

MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL.....	2
I. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2007	4
A. DES TENSIONS INFLATIONNISTES ANCIENNES	6
1. <i>Les contributions internationales : des sous-budgétisations récurrentes</i>	6
2. <i>En finir avec la « logique moutonnaire de la participation obligatoire »</i>	7
B. L'AMORCE DE DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES À VENIR : LA GRATUITÉ DES FRAIS DE SCOLARITÉ À L'ÉTRANGER POUR LES ENFANTS FRANÇAIS.....	8
1. <i>Une mesure qui n'est pas pilotée sur le plan budgétaire</i>	8
2. <i>La nécessité de mieux calibrer la mesure pour la pérenniser</i>	11
C. LES DIFFICULTÉS DE L'EXÉCUTION 2007	15
1. <i>L'absence de fongibilité au sein des dépenses</i>	15
2. <i>Les difficultés de l'investissement immobilier au Quai d'Orsay</i>	15
3. <i>Des provisions pour risques significatives</i>	16
II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN « TROMPE L'ŒIL » ?	17
A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN PROGRESSION ?.....	17
1. <i>Les indicateurs sont renseignés, mais ne sont pas stabilisés</i>	17
2. <i>La nécessaire prise en compte des votes du Parlement</i>	18
B. LES RETARDS DU CONTRÔLE DE GESTION DU PROGRAMME 151	19
1. <i>Les lenteurs dans la mise en place du contrôle de gestion du programme 151</i>	19
2. <i>Etablir un indicateur de délai de traitement des demandes de visa conforme aux recommandations du Parlement</i>	20

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

1. La **démarche de performance** apparaît comme largement en « **trompe l'œil** » au Quai d'Orsay. Les indicateurs présentés dans le rapport annuel de performances ne sont pas encore stabilisés. Surtout, ces indicateurs ne sont « interfacés » avec aucun tableau de bord dans les postes à l'étranger. Au quotidien, la démarche de performance est mise en difficulté par les résistances et conservatismes.

2. Le programme 151 connaît un démarrage de son contrôle de gestion beaucoup trop lent, qui l'empêche de connaître les coûts réels des visas, sur lesquels sont pourtant facturés des frais de 60 euros, et de répondre aux recommandations du Parlement visant à doter ses consulats d'instruments de mesure des délais d'attente des demandeurs de visas réalistes. **Ces défaillances de gestion fragilisent le programme.**

3. La prise en charge des frais de scolarité de l'ensemble des enfants français établis hors de France n'est **pas pilotée sur un plan budgétaire**. Elle présente des éléments d'inéquité qui pourraient la fragiliser aux yeux des Français. Pour en garantir la pérennité, et en encadrer son coût, **elle pourrait être plafonnée.**

4. **L'incapacité à maîtriser les dépenses affectées aux contributions internationales conduit à des arbitrages en prévision et en gestion défavorables aux crédits de fonctionnement du réseau diplomatique**, dans le cadre d'un budget nécessairement contraint.

5. Il convient de **combattre la « logique moutonnaire de la participation obligatoire »**, qui conduit, dès qu'un accord international se conclut, et produit une nouvelle organisation à « vouloir en être ».

6. Près d'un diplomate expérimenté sur cinq n'occupe pas de poste correspondant à son expérience. Ce surencadrement doit donc être résorbé : il a conduit à la création de structures ou de missions, comme le **conseil des affaires étrangères**, dont le rôle est mal défini et qui pourrait sans doute être supprimé.

La mission « Action extérieure de l'Etat » constitue, avec la mission « Aide publique au développement », **une des deux missions relevant du ministère des affaires étrangères et européennes**. En loi de finances pour 2007, les crédits de la mission étaient répartis entre trois programmes :

- le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupant les crédits correspondant au « cœur de métier » du Quai d'Orsay, la diplomatie, à savoir notamment les effectifs de ses directions politiques et des chancelleries diplomatiques à l'étranger, ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales et au maintien de la paix ;

- le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » regroupant les crédits dévolus à l'action culturelle de l'étranger pour les seuls pays « développés ». L'action culturelle en direction des pays classés comme pays en voie de développement par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, y compris les pays émergents (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Inde...) figure, elle, au sein du programme n° 209 de la mission « Aide publique au développement ». Les crédits dédiés à l'agence de l'enseignement français à l'étranger figurent au sein du présent programme ;

- le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » qui correspond pour l'essentiel aux effectifs et actions gérés par la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des affaires étrangères, à commencer par l'action consulaire. Les crédits de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et de la cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui y figuraient en 2007 sont inscrits au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » depuis la loi de finances pour 2008.

I. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2007

Entre le plafond de dépense voté par le Parlement en loi de finances initiale et les crédits proposés dans le cadre du projet de loi de règlement, votre rapporteur spécial constate un écart de **109,3 millions d'euros**, soit **4,8 %** de la prévision. Cet écart est dû à une sous-budgétisation des contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. **Les besoins étaient prévisibles** : l'exécution correspond à l'évaluation faite par votre rapporteur spécial en loi de finances initiale.

La sous-évaluation persistante, du moins jusqu'à la loi de finances initiale pour 2007, des contributions internationales s'explique par l'inflation ininterrompue des dépenses multilatérales, qui exprime un choix politique fort du ministère des affaires étrangères et européennes. Cette inflation considérable au cours des dernières années, **dans le cadre d'un budget marqué par la stabilité**, a mécaniquement produit des arbitrages aux dépens d'autres dépenses, à commencer par celles consacrés au fonctionnement du réseau diplomatique.

Les **tensions budgétaires actuelles** que rencontre le ministère des affaires étrangères et européennes dans l'exécution de la loi de finances s'expliquent par son incapacité à réguler l'évolution des crédits multilatéraux (30 % de la dépense). Il ne parvient pas davantage à maîtriser des mesures, comme la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger, qui annoncent des difficultés budgétaires à venir. Cette impuissance à maîtriser l'inflation de crédits consacrés, d'une part au multilatéral, d'autre part à la communauté française à l'étranger (ces crédits pourraient atteindre à moyen terme 30 % du budget de l'action extérieure de l'Etat), dans un cadrage budgétaire nécessairement contraint, a conduit à remettre en cause le cœur de métier du Quai d'Orsay : l'action diplomatique bilatérale.

Crédits de paiement et effectifs : prévision et exécution en 2007

(en millions d'euros)

	Crédits en prévision (LFI)	Crédits en exécution	ETPT en prévision	ETPT en exécution
Action de la France en Europe et dans le monde (105)	1.445,1	1.560,2	8.732	8.485
Rayonnement culturel et scientifique (185)	479,1	476,1	1.350	1.317
Français à l'étranger et étrangers en France (151)	334,4	331,7	3.398	3.700
Total	2.258,6	2.367,9	13.480	13.502

Source : rapport annuel de performances « Action extérieure de l'Etat » pour 2007

Aussi la commission du livre blanc sur l'action extérieure de l'Etat présidée par M. Alain Juppé, ancien Premier ministre, pourrait tirer des conditions de l'exécution budgétaire quelques enseignements utiles :

- le **respect des engagements internationaux** de la France, auquel le ministère des affaires étrangères et européennes consacre son énergie, vaut pour les traités européens signés par la France et pour **l'engagement pris par le Président de la République devant nos partenaires de l'Union européenne de parvenir à l'équilibre des finances publiques en 2012** ;

- **la France n'a pas à « rougir » du budget qu'elle consacre à l'action extérieure de l'Etat** (10,5 milliards d'euros en 2006), dont le ministère des affaires étrangères et européennes ne représente que 50 %. **Ce budget n'a jamais décréu, ni en volume, ni en valeur.** Le budget de la seule action extérieure de l'Etat, hors aide publique au développement, est comparable à l'effort consenti par nos principaux partenaires¹ ;

- **l'incapacité à maîtriser les dépenses affectées aux contributions internationales est directement à l'origine des difficultés de fonctionnement du réseau diplomatique**, dans le cadre d'un budget nécessairement contraint ;

- si le ministère des affaires étrangères et européennes a connu une baisse de ses effectifs de 1997 à 2007 de 11 %, **les effectifs globaux consacrés à l'action extérieure de l'Etat n'ont pas baissé.** La baisse connue par le ministère des affaires étrangères et européennes a été compensée par le déploiement d'autres ministères à l'étranger, ce qui correspond à la logique d'une action extérieure de l'Etat par définition interministérielle. Selon le rapport du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) de novembre 2007, **les effectifs globaux de l'action extérieure de l'Etat sont passés de 22.450 en 1993 à 31.558 en 2006** ;

- les marges de manœuvre en emplois du ministère des affaires étrangères et européennes seraient accrues si les 3.400 emplois des établissements à autonomie financière (EAF : « les centres culturels ») figuraient dans le plafond d'emploi ;

- **la définition des crédits nécessaires à l'action extérieure de l'Etat ne doit pas reposer une logique de moyens**, mais sur une logique de missions et de résultats à atteindre. C'est tout le sens de la LOLF et du principe de justification au premier euro.

¹ 2,79 milliards d'euros pour le Foreign Office, mais avec une dotation versée à la BBC de 350 millions d'euros (or l'audiovisuel extérieur ne fait plus partie du budget l'action extérieure de l'Etat) ; 2,5 milliards d'euros pour l'Auswärtiges Amt, qui comprend une part non négligeable d'aide humanitaire ; 2,238 milliards d'euros pour le budget du ministère italien des affaires étrangères ; 1,7 milliard d'euros pour le budget du ministère espagnol des affaires étrangères.

A. DES TENSIONS INFLATIONNISTES ANCIENNES ...

Votre rapporteur spécial renverra utilement à son rapport d'information¹ sur les contributions internationales de la France pour de plus amples développements sur la mécanique budgétaire à l'œuvre en matière multilatérale.

1. Les contributions internationales : des sous-budgétisations récurrentes

Malgré un rebasage des crédits de 60 millions d'euros en loi de finances initiale, on note un écart, relevé dès la loi de finances initiale par votre rapporteur spécial, entre la dépense ouverte par la loi de finances initiale pour 2007 de **557,4 millions d'euros**, et la dépense effective de **714,6 millions d'euros** en ce qui concerne les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix. L'écart a été comblé par un dégel de la réserve de précaution (52,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,1 millions d'euros en crédits de paiement) et par un abondement en loi de finances rectificative pour 2007 de 105 millions d'euros en autorisations d'engagement et 117 millions d'euros en crédits de paiement.

Votre rapporteur spécial avait évalué en loi de finances initiale, à partir des données obtenues du Quai d'Orsay, en application de l'article 57 de la LOLF, que la dotation réelle s'établirait à **725 millions d'euros**. Cette évaluation s'est avérée fondée : **14 millions d'euros d'appels à contribution n'ont pas été payés en 2008**. Le besoin de financement a été reporté sur 2008.

Les besoins étaient donc prévisibles : **l'ouverture de crédits supplémentaires ne saurait donc relever de la procédure du décret d'avance**, utilisée au cours de l'exécution 2006, et sur laquelle votre commission des finances avait rendu un avis défavorable.

L'incapacité qu'a eue le gouvernement, au détriment du principe de sincérité, à doter dès la loi de finances initiale le budget de l'action extérieure de l'Etat des crédits nécessaires au respect des engagements internationaux de la France a engendré en 2007 des **retards de paiement significatifs** aux organisations internationales qui ne se seraient pas produits.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, en sa qualité de commissaire aux comptes de plusieurs organisations internationales a ainsi écrit le 17 octobre 2007 à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes : *« selon les informations portées à ma connaissance, notre pays ne s'est pas encore acquitté des contributions obligatoires dues à certaines organisations internationales (notamment*

¹ Rapport d'information n° 24 (2007-2008) intitulé « Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement ».

l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)). Commissaire aux comptes des organisations précitées, je serais contraint, dans le cas où cette situation se prolongerait, de relever cette carence à l'occasion des rapports d'audit établis pour la clôture de l'exercice 2007. Au-delà du fort désagrément que cette obligation susciterait pour moi, je crains que sa dénonciation par la Cour des comptes française ne lui donne une portée internationale et médiatique encore plus grande ».

Votre commission des finances, à l'initiative de votre rapporteur spécial, a obtenu en loi de finances initiale pour 2008 un rebasage des crédits affectés aux organisations internationales plus conforme à la prévision réelle de dépense. Votre rapporteur spécial forme donc le vœu que des enseignements aient été tirés des situations passées pour l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2009.

2. En finir avec la « logique moutonnaire de la participation obligatoire »

L'inscription des crédits nécessaires dès la loi de finances initiale ne dispense pas d'une **réflexion de fond** sur la nécessité de certaines de ses contributions internationales, et sur la possibilité pour les organisations internationales dont la France est membre de maîtriser l'évolution de leurs dépenses. Tel était l'objet du rapport d'information précité. Il convient de combattre la « logique moutonnaire de la participation obligatoire », qui conduit, dès qu'un accord international se conclut, et produit une nouvelle organisation à « vouloir en être ».

En application de ces considérations, le ministère des affaires étrangères et européennes procède de manière courageuse à un réexamen de certains de nos engagements internationaux. **Certaines contributions visées sont significatives.**

La mise en paiement des contributions françaises aux organisations suivantes, dont l'utilité et/ou la base juridique méritaient un examen complémentaire, a été suspendue en 2007 :

- association Caraïbe pour l'Environnement (contribution juillet 2007-juin 2008) : 12.500 dollars ;
- association internationale permanente des congrès de navigation/Port autonome de Paris : 7.500 euros¹ ;
- union internationale contre le cancer : 29.904 euros ;
- patrouille des glaces de l'Atlantique Nord : 27.548 euros.

¹ Cette contribution a été reprise par le ministère de l'environnement, du développement et de l'aménagement durables.

La France s'est ainsi retirée des **accords partiels « Centre Nord-Sud » et « Carte jeune » du Conseil de l'Europe**. Ces retraits permettent une économie annuelle respectivement de 190.000 et 45.000 euros à compter de 2008. En outre, après concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, une lettre de **retrait du bureau international des tarifs douaniers** aurait été soumise à la signature du ministre des affaires étrangères et européennes. La situation de la « redevance du pays de Quint » est plus incertaine : la dénonciation du traité de Bayonne instituant le paiement de la redevance au gouvernement espagnol paraît difficile, d'une part, parce qu'il ne comporte pas de clause de dénonciation, d'autre part, parce qu'il contient d'autres éléments que le droit de pâturage (délimitation de frontières notamment).

Le ministère des affaires étrangères et européennes a entamé des démarches pour réduire sa quote-part à l'Union latine à 22 % dès 2009 (contre 46 % actuellement). L'économie attendue s'élèverait à 600.000 euros par an. Une proposition de barème alternatif a été présentée au secrétariat de l'organisation ainsi qu'à nos principaux partenaires. Selon le ministère des affaires étrangères et européennes, le retrait de la France serait une option en cas de résultat insuffisant de la négociation.

Enfin, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère des affaires étrangères et européennes a proposé que la France se retire de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), hors pensions et ajustement fiscal des pensions, dont la contribution est de 1.463.000 euros. Ce retrait n'apparaît envisageable que dans le cadre d'une dissolution de l'organisation approuvée par l'ensemble des autres Etats membres, à horizon 2011. De manière plus anecdotique est proposé le retrait de l'organisation des ministres de l'éducation du sud-est asiatique (14.000 euros).

B. L'AMORCE DE DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES À VENIR : LA GRATUITÉ DES FRAIS DE SCOLARITÉ À L'ÉTRANGER POUR LES ENFANTS FRANÇAIS

1. Une mesure qui n'est pas pilotée sur le plan budgétaire

Décidée par les pouvoirs publics le 30 août 2007, et traduite par une instruction en date du 21 septembre 2007, la **prise en charge des frais de scolarité de l'ensemble des enfants français établis hors de France** pour les classes de terminale, devrait progressivement bénéficier à l'ensemble des classes. Ainsi, elle est élargie à compter de la rentrée 2008/2009 aux classes de première, puis pour la rentrée 2009/2010 aux classes de seconde. Le Président de la République a annoncé la **généralisation de cette mesure de gratuité**. Elle devrait être achevée pour les enfants de maternelle à horizon 2020. C'est à cette date qu'elle aura produit l'ensemble de ses effets budgétaires.

Les caractéristiques de l'enseignement français à l'étranger

Au total, on compte 451 établissements et lycées français à l'étranger : 73 établissements en **gestion directe**, 180 établissements **conventionnés** et 198 établissements **homologués**. Ce réseau est sans égal par rapport à celui de nos pays partenaires. Il scolariserait de l'ordre de **98.000 élèves français**.

Seules les deux premières catégories de lycées – gestion directe et conventionnés – bénéficient d'un financement de l'Etat et relèvent de l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Dans ces établissements, selon le rapport annuel de performances 2007, **les enfants français ne représentent que 46,72 % des élèves inscrits** (78.622). Les enfants étrangers du pays d'accueil représentent 40,52 % des inscrits et les enfants étrangers « tiers » 12,76 %.

Le système de l'enseignement français à l'étranger est un **système tripartite qui repose sur un effort des parents, des entreprises et de l'Etat**. L'ensemble de ces établissements sont des lycées privés, donc payants, même si le réseau de l'AEFE est subventionné à partir de la mission « Action extérieure de l'Etat » :

- la dotation à l'AEFE inscrite sur le programme 185 ;
- les bourses et de la prise en charge des frais de scolarité financées par le programme 151.

Source : commission des finances

Pour 2007, la mesure ne représente que **5 millions d'euros**, puisqu'elle ne s'est appliquée que sur les 4 derniers mois de l'année. Cette mesure a été autofinancée par la mission « Action extérieure de l'Etat » : 3 millions d'euros ont été couverts par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) destiné à financer des projets d'informatisation des procédures en faveur du traitement des demandes d'asile.

Pour la première année, selon l'AEFE, **2.333 demandes de prise en charge¹** ont été présentées, soit **90,28 %** des prises en charge attendues (2.584). 2.086 dossiers ont été déclarés recevables. 12 % des dossiers émanaient d'enfants scolarisés dans les lycées homologués.

Pour la seconde année, en cours d'examen, 4.637 dossiers ont déjà été présentés, pour un nombre maximum de prises en charge attendu de 5.965. Ils seraient issus à 17 % d'établissements homologués.

La prise en charge en année pleine des trois classes de seconde, première et terminale représentera à horizon 2010, à effectifs constants, de l'ordre de **60 millions d'euros** : il convient d'ajouter à la prise en charge *stricto sensu* des frais de scolarité un effort réalisé pour élargir les attributions de bourses à vocation sociale en faveur des familles qui scolarisent leurs enfants dans les écoles primaires et lycées, et qui ne bénéficient pas encore de la gratuité. Selon le rapport annuel de performances pour 2007, les bourses attribuées sur critères sociaux représentent 46,96 millions d'euros.

¹ *Frais de scolarité les moins élevés : 686 euros (lycée français de Tamatave). Frais de scolarité les plus élevés : 16.801 euros (lycée international franco-américain de San Francisco).*

Il convient de rappeler que la mesure de prise en charge ne prend en compte à ce stade, ni les revenus des parents, ni le statut des établissements¹ (les lycées homologués sont concernés), ni le niveau des frais de scolarité appliqués. Elle n'est appliquée en revanche que si l'employeur ne prend pas lui-même à son compte ces frais de scolarité. Or, les entreprises et employeurs français, qui prenaient une large part au financement de la scolarité des enfants de leurs expatriés, **ont d'ores et déjà débuté leur désengagement**, pour bénéficier d'un effet d'aubaine financier. Selon l'AEFE, Auchan, Darty, le lycée privé Rochambeau de Washington, par exemple, seraient déjà dans ce cas. Il y a donc la disparition d'un des socles sur lequel reposent traditionnellement les ressources de l'enseignement français à l'étranger : le financement des entreprises.

A horizon 2020, la mesure de gratuité pourrait représenter, en année pleine à effectifs et frais de scolarité constants, **260 millions d'euros**. En réalité, la montée de la dépense pourrait bien être plus rapide que l'échéance de 2020 : « l'attente des familles » scolarisant des enfants dans les petites classes pourrait conduire à un élargissement des bourses sur critères sociaux pour apaiser certaines impatiences. Il y a là une inflation préoccupante.

Si le montant de 260 millions d'euros est un minimum, il conduira néanmoins à augmenter le financement public de l'enseignement français à l'étranger de l'ordre de **80 %**. Si ce montant était ajouté aux crédits de paiement de la mission « Action extérieure de l'Etat », celle-ci serait conduite à progresser de **11 %**. 30,5 % des crédits de l'action extérieure de l'Etat serait alors dévolus à la communauté française, ce qui altérerait le sens des missions d'un Quai d'Orsay *a priori* consacré à la conduite de notre action diplomatique.

L'hypothèse d'une augmentation des crédits du Quai d'Orsay étant peu probable à horizon même lointain, une large partie des besoins budgétaires consacrés à la mesure de gratuité sera financée par redéploiements. Elle obligera à des choix drastiques : le réseau culturel à l'étranger représente, à titre de comparaison, selon le rapport annuel de performances pour 2007, 141,6 millions d'euros. Le réseau diplomatique a un coût, selon le même document, de 425 millions d'euros. C'est vraisemblablement sur ces postes que serait gagé le surcroît de dépense lié à la prise en charge des frais de scolarité à l'étranger : les autres lignes budgétaires sont très faibles ou contraintes : il en est ainsi des 663 millions d'euros dévolus aux contributions internationales, et des 56,6 millions prévus au titre des institutions européennes.

¹ Au motif que les parents ne peuvent choisir le statut de leur établissement dans des villes où il n'existe qu'un seul établissement d'enseignement français. Pour autant, les pays de l'OCDE offrent un système d'enseignement local comparable à celui de notre pays. Les frais de scolarité d'établissements français privés à l'étranger, d'un montant parfois significatif, simplement homologués, font donc désormais l'objet d'une prise en charge par l'Etat, même si des alternatives existent dans le système d'enseignement public du pays d'accueil.

La nouvelle dépense aura, en outre, mécaniquement un **effet d'éviction sur les crédits de modernisation et d'agrandissement des établissements français à l'étranger, en gestion directe ou conventionnés**, dont les besoins supplémentaires sont évalués à 50 millions d'euros, et qu'il paraît dès lors peu vraisemblable de financer sur fonds publics. Or, à Londres, par exemple, on compterait une liste d'attente de 1.600 enfants pour 400 places disponibles.

La dépense risque, en outre, de ne pas pouvoir être pilotée, du moins en l'état, en raison de l'intégration dans le dispositif d'établissements homologués, qu'aucune convention ne lie aux pouvoirs publics, et qui ont une **liberté tarifaire complète**. Or, ces lycées ont une politique tarifaire très dynamique, car ils sont en concurrence avec un système privé prestigieux, où la compétitivité de l'offre scolaire repose non seulement sur le niveau des professeurs, mais aussi sur les activités périscolaires, les offres de langues rares, l'encadrement, les équipements sportifs et la qualité des bâtiments. Il y aura donc des dépenses à la hausse, que les parents accepteront d'autant plus volontiers qu'elles seront assumées *in fine* par l'Etat.

En outre, le **décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 relatif aux cotisations de pensions des personnels détachés**, en transfère le paiement des administrations d'origine aux administrations employeurs, s'agissant de l'enseignement français à l'étranger : missions laïques et AEF. 120 millions d'euros devront donc être pris en charge par les lycées français à l'étranger. Cette mesure ne devrait pas être totalement compensée par un transfert à due concurrence, en 2009, en provenance de la mission « Enseignement scolaire ». En conséquence, **les parents devront assumer une part de ce surcoût par une hausse des frais de scolarité**, qui sera ensuite répercutée budgétairement sur la mission « Action extérieure de l'Etat », au titre de la mesure de gratuité.

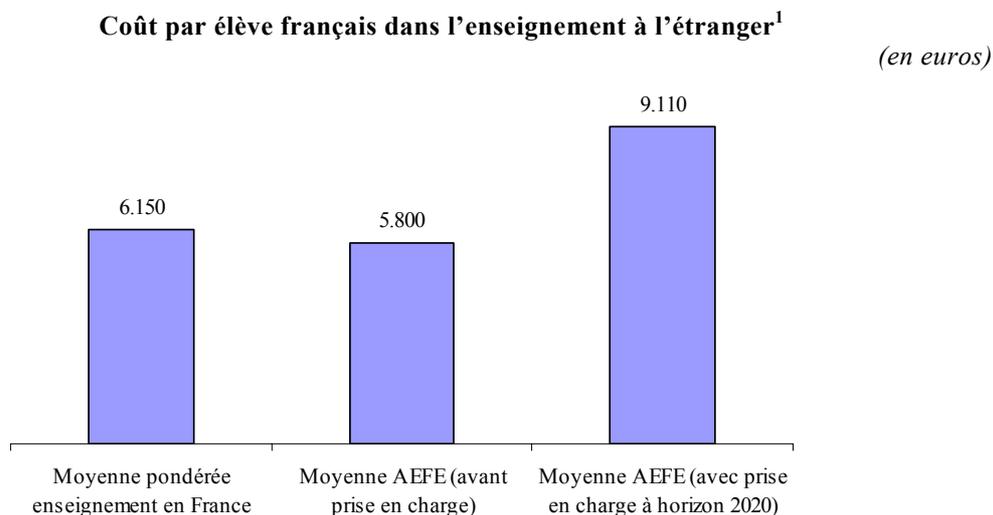
La mesure devrait conduire à faire évoluer le nombre d'enfants français scolarisés dans les établissements à la hausse. La dépense publique progresserait dans la même proportion. Ceci aurait pour effet de réduire la part d'enfants étrangers, du pays d'accueil, et de réduire fortement la fonction de rayonnement de nos établissements à l'étranger.

L'extension de la mesure aux enfants étrangers n'est pas à exclure, au sein de l'Union européenne notamment, si un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) considérait que l'application de la gratuité au seul bénéfice des élèves français était discriminatoire par rapport aux ressortissants des autres pays européens.

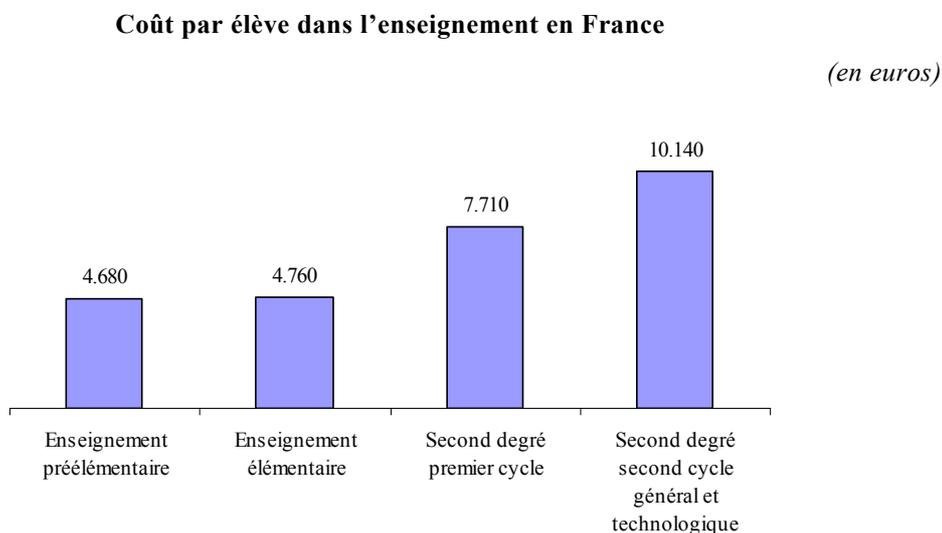
2. La nécessité de mieux calibrer la mesure pour la pérenniser

Votre rapporteur spécial partage l'esprit d'une telle mesure qui doit permettre aux familles résidant à l'étranger de bénéficier de droits semblables à ceux des familles résidant en France. En moyenne, en ne tenant pas compte de l'enseignement professionnel très peu présent à l'étranger, **la dépense par**

élève en France s'établit à 6.150 euros par an. Par enfant français à l'étranger, la dépense publique consentie par notre pays représente en 2007 **5.800 euros par an.** La différence est réelle, quoique faible, mais **la gratuité totale conduirait à une dépense consacrée à l'enseignement scolaire par enfant français de 9.110 euros par an,** au-delà de ce que la France consacre par élève sur son territoire.



Source : ministère de l'éducation nationale



Source : ministère de l'éducation nationale/commission des finances

¹ Pour l'AEFE : prise en compte à la fois de la subvention de la mission « Action extérieure de l'Etat » de 336,3 millions d'euros et des cotisations de pension des personnels de l'éducation nationale détachés, à hauteur de 120 millions d'euros. Seuls les enfants français sont comptabilisés car les lycées français à l'étranger, s'ils participent au rayonnement culturel, ne doivent leur existence et leur pérennité qu'à la présence de ressortissants français. En incluant les enfants étrangers, et sans intégrer les cotisations de pensions des professeurs détachés, le rapport annuel de performances chiffre la dépense par élève à 1.849 euros. Il s'agit là d'une approche partielle.

Aussi votre rapporteur spécial a-t-il proposé lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008 de **plafonner la prise en charge des frais de scolarité**, selon des modalités qui pourraient varier selon les régions du monde. Tous nos collègues qui sont intervenus dans l'examen de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2008, en séance publique le 1^{er} décembre 2007¹, ont partagé la proposition de votre rapporteur spécial. Elle pourrait conduire, après une nécessaire concertation avec tous les partenaires, à étudier un **amendement** dans la perspective du projet de loi de finances initiale pour 2009, qui serait l'application du principe du cercle vertueux entre l'examen de l'exécution des comptes de l'année n-1 et l'approbation des crédits de l'année n+1.

A San Francisco, où coexistent deux lycées français, votre rapporteur spécial a constaté que le lycée homologué, plus coûteux, et donc, selon les normes américaines, de meilleure qualité, attire les élèves du lycée français conventionné, moins onéreux, depuis la mise en œuvre de la gratuité, au risque de faire disparaître les classes de seconde, première et terminale du dernier établissement. Le plafonnement pourrait éviter cette tendance dommageable.

Le tableau suivant souligne enfin que **les frais de scolarité à l'étranger peuvent être très élevés**², et s'établir bien au-delà de l'effort national par enfant consenti par le ministère de l'éducation nationale. Le plafonnement de la prise en charge devrait en tenir compte, tout comme du principe selon lequel l'enseignement privé, *a fortiori* l'enseignement homologué, conduit à laisser à la charge des familles des frais de scolarité.

Les 15 lycées français dont les frais de scolarité pris en charge sont les plus élevés

Nom du lycée	Statut	Ville	Frais de scolarité annuels
Lycée international franco-américain	Homologué	San Francisco	16.801
Ecole internationale des Nations unies (UNIS)	Homologué	New-York	16.497
Ecole franco-américaine de New York	Homologué	Mamaroneck	15.635
Lycée français	Homologué	New-York	15.327
Ecole bilingue (Toronto French School)	Homologué	Toronto	14.915
Lyceum Kennedy	Homologué	New-York	14.799
Ecole bilingue Arlington-Cambridge	Homologué	Cambridge	14.337
Lycée français La Pérouse	Conventionné	San Francisco	12.941
Section française d'Awty International School	Homologué	Houston	11.911
Le lycée français	Homologué	Los Angeles	11.468
Pensionnat Valmont	Homologué	Lausanne	11.094
Ecole internationale	Homologué	Dallas	10.594
Lycée français	Homologué	Chicago	10.262
Lycée Rochambeau	Homologué	Washington	10.082
Lycée français	Conventionné	Toronto	9.511

Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

¹ http://www.senat.fr/seances/s200712/s20071201/s20071201_mono.html.

² Les établissements dont les frais de scolarité représentent plus de 3.700 euros annuels représentent 38,15 % des élèves scolarisés à l'étranger, mais 66,15 % du montant financier de la prise en charge. La prise en charge des frais de scolarité des dix établissements français les plus coûteux, dont la liste figure ci-dessus, représente 5,8 millions d'euros, pour 480 élèves.

Ainsi calibrée, **la mesure pourrait être plus soutenable sur le plan budgétaire**. Elle permettrait de prendre en considération les besoins des classes moyennes françaises à l'étranger, qui bénéficient de moins en moins d'un statut « privilégié » d'expatrié, alors que les frais de scolarité ont pu croître de manière significative.

Le revenu pourrait devenir un critère subsidiaire dans le plafonnement de la mesure, pour tenir compte de la sociologie particulière de la communauté française à l'étranger. Selon le rapport annuel 2007 du directeur des Français à l'étranger des étrangers en France : « *en France, 13 % des actifs sont classés en cadres supérieurs (et professions intellectuelles). Chez les français de l'étranger, cette proportion s'élève à plus de 34 % en 2005. Cette particularité a tendance à se renforcer : en 1995 la proportion de cadres était de 32 %. (...) En Amérique du Nord, le pourcentage est un peu supérieur à la moyenne (38 %) (...) A l'inverse, la part des ouvriers est très faible : 3 % contre 26,9 % sur le sol français. Là aussi, l'écart se creuse, la proportion d'ouvriers a quasiment baissé de moitié en 13 ans (5,5 % en 1995) »*. Un référé de la Cour des comptes sur l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) du 14 décembre 2007 mentionne « *les effets d'aubaine que la mise en œuvre de ce principe ne manquera pas de susciter, notamment pour des familles qui n'acquittent aucun impôt en France »*.

Dans le **souci d'éviter une fragilisation d'un dispositif utile et nécessaire aux classes moyennes**, votre rapporteur spécial s'interroge pour savoir si, à la lumière de la répartition des demandes de prises en charge ci-dessous, une prise en compte subsidiaire du revenu ne devrait pas être envisagée.

Revenus bruts déclarés (étude sur 1.433 familles) pour la prise en charge des terminales (rentrée 2007/2008, rythme scolaire Nord)

Entre 1.000.000 et 2.000.000 d'euros	3
Entre 500.000 et 1.000.000 d'euros	6
Entre 200.000 et 500.000 euros	60
Entre 100.000 et 200.000 euros	185
Entre 50.000 et 100.000 euros	342
Entre 10.000 et 50.000 euros	646
Entre 1 et 10.000 euros	153
0	38

Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

Revenus bruts déclarés pour la prise en charge des premières et terminales (rentrée 2008, rythme scolaire Sud et 2008/2009 rythme scolaire Nord)

Entre 1.000.000 et 2.000.000 d'euros	1
Entre 500.000 et 1.000.000 d'euros	17
Entre 200.000 et 500.000 euros	118
Entre 100.000 et 200.000 euros	405
Entre 50.000 et 100.000 euros	631
Entre 10.000 et 50.000 euros	1.202
Entre 1 et 10.000 euros	260
0	73

Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

C. LES DIFFICULTÉS DE L'EXÉCUTION 2007

Les gestionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes ont connu, outre les tensions précitées en exécution, plusieurs **difficultés d'ordre technique**. Ainsi, **la répartition des emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT) entre les programmes ne correspond pas à la réalité des affectations**, et doit encore être améliorée. Les dépenses relatives aux militaires (gardes sécurité, assistants techniques militaires ou personnel militaire détaché auprès de la direction de coopération militaire et de défense) ont connu une sous-exécution d'un total de 20,2 millions d'euros, due à un problème d'organisation des services du commissariat de l'armée de terre qui n'a pas permis un traitement dans les délais des dossiers de prise en charge budgétaire pour 2007. **Ceci conduit à un report de charges sur 2008 de 17,4 millions d'euros.**

1. L'absence de fongibilité au sein des dépenses

Contrairement à l'exercice 2006, aucune opération de fongibilité asymétrique n'a été opérée en 2007. Cette situation résulte pour partie d'une structure budgétaire inadaptée. Contrairement à ce qu'a préconisé votre rapporteur spécial dans un rapport d'information¹ relatif à la mise en œuvre de la LOLF au ministère des affaires étrangères et européennes, il n'est pas prévu de déconcentrer davantage la gestion des crédits vers les postes à l'étranger à ce stade. L'ambassadeur est responsable des « unités opérationnelles » pour chaque programme, mais n'est pas responsable d'un budget opérationnel de programme. Certes, sur le programme 105, les crédits sont délégués globalement aux postes à l'étranger. On peut donc parler de « budgets-pays » pour les crédits de soutien, qui sont gérés sous l'autorité de l'ambassadeur.

Mais, en gestion, les postes à l'étranger souffrent de la coexistence de trois programmes différents (105, 151 et 185), qui les empêche dans les actes quotidiens de procéder à des redéploiements de crédits. La fusion de deux des trois programmes, si elle conduit à des simplifications en gestion, pourrait cependant induire des difficultés pour le Parlement de lisibilité des actions conduites par le ministère des affaires étrangères et européennes.

2. Les difficultés de l'investissement immobilier au Quai d'Orsay

Le ministère des affaires étrangères et européennes a contribué, à hauteur de 600 millions d'euros, à la politique de cession immobilière de l'Etat, ce qui représente 75 % des résultats du compte d'affectation spéciale concerné, et donc bien davantage que les objectifs assignés à l'ensemble des administrations de l'Etat l'an passé.

¹ Rapport d'information n° 272 (2005-2006). « La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? Le cas des services de l'Etat à l'étranger. »

Or, **seulement 37 millions d'euros sur les 77 millions d'euros prévus au titre de la programmation immobilière du Quai d'Orsay auraient été réalisés en 2007.** Ainsi, des dépenses d'entretien prévues n'ont pas pu être prises en compte par le compte d'affectation spéciale. Contrairement à ce que préconise notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », ceci ne figure toujours pas dans l'objet du compte d'affectation spéciale.

Surtout, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique n'a permis de financer à partir du compte d'affectation spéciale que les opérations sur des biens détenus par l'Etat en stricte propriété. Or, plus d'un tiers des biens immobiliers de l'Etat à l'étranger, qui abritent nos ambassades et nos consulats, ne correspondent pas à cette définition restrictive. Il convient de tenir compte de la diversité des situations juridiques dans lesquels se trouvent nos postes à l'étranger. Conscient que les dispositions législatives ne permettent pas aujourd'hui de déroger à la lecture stricte du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, votre rapporteur spécial proposera un amendement au projet de loi de finances initiale pour 2009 pour apporter une adaptation à cette règle.

3. Des provisions pour risques significatives

Le montant des provisions pour risques et charges s'élevait au 1^{er} janvier 2007 à 7,6 millions d'euros. Il est concentré selon le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel pour 2007, à 95 %, sur la première action du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Il concerne des contentieux avec des personnels (pour 20 % du total) et des litiges immobiliers. Un contentieux représente de l'ordre de 40 % du total : il s'agit du contentieux dit « Abu Gosh », supérieur à 3 millions d'euros : le défaut d'entretien d'un terrain en Israël dont la France est propriétaire est évoqué devant un tribunal local comme étant responsable de la propagation d'un incendie, et de dommages pour lesquels l'Etat français pourrait être condamné.

Au 31 décembre 2007, le montant des provisions pour risques et charges dans le suivi extra-comptable s'établissait à 8,7 millions d'euros : une imputation comptable est encore contestée par le ministère des affaires étrangères et européennes pour aboutir à un chiffre définitif.

Par ailleurs, la gestion des personnels des établissements à autonomie financière (EAF) recrutés locaux (plus de 3.400 agents hors plafond d'emploi) non soumis au contrôle budgétaire ou déconcentré, présente des **risques de contentieux dans une phase sensible de restructuration des centres culturels à l'étranger.**

II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN « TROMPE L'ŒIL » ?

La mission « Action extérieure de l'Etat » présente en 2007 29 indicateurs. Selon le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **52 % des indicateurs ont connu une réalisation conforme à la prévision** et 31 % une évaluation significative. 14 % des indicateurs ne connaîtraient pas d'amélioration. **Seuls 3 % des indicateurs ne sont pas renseignés.**

Ces statistiques témoignent d'une **indéniable mobilisation** des responsables de programme pour présenter au Parlement des informations au demeurant utiles sur les différents domaines de l'action extérieure de l'Etat. Votre rapporteur spécial a néanmoins constaté dans ses déplacements à l'étranger que **les ambassades n'ont pas mis en place ces indicateurs**, lorsque leurs représentants les plus éminents n'en contestent pas jusqu'au principe même. Les indicateurs présentés au Parlement sont ainsi cultivés « hors sol » par les responsables de programme, sans trouver leurs racines dans l'action opérationnelle des services. Aussi, si une impulsion politique n'est pas donnée, la démarche de performance risque de rester « lettre morte » au Quai d'Orsay. Il existe, en effet, des antagonismes profonds au sein du ministère des affaires étrangères et européennes en ce qui concerne l'introduction d'une culture de gestion et d'une logique de réforme.

A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN PROGRESSION ?

1. Les indicateurs sont renseignés, mais ne sont pas stabilisés

Si les indicateurs sont renseignés par les responsables de programme, **il n'est pas possible pour les parlementaires d'en tirer d'enseignements utiles pour le vote des crédits**, du moins à ce stade. Certains d'entre eux doivent, d'ailleurs, selon le rapport annuel de performances pour 2007, évoluer, voire disparaître. Le chantier des indicateurs est encore en cours. Il faut se féliciter que les responsables de programme n'aient pas cédé aux résistances et n'aient pas laissé le domaine des indicateurs complètement en friche.

Ainsi, **votre rapporteur spécial s'est inquiété de l'évolution à la hausse de l'indicateur de dispersion immobilière (nombre d'implantations immobilières en France et à l'étranger) en 2007** : - 13 dans l'Union Européenne, mais + 99 pour le reste du monde par rapport à 2006. On compterait ainsi 257 implantations du ministère des affaires étrangères et européennes en France et dans l'Union européenne, et 1.383 dans le reste du monde. Cette évolution paradoxale par rapport à la volonté du gouvernement de rationaliser la gestion immobilière de l'Etat est issue, selon les réponses obtenues par votre rapporteur spécial, d'un travail de clarification technique pour la plus grande part. Mais, les implantations du Quai d'Orsay à l'étranger s'accroissent néanmoins. A titre d'exemple, on citera la décision d'étendre, en

certaines points, le réseau diplomatique et consulaire pour des raisons économiques et politiques, comme en Chine et en Inde, pays prioritaires pour la politique extérieure de la France, ainsi que l'augmentation très importante et très rapide du coût de la vie dans certains pays, comme les pays du Golfe, qui conduit à effectuer de nouvelles prises à bail pour répondre aux besoins de logements de fonction supplémentaires pour les agents. En Chine, 4 nouvelles prises à bail ont été effectuées en 2007, dont le consulat de Wuhan. Au Qatar, une villa a été prise à bail, ainsi que deux logements de fonction. Au Kazakhstan, 3 biens (dont la chancellerie et une antenne diplomatique) ont été pris à bail du fait de la décision des autorités kazakhes de transférer la capitale d'Almaty à Astana.

De la même manière, votre rapporteur spécial s'est inquiété de l'évolution à la hausse du coefficient de gestion qui rapporte le coût des fonctions support au coût global de fonctionnement du ministère des affaires étrangères et européennes, passé de 5,6 % en 2006 à 6 % en 2007, malgré une prévision initiale de 4,5 %. Selon les gestionnaires du ministère, la détérioration du ratio ne serait qu'apparente car elle doit intégrer les loyers budgétaires qui n'étaient pas pris en compte précédemment :

- au numérateur : on constaterait une hausse globale de 5,6 millions d'euros liée principalement à l'augmentation des loyers budgétaires (+ 20 millions d'euros pour le Quai d'Orsay par rapport à 2006), malgré une baisse de la masse salariale des fonctions support de plus de 3 millions d'euros ;

- au dénominateur : on souligne une baisse de 10 millions d'euros du coût global de fonctionnement du ministère.

Votre rapporteur spécial regrette que ce coefficient de gestion utile et nécessaire ne puisse faire l'objet de comparaisons avec les autres ministères. Un « coefficient d'exploitation » constitue, en effet, un véritable indicateur d'efficacité budgétaire.

2. La nécessaire prise en compte des votes du Parlement

Pour votre rapporteur spécial, un des premiers « indicateurs de performance » de l'administration qu'il contrôle est de savoir si celle-ci respecte ses préconisations, voire les votes dont il est à l'origine. Aussi s'est-il inquiété de ne pas trouver trace de l'impact de l'amendement voté à l'initiative du Sénat, visant à réduire à hauteur de 500.000 euros la dotation de CulturesFrance.

Or, selon le rapport annuel de performances, la dotation à CulturesFrance au titre du programme 185 traduit une importante augmentation : les crédits passent de **7,558 millions d'euros en exécution 2006 à 8,568 millions d'euros en exécution 2007**.

Pour le Quai d'Orsay, que votre rapporteur spécial a interrogé sur ce point, ceci serait dû au fait que la subvention destinée à CulturesFrance est abondée à la fois par le programme 185 et par le programme 209 (Solidarité avec les pays en développement). La prise en compte de la subvention globale des deux programmes conduit à un passage de la subvention globale à CulturesFrance de 14,437 millions d'euros en 2006 à 13,877 millions d'euros en 2007, soit une différence de 560.000 euros entre les deux exercices.

S'agissant des emplois en fonction dans l'opérateur, leur nombre global diminue entre 2006 et 2007. Il passe en effet de 115,86 à 105,31 ETPT. Les emplois rémunérés par l'opérateur en 2007 (95,41 ETPT) est inférieur de 13,45 ETPT par rapport à la réalisation 2006 (108,86) et de 3,79 ETPT par rapport aux prévisions 2007 (99,2). Les autres emplois en fonction dans l'opérateur augmentent (9,9 ETPT en réalisation 2007 contre 7 ETPT en réalisation 2006). **Cette augmentation correspond à des mises à disposition par plusieurs ministères et organismes, notamment les ministères des affaires étrangères, de la culture, du budget, de l'éducation nationale et de la bibliothèque nationale.**

La politique de l'emploi de CulturesFrance, en ce qui concerne notamment ces mises à disposition, fera donc l'objet d'**un réexamen attentif** de votre rapporteur spécial d'ici le projet de loi de finances pour 2009.

B. LES RETARDS DU CONTRÔLE DE GESTION DU PROGRAMME 151

Selon un rapport du comité d'audit des programmes, « *le programme 151 est contesté, au sein d'une architecture budgétaire elle-même en question* ». Le comité rappelle qu'il a déjà, à deux reprises, proposé la fusion, dans un même programme, des moyens des réseaux des postes à l'étranger. Si votre rapporteur spécial ne reprend pas à son compte cette proposition, au regard de la finalité du programme, et de la lisibilité des actions menées au titre de la mission « Action extérieure de l'Etat », il s'inquiète des **carences du contrôle de gestion qui appellent une réponse rapide du responsable de programme**. Ces carences ne plaident pas, en effet, pour une extension du champ de compétences du programme.

1. Les lenteurs dans la mise en place du contrôle de gestion du programme 151

Selon le rapport précité du comité d'audit des programmes sur le programme 151, le contrôle de gestion n'est utilisé actuellement que dans 17¹ postes consulaires. 17 autres devraient suivre en 2008². L'objectif serait

¹ Amman, Bangkok, Barcelone, Bratislava, Bruxelles, Budapest, Dakar, Genève, Londres, Madrid, Mexico, Pékin, Pondichéry, Prague, Rabat, Vienne et Wellington.

² Berlin Francfort, Munich, Canton, Hong Kong, Shanghai, Los Angeles, San Francisco, Rome, Milan, Moscou, Saint-Petersbourg, Agadir, Casablanca, Fès, Marrakech et Tanger.

d'atteindre 80 postes d'ici 5 ans afin de disposer d'un panel significatif et représentatif. **Ainsi, il faudrait 7 années pour que le programme 151 développe son contrôle de gestion dans 80 des 232 consulats français.**

Le rapport note que la plupart des consulats ne sont en réseau et n'ont pas de visibilité sur leur consommation de crédits. Il conclut sur « *l'urgence du contrôle de gestion* ».

Tel est aussi l'avis de votre rapporteur spécial. Ainsi, dans un rapport de contrôle sur les services des visas¹, votre rapporteur spécial, se reportant sur le rapport annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2006, a calculé un **coût complet moyen d'instruction des visas de 35 euros**, en rapprochant le coût analytique de l'action n° 3 « Instruction des demandes de visas » du programme 151, après ventilation des dépenses de pilotage, de soutien et/ou de polyvalence provenant d'autres programmes, d'un montant de 82,9 millions d'euros, du nombre de demandes de visas présentées (2.344.617). Malgré le passage à la biométrie d'un certain nombre de postes en 2006, le coût moyen des visas apparaît maîtrisé, et encore très en-deçà des frais prélevés, qui s'établissent à 60 euros.

Le ministère des affaires étrangères et européennes a appelé à la prudence s'agissant de ses propres chiffres de gestion. S'il reconnaît qu'il est possible de calculer un coût complet « global » de l'instruction d'une demande de visa à partir des données figurant dans les volets « analyse des coûts » des projets et rapports annuels de performances, « *cette approche repose sur un certain nombre d'hypothèses aléatoires (clés de répartition, périmètre et nature des dépenses à ventiler, ...)* » et « *ne donne pas encore entière satisfaction* ».

Les projets de divers outils informatiques devant lui permettre de disposer, à moyen terme, de véritables coûts complets doivent être menés à bien au plus vite. Il ne paraît pas conforme à la logique de changement introduite par la LOLF d'attendre encore 5 ans pour disposer de chiffres fiables en ce qui concerne l'évaluation des différentes actions du programme 151 en coûts complets.

2. Etablir un indicateur de délai de traitement des demandes de visa conforme aux recommandations du Parlement

Comme le souligne le rapport du comité interministériel des programmes précité, « *le programme 151 est propice à l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs quantifiables. Ceux-ci n'ont pas évolué depuis la création du programme et méritent d'être réexaminés au regard des priorités et des nouveaux enjeux (indicateurs afférents aux services consulaires), voire d'être abandonnés (indicateur d'efficacité des visas), tandis que d'autres*

¹ Rapport d'information n° 353 (2006-2007), « *Trouver une issue au casse-tête des visas* ».

demandent à être créés (indicateur de prévision des bourses et de la prise en charge des frais de scolarité) ».

Assurément, un certain nombre d'indicateurs actuels ne sont pas satisfaisants. Il en est ainsi de l'indicateur relatif au délai de traitement des demandes de visas, comme votre rapporteur spécial en a fait part dans son rapport de contrôle précité.

Le ministère des affaires étrangères et européennes reconnaît que l'indicateur actuel, qui calcule le pourcentage de décisions en matière de visas de court séjour prises en moins de 11 jours, et qui s'établit à 83 % en 2007, n'est pas pertinent, et devrait évoluer vers **un indicateur de délai moyen de traitement des demandes de visas**.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette décision, mais rappelle que, pour que l'indicateur soit pertinent, comme il l'explique dans le rapport précité, il n'est pas concevable le délai couru entre le moment du dépôt de la demande de visa et de la date de mise à disposition du passeport, en retour. 40 postes, parmi les plus importants, permettent le dépôt des demandes sur rendez-vous. Pour le demandeur de visa s'adressant à ces postes, le délai d'attente est constitué du délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous, auquel s'ajoute le délai de traitement de la demande. **C'est donc le délai global d'attente qui doit être mesuré.**

Aussi votre rapporteur spécial s'interroge-t-il sur la pertinence du rapport du comité interministériel d'audit des programmes lorsqu'il écrit : *« la proposition émise par le Sénateur Gouteyron (...) visant à faire courir le délai dès la prise de rendez-vous téléphonique, n'est pas d'application aisée. La procédure d'externalisation, qui n'est pas généralisable à l'ensemble des postes. Elle obligerait à la mise en place d'une double gestion des appels qui serait préjudiciable à l'objectif de simplification recherché et au temps consacré à l'instruction et au contrôle des dossiers. Par ailleurs, cette phase amont du traitement de la demande est largement tributaire de la promptitude de l'utilisateur à compléter son dossier dans le délai imparti. Un tel indicateur, source de complexité, manquerait ainsi de fiabilité ».*

Ces propos conduisent à s'interroger sur le rôle du comité interministériel d'audit des programmes qui devrait, selon votre rapporteur spécial, **se consacrer à une aide technique visant à faciliter la démarche de performance des administrations, conformément à la LOLF, et à les aider à apporter une traduction concrète aux recommandations du Parlement** qui est le principal destinataire des projets et rapports annuels de performances. Il est donc en mesure de pouvoir pleinement apprécier quels sont les objectifs méritant de figurer dans les documents budgétaires. Le comité pourrait utilement, pour ce qui le concerne, réorienter son rôle vers **une maîtrise d'œuvre concrète et constructive des indicateurs nécessaires à la juste évaluation du Parlement**.

Ainsi, selon un constat, fait à l'occasion d'un récent contrôle sur pièces et sur place de votre rapporteur spécial, les demandeurs de visas au consulat du Caire, au 30 juin 2007, devaient attendre le 12 août 2007 pour déposer leur dossier de visa. Au 3 juin 2008, il fallait attendre le 12 août 2007 pour avoir un rendez-vous. Comment une démarche de performance ne pourrait-elle pas tenir compte de ces éléments, au demeurant mesurés jour après jour par notre consulat ?