étranger vont à l'Afrique subsaharienne, 22 % aux pays de l'Union européenne, 6 % aux autres pays d'Europe continentale, **11 % à l'Amérique**, **11 % à l'Asie** et 13 % à l'Afrique du Nord-Moyen Orient. Le premier pays en termes d'effectifs est l'Allemagne, avec 4.251 emplois, loin devant les Etats-Unis avec 777 emplois.

► **Refuser une logique de « réduction de la voilure »**

M. Adrien Gouteyron défend le principe d'un **réseau diplomatique universel**, qui implique d'avoir des postes partout dans le monde, comme les Etats-Unis (162 ambassades) ou le Royaume-Uni (153 ambassades), et sans doute davantage que l'Allemagne (148 ambassades), moins présente historiquement que notre pays en Afrique. ■

■ **L'impact budgétaire d'une « réduction de la voilure » diplomatique est minime**, pour un effet politique qui pourrait l'être beaucoup moins, ce qui n'empêche pas de revoir d'autres composantes de la présence française, comme certaines des missions économiques. Les 15 plus petites ambassades françaises dans le monde représentent un **tiers** du coût de la présence diplomatique française en Allemagne ou la **moitié** de la présence française en Italie.

Il convient de **ne pas surestimer l'intérêt budgétaire d'implantations communes, franco-allemandes, ou européennes**, qui peuvent conduire à une complexification de la gestion des postes à l'étranger, les différents réseaux européens ayant des cultures de fonctionnement très différentes, y compris dans les consulats. ■

► Les propositions de M. Adrien Gouteyron : développer **les « postes de présence virtuelle »**. Il existe 414 villes de plus d'un million d'habitants dans le monde. S'il n'est pas possible d'être présent physiquement partout, il est possible de l'être sur internet.

I. Des tensions à contenir sur la dépense

**Les contributions internationales :
+ 56 % entre 2000 et 2008**

► Une inflation à limiter

Entre 2000 et 2008, les contributions aux institutions internationales sont passées de 533 millions d'euros à 836 millions d'euros. ■

L'augmentation des crédits correspond, pour une large part, à la hausse de la dépense au profit des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU.

■ Plus inquiétante est la **progression continue** des contributions de la France aux institutions internationales hors OMP. Les cotisations de la France en tant que membre de 150 institutions internationales sont passées de 364 à 441 millions d'euros entre 2000 et 2008, soit une augmentation de 77 millions d'euros. Ces dépenses, comme toute dépense publique, ont **vocation à être maîtrisées**.

Le Parlement doit être informé des engagements budgétaires résultant des conventions internationales au moment de leur ratification. Les études d'impact sont insuffisantes (exemple de la convention relative au siège de l'organisation internationale de la francophonie, ou de l'accord « Cotonou » relatif au cadre financier 2008-2013 du partenariat Afrique Caraïbes Pacifique- Communauté européenne).

► Une sincérité de la prévision budgétaire en question

L'opération de maintien de la paix au Darfour, qui revêt une importance majeure pour la France, n'est **pas budgétée**. Le secrétariat général de l'ONU a proposé un budget de 1,47 milliard de dollars pour la période finissant au 30 juin 2008. Les appels à contribution interviendraient courant janvier 2008. Elles devraient alors être payées dans un délai de 30 jours. Le comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires propose lui un chiffrage à 1,3 milliard de dollars pour la même période. La contribution française serait donc **comprise entre 110 et 125 millions d'euros en 2008**. ■

Le remboursement des frais de scolarité à l'étranger : un plafonnement à introduire

■ On compte 451 lycées français à l'étranger, payants, dont 73 établissements en gestion directe et 180 conventionnés, les autres établissements privés étant simplement homologués.

► Une initiative souhaitable du Président de la République

La mesure correspond à un engagement pris relatif à la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger. Applicable à la rentrée 2007 à la terminale, elle sera élargie en 2008 aux classes de première, puis en 2009 aux secondes.

La prise en charge de ces trois classes par l'Etat représente en année pleine **47,9 millions d'euros, en plus** des bourses à caractère social. ■

► Une dépense à plafonner

Les frais de scolarité sont remboursés quel que soit le revenu des parents et quel que soit le statut de l'établissement. Des frais de scolarité d'établissements privés, d'un montant parfois très élevé, sont pris en charge par l'Etat.

L'enveloppe allouée à cette mesure doit être maîtrisée, afin qu'au sein du plafond de dépense, elle ne remette pas en cause d'autres actions, comme la rénovation des lycées. Des effets d'aubaine pourraient dispenser les entreprises de prendre en charge la scolarité des enfants de leurs expatriés.

La prise en charge des frais de scolarité des dix établissements français les plus coûteux, (de 11.000 à 17.000 euros annuels), représente 5,8 millions d'euros.

M. Adrien Gouteyron invite à **plafonner** la prise en charge en deçà d'un certain montant, qui varierait selon les régions du monde. Ceci dissuaderait les établissements privés hors réseau de pratiquer des augmentations de tarif sans contrôle, d'autant « mieux » acceptées par les parents qu'elles seraient financées par l'Etat. ■

II. Les réformes nécessaires, selon M. Adrien Gouteyron

Une administration d'état major

► Le cas de la DGCID

Les opérateurs représentent 61 % des crédits relatifs au rayonnement culturel à l'étranger. Ce poids croissant des agences de l'Etat exige un **nouveau rôle de l'administration centrale**, et en particulier de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Elle doit se transformer en administration d'état major car elle n'a plus vocation à faire par elle-même, et doit réduire ses effectifs en conséquence. ■

Les effectifs de la DGCID restent importants. L'exercice 2007 ne s'est traduit que par une réduction de 3 emplois. On comptait 484 emplois en 2007.

■ Le ratio administration centrale/expatriés paraît supérieur aux ratios habituels. Il convient de prendre en compte les effectifs des opérateurs, désormais très nombreux (Agence Française de développement, CampusFrance...): **des doublons** existent entre les opérateurs et la DGCID, d'où un amendement de suppression de **10 emplois en 2008, afin d'initier la réforme**. Une meilleure répartition des rôles avec les directions géographiques reste à trouver.

► Mieux partager l'effort financier entre l'Etat et les professionnels du milieu culturel

Peu d'opérateurs ont signé un contrat objectifs/moyens avec la tutelle du Quai d'Orsay. Cette absence de contractualisation témoigne des difficultés de la tutelle à faire prévaloir une vision stratégique, et à demander un partage des financements avec les professionnels. ■

Ainsi, UNIFRANCE, association de promotion du cinéma français à l'étranger, demande à la profession une cotisation modique (41,81 euros pour les comédiens, auteurs et réalisateurs). Près d'un quart des adhérents ne sont pas à jour de cotisation (un tiers pour le collège des artistes, auteurs, réalisateurs).

Un signal est nécessaire pour que **chacun prenne sa part** des efforts en faveur du rayonnement du cinéma français à l'étranger. Les cotisations des membres d'UNIFRANCE atteignent 137.000 euros en 2007, pour un budget de 9,3 millions d'euros, financé par la voie budgétaire à hauteur de 7,55 millions d'euros.

L'avenir du réseau culturel à l'étranger

La lisibilité du réseau culturel à l'étranger passe par la **labellisation** de l'ensemble des établissements sous la dénomination « **Alliance française** ». La politique culturelle à l'étranger, et son développement, doivent mettre en valeur **l'originalité de notre réseau d'alliances**, dont la structure associative permet une immersion réelle dans le tissu culturel, et des partenariats locaux permettant d'échapper à une logique franco-française.

■ Adrien Gouteyron recommande d'éviter la création d'un « Goethe institut » à la française qui risquerait de devenir une machine administrative lourde, coûteuse et centralisée.

Jouer le jeu du nouveau ministère de l'immigration

L'organisation administrative retenue entre le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de l'immigration, qui conduit le Quai d'Orsay à garder la compétence sur les services des visas, correspond à un équilibre précaire, susceptible de produire **des cloisonnements administratifs**.

Adrien Gouteyron appelle à éviter les doublons, par la recréation d'un service central des visas au Quai d'Orsay chargé de suivre les initiatives du nouveau ministère de l'immigration, et à **transférer les crédits informatiques liés aux visas au ministère de l'immigration**, comme l'a fait de son côté le ministère de l'intérieur pour l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France. ■

III. Les suites données au contrôle parlementaire

62 % des préconisations appliquées au bout d'un an

En matière de contrôle, le Parlement a une obligation de résultat. M. Adrien Gouteyron a donc établi des indicateurs de performance pour mesurer l'efficacité de ses travaux de contrôle menés en 2006.

■ Pas de dénonciation sans proposition, pas de proposition sans analyse des suites données à ses propositions, pas de suivi sans initiative destinée à se « rappeler au bon souvenir » d'une administration qui serait restée insensible à ses recommandations. Sur 58 propositions effectuées en 2006 au terme des travaux de contrôle du rapporteur spécial, **62 % avaient intégralement été prises en compte un an plus tard.**

Le cas exemplaire de la Maison de la francophonie

► S'agissant du siège de l'organisation internationale de la francophonie (OIF), intitulé Maison de la francophonie, il s'agit de concilier deux exigences, celle de la parole de la France, consistant à loger dignement les 375 fonctionnaires de l'OIF, dans des délais rapides, et celle de la bonne gestion du patrimoine de l'Etat. De ses travaux, M. Adrien Gouteyron formule plusieurs conclusions provisoires :

■ la **disjonction** des dossiers de la Maison de la francophonie et de l'avenir du 20, avenue de Ségur est inéluctable dès lors que l'on souhaite faire avancer le projet de l'OIF dans des délais raisonnables ;

■ l'analyse des besoins montre qu'environ 8.000 m² doivent être trouvés. La réalisation d'un **auditorium** de plusieurs centaines de places, pour environ 5 conférences ministérielles ou de chefs d'Etat par an, apparaît comme un facteur de difficulté supplémentaire pour réaliser le projet dans des conditions de délais et de coûts conformes aux souhaits de la France ;

■ la solution la plus conforme à la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'Etat paraît être la **vente** de l'immeuble du 20, avenue de Ségur, inscrit au tableau général des propriétés de l'Etat pour 270 millions d'euros ;

■ un **achat sur le marché** par l'Etat au profit de l'OIF, qui mobiliserait de son côté les ressources issues de la vente de certains de ses immeubles, sur le marché, pour un prix qui pourrait être compris entre 80 et 100 millions d'euros, permettrait d'inaugurer le siège de la francophonie, dans un lieu au centre de Paris conforme à la dignité de l'institution, à l'horizon 2008 ou 2009. ■



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.22.47
Télécopie : 01.42.34.26.06

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteur spécial

M. Adrien Gouteyron
Sénateur (UMP) de Haute-Loire



Le présent document et le rapport sont disponibles sur Internet :
http://www.senat.fr/rap/np08_01/np08_01.html