

N° 74

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 1

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

*Rapporteur spécial* : M. Adrien GOUTEYRON

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>5</b>
A. DES PRIORITÉS QUI S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES .....	5
B. UN BUDGET QUI PARTICIPE À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ETAT.....	5
C. UNE AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DES CONDITIONS DE GESTION .....	6
D. UN BUDGET DE TRANSITION VERS LA LOLF.....	6
E. UNE VOLONTÉ RÉAFFIRMÉE DE RÉFORME DU FONCTIONNEMENT ET DU RÉSEAU DU MINISTÈRE.....	7
F. CERTAINES DOTATIONS SONT ENCORE INSUFFISANTES.....	8
<b>II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS.....</b>	<b>9</b>
A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS LIÉE À L'ACCROISSEMENT DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT .....	9
B. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS PAR TITRE.....	14
1. <i>L'impact des expérimentations « LOLF » sur la budgétisation des crédits du ministère des affaires étrangères.....</i>	14
2. <i>Le titre III : un effort substantiel de maîtrise des dépenses .....</i>	18
3. <i>Le titre IV : d'importants transferts de crédits .....</i>	20
4. <i>Le titre V : une légère progression des crédits .....</i>	21
5. <i>Titre VI : une augmentation importante des crédits liée à l'aide publique au développement .....</i>	24
C. LES EMPLOIS : LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES .....	26
1. <i>L'impact de l'effet change-prix .....</i>	26
2. <i>La poursuite de la diminution des effectifs .....</i>	29
3. <i>Les réformes de la rémunération des personnels du ministère des affaires étrangères .....</i>	32
D. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003 : UNE ANNÉE MOUVEMENTÉE .....	35
1. <i>Un impact important des mesures de régulation budgétaires .....</i>	35
2. <i>Les charges de gestion reportées sur l'exercice 2004.....</i>	37
E. LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DU RÉSEAU DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES À L'ÉTRANGER.....	39
1. <i>La croissance du réseau des services de l'Etat à l'étranger.....</i>	39
2. <i>Le plan d'aménagement 2004-2007 du réseau du ministère des affaires étrangères .....</i>	41
3. <i>La politique patrimoniale du ministère des affaires étrangères.....</i>	43
4. <i>La mise en place d'une comptabilité d'exercice .....</i>	47
5. <i>La mise en œuvre du contrôle de gestion.....</i>	49

<b>III. L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS EN FRANCE</b> .....	51
<b>A. LES SERVICES DES VISAS</b> .....	51
1. <i>Les dispositions relatives au paiement des demandes de visas</i> .....	51
2. <i>Une insuffisance persistante des moyens humains</i> .....	54
3. <i>Un suivi et un contrôle insuffisants des délivrances de visas à l'étranger</i> .....	54
<b>B. L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (OFPRA)</b> .....	55
1. <i>Une croissance importante des moyens</i> .....	55
2. <i>La croissance de l'activité de l'OFPRA</i> .....	58
3. <i>La question de l'effectivité des reconduites à la frontière</i> .....	61
4. <i>Evaluation et limites de la réforme du droit d'asile</i> .....	62
<b>IV. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE</b> .....	63
<b>A. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)</b> .....	63
1. <i>L'évolution des statuts de l'AEFE</i> .....	63
2. <i>La réforme des rémunérations des enseignants</i> .....	65
3. <i>Le budget de l'AEFE en 2004</i> .....	68
4. <i>L'évolution des effectifs scolarisés</i> .....	69
5. <i>Les frais de scolarité</i> .....	71
6. <i>Les bourses de l'AEFE</i> .....	72
7. <i>Les réformes de l'AEFE</i> .....	74
<b>B. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE</b> .....	76
1. <i>Une progression sensible du nombre d'étudiants étrangers en France</i> .....	76
2. <i>L'augmentation des moyens consacrés à l'accueil des étudiants étrangers en France</i> .....	80
3. <i>La délivrance des visas d'étude</i> .....	84
4. <i>Le programme de bourses Eiffel</i> .....	86
<b>V. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	89
<b>A. LE PROGRAMME N°1 : ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</b> .....	89
1. <i>Objectif n°1 : Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France</i> .....	90
2. <i>Objectif n° 2 : Construire l'Europe</i> .....	93
3. <i>Objectif n° 3 : renforcer la sécurité internationale</i> .....	94
4. <i>Objectif n° 4 : Promouvoir le multilatéralisme</i> .....	95
5. <i>Objectif n° 5 : Assurer un service diplomatique de qualité</i> .....	96
<b>B. LE PROGRAMME N° 2 : RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE</b> .....	97
1. <i>Objectif n° 1 : Améliorer la place de la langue française et favoriser la diversité culturelle</i> .....	98
2. <i>Objectif n° 2 : Améliorer la place des idées, des expressions artistiques et des productions audiovisuelles françaises</i> .....	99
3. <i>Objectif n° 3 : renforcer le rôle de la France dans la formation des élites</i> .....	101
4. <i>Objectif n° 4 : Renforcer l'influence de la France par des partenariats dans les domaines universitaire, technique et de recherche</i> .....	102
5. <i>Objectif n° 5 : Assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité</i> .....	103

C. LE PROGRAMME N° 3 : FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE.....	105
1. Objectif n° 1 : Veiller à la sécurité des Français de l'étranger.....	106
2. Objectif n° 2 : Assurer un service consulaire de qualité.....	108
3. Objectif n° 3 : faciliter l'accès des jeunes Français de l'étranger et des élèves étrangers à l'enseignement français.....	111
4. Objectif n° 4 : Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur.....	112
D. L'APPRÉCIATION GLOBALE DU PROJET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AU REGARD DES COMPARAISONS INTERNATIONALES.....	113
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>123</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>124</b>

## I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. *DES PRIORITÉS QUI S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES*

Les priorités affichées par le ministère des affaires étrangères pour l'année 2005 s'inscrivent dans le prolongement de celles retenues en 2003 et 2004 :

- la **relance de l'aide publique au développement**, conformément aux engagements du Président de la République ;

- l'**affirmation du rayonnement linguistique et culturel de la France** ;

- la **poursuite de la réforme du droit d'asile** ;

- l'**amélioration de la sécurité des Français à l'étranger** ;

- la **promotion de l'Europe et des institutions européennes**.

### B. *UN BUDGET QUI PARTICIPE À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT*

Le projet de budget du ministère des affaires étrangères est marqué par un **souci de participer pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat**. Il augmente de 4,36 %, mais cette progression résulte intégralement de la hausse des crédits consacrés à l'aide publique au développement, et en particulier, de la contribution de 150 millions de la France au fonds de l'ONU consacré à la lutte contre le SIDA.

**Hors aide publique au développement, les crédits du ministère des affaires étrangères sont en légère diminution en valeur**. Les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées, grâce notamment au **non-remplacement de un départ à la retraite sur deux**, conformément aux souhaits de votre commission des finances.

Dans ce contexte de forte contrainte budgétaire, le ministère des affaires étrangères s'implique fortement dans une démarche de réforme, tant dans le cadre de sa stratégie ministérielle de réforme que dans celui de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

### ***C. UNE AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DES CONDITIONS DE GESTION***

Le prédécesseur de votre rapporteur spécial, notre ancien collègue Jacques Chaumont, avait, au cours des dernières années, souligné les difficultés importantes que le niveau élevé de régulation budgétaire entraînait pour le ministère des affaires étrangères, et, en particulier, pour la gestion des actions de coopération par les postes à l'étranger. Il convient donc de se féliciter de la décision consistant à exonérer le ministère des affaires étrangères des mesures de régulation budgétaire à compter de l'exercice en cours : il était en effet indispensable de tenir compte du caractère spécifique du ministère des affaires étrangères, dont une part importante des crédits résulte d'engagements internationaux pris par la France ou s'inscrivent dans le cadre de partenariats avec les acteurs locaux à l'étranger.

Par ailleurs, on notera que le ministère des affaires étrangères bénéficie depuis cette année d'une « ristourne » de 4 millions d'euros sur les recettes générées par les visas, les demandes de visas faisant désormais l'objet d'une facturation, mais surtout, bénéficie de l'intégralité des produits de la cession de ses biens immobiliers.

Par conséquent, si le budget du ministère des affaires étrangères est en légère régression (hors aide publique au développement), il n'est plus soumis aux mesures de régulation budgétaire et dispose donc d'une plus grande visibilité quant au montant de crédits qu'il peut engager pour l'ensemble de l'exercice.

Votre rapporteur spécial considère que s'il est parfaitement logique que le ministère des affaires étrangères contribue à la maîtrise des dépenses de l'Etat, il était également indispensable de l'exonérer des contraintes liées à la régulation budgétaire. Par ailleurs, il se félicite que les économies réalisées par le ministère des affaires étrangères puissent désormais être – au moins partiellement – recyclées afin de lui permettre de financer ses actions prioritaires.

### ***D. UN BUDGET DE TRANSITION VERS LA LOLF***

Le projet de budget du ministère des affaires étrangères est marqué par la préfiguration de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui se traduit :

- **par le développement des expérimentations** des programmes de la nouvelle nomenclature du budget de l'Etat, qui concerneront 872 emplois budgétaires et 161,3 millions d'euros. Ces expérimentations se traduisent concrètement par la création de quatre nouveaux chapitres budgétaires, qui

correspondent aux quatre futurs programmes<sup>1</sup> qui seront gérés par le ministère des affaires étrangères. Ces modifications de nomenclature, indispensables pour « tester » les nouvelles modalités de gestion prévues par la LOLF, rendent toutefois difficiles les comparaisons, d'une année sur l'autre, des dotations budgétaires ;

- **par la présentation d'un avant-projet annuel de performance** relatif à l'action extérieure de la France, qui expose la stratégie du ministère des affaires étrangères pour ses programmes et ses actions compris dans cette mission, ainsi que les objectifs et les indicateurs qui y sont associés ;

- **par le recensement et la valorisation du patrimoine immobilier et mobilier** du ministère des affaires étrangères ;

- enfin, par la mise en place d'un plan de **contrôle de gestion**.

Votre rapporteur spécial est pleinement conscient des problèmes que pose la mise en œuvre de la LOLF pour le ministère des affaires étrangères, compte tenu de la spécificité de ses missions et de l'éclatement de son réseau à l'étranger. C'est la raison pour laquelle **il se félicite de l'implication du ministère des affaires étrangères dans la mise en œuvre de la LOLF**. Votre rapporteur spécial considère qu'il conduit cet exercice avec beaucoup d'application, et constate d'ailleurs qu'une culture de gestion semble peu à peu se développer dans ce ministère. Les réformes rendues nécessaires par la LOLF ou dont la conception est liée à sa mise en œuvre constituent, au-delà des problèmes pratiques qu'elles posent, d'intéressantes opportunités de modernisation pour le ministère des affaires étrangères.

#### ***E. UNE VOLONTÉ RÉAFFIRMÉE DE RÉFORME DU FONCTIONNEMENT ET DU RÉSEAU DU MINISTÈRE***

Le présent projet de budget s'inscrit dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère des affaires étrangères, qui a été approuvée au dernier trimestre 2003. **Trois axes la sous-tendent** :

- le renforcement de la capacité stratégique du ministère pour mieux définir les priorités de l'action extérieure de la France dans ses nouvelles dimensions, notamment son européanisation croissante, les conséquences de la mondialisation sur nos capacités d'influence et la régionalisation du monde et son impact sur notre organisation ;

- la valorisation des compétences et la motivation des agents du ministère dans leur diversité ;

---

<sup>1</sup> Trois programmes dans le cadre de la mission « action extérieure de la France » et un programme dans le cadre de la mission interministérielle « aide publique au développement ».

- la rénovation des outils et des méthodes de travail avec la création d'une direction collégiale et les perspectives ouvertes par la LOLF en termes de gestion par objectifs.

**Quatre priorités ont été définies :**

- l'immobilier, en particulier, le regroupement des services parisiens sur un site unique ;

- la formation continue des agents ;

- la sécurité, qui repose principalement sur la mise à niveau des installations de sécurité dans l'ensemble des postes ;

- la modernisation des communications.

Par ailleurs, la rationalisation du réseau du ministère des affaires étrangères sera poursuivie, à travers :

- la cession des biens immobiliers devenus inutiles ;

- le regroupement des implantations à l'étranger ;

- la réduction du dispositif consulaire et culturel en Europe ;

- la poursuite du redéploiement des effectifs vers les zones prioritaires.

**Votre rapporteur spécial considère que l'adaptation du réseau du ministère des affaires étrangères est indispensable, tant pour s'adapter aux évolutions de la situation géopolitique mondiale que pour limiter les dépenses de fonctionnement, afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires.**

***F. CERTAINES DOTATIONS SONT ENCORE INSUFFISANTES***

Les économies dégagées par le ministère des affaires étrangères sur ses dépenses de rémunération et de fonctionnement, mais aussi les recettes générées par la cession de biens immobiliers, permettent de financer certaines de ses priorités, mais pas l'intégralité des besoins du ministère. Votre rapporteur spécial regrette ainsi que le ministère des affaires étrangères n'ait pas été en mesure de financer certaines de ses priorités.

On notera par exemple que, **malgré une progression bienvenue, les crédits d'investissement du ministère des affaires étrangères restent largement insuffisants, au vu de l'état de son patrimoine à l'étranger et de ses projets de constructions nouvelles.** Votre rapporteur spécial souhaite que la mise en œuvre de la LOLF permette, grâce à la définition d'une norme d'entretien des biens immobilier, mais aussi, à la mise en œuvre de la fongibilité des crédits, de mieux entretenir le parc immobilier de l'Etat à l'étranger, de réduire les délais de rénovation des biens fortement dégradés, et, parfois, rendus inutilisables, et d'éviter les retards de paiement constatés ces dernières années, et liés à l'indisponibilité des crédits<sup>1</sup>.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial note que l'instruction des demandes de visas ne bénéficie toujours pas de personnel suffisant pour assurer des conditions de sécurité jugées satisfaisantes par le ministère lui-même. Sur ce sujet, il souhaite également que soit mieux suivie et exploitée, depuis l'administration centrale, l'évolution des délivrances de visas à l'étranger.

## II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

### *A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS LIÉE À L'ACCROISSEMENT DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT*

Pour l'année 2005, le budget des affaires étrangères devrait s'élever à 4.408,6 millions d'euros en moyens de paiement, soit **une augmentation de 184,12 millions d'euros et de 4,36 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Sa part dans le budget général de l'Etat passerait ainsi de 1,51 % à 1,58 %.**

---

<sup>1</sup> Sur ces questions, on pourra se reporter au rapport d'information du prédécesseur de votre rapporteur spécial, notre ancien collègue Jacques Chaumont, « Atouts et ajustements de l'outil de coopération français en Turquie », n° 395 (2003-2004).

### Les crédits du ministère des affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 2005

(en euros)

	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>	<b>Evolution 2005/2004 (en %)</b>
Titre III – Moyens des services	1.504.879.760	1.487.679.846	- 1,14 %
Titre IV – Moyens d'intervention	1.809.867.253	1.911.063.030	+ 5,59 %
Titre IV – hors transfert de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le SIDA et de l'aide alimentaire.	1.809.867.253	1.746.063.030	- 3,52 %
Total dépenses ordinaires	3.314.747.013	3.398.742.876	+ 2,53 %
Titre V – Investissements exécutés par l'Etat			
CP	42.000.000	47.000.000	+ 11,9 %
AP	45.000.000	50.000.000	+ 11,1 %
Expérimentations dans le cadre de la LOLF (CP + AP)		37.967.000	-
Titre VI – Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
CP	867.720.000	916.908.000	+ 5,67 %
AP	344.720.000	278.890.000	- 19,10 %
Total (CP+DO)	4.224.467.013	4.408.589.876	+ 4,36 %
Total (AP)	389.720.000	366.857.000	- 5,87 %

Source : bleu budgétaire

**Evolution des crédits du ministère des affaires étrangères en loi de finances initiale depuis 2001**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2001</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>	<b>Evolution 2005 / 2001</b>
Titre III – Moyens des services	1.456,3	1.497,0	1.541,1	1.504,9	1.487,7	+ 2,16 %
Titre IV – Moyens d'intervention (hors fonds SIDA)	1.605,3	1.604,8	1.780,1	1.809,9	1.761,1	+ 9,71 %
Total dépenses ordinaires	3.061,6	3.101,8	3.321,2	3.314,7	3.248,8	+ 6,11 %
Titre V – Investissements exécutés par l'Etat						
CP	47,2	54,1	46,8	42,0	47,0 + 38,0	- 0,42 %
AP	70,1	67,8	58,8	45,0	50,0 + 38,0	- 28,67 %
Titre VI – Subventions d'investissement accordées par l'Etat (hors FED)						
CP	259,2	255,2	253,4	302,7	288,9	+ 11,46 %
AP	353,8	307,9	384,8	344,7	278,9	- 21,17 %
Total (CP+DO)	3.368,0	3.411,1	3.621,4	3.659,4	3.622,7	+ 7,56 %
Total (AP)	423,9	375,7	443,6	389,7	366,9	- 13,45 %

*Source : bleus budgétaires*

La progression du budget des affaires étrangères résulte essentiellement du transfert de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le SIDA du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au ministère des affaires étrangères, pour un montant de 150 millions d'euros. Ces crédits figurent sur le titre IV du budget du ministère des affaires étrangères. A périmètre constant, les crédits du ministère des affaires étrangères n'augmentent que d'environ 50 millions d'euros, ou 1,2 %, soit moins que l'indice prévisionnel de progression des prix.

La progression des crédits entre 2004 et 2005 résulte ainsi pour plus de la moitié de l'augmentation des crédits du titre IV, liée au transfert de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, et pour plus d'un quart, de l'augmentation des crédits du titre VI, consacrés à l'aide publique au développement (APD). Comme l'année passée, la plus grande

partie des économies est réalisée sur le titre III, consacré aux dépenses de personnel et de fonctionnement, tandis que les dépenses d'investissement augmentent légèrement, après une diminution l'an passé.

On rappellera que, depuis plusieurs années, l'essentiel de la progression des crédits du ministère des affaires étrangères est lié à **l'augmentation des crédits consacrés au financement de l'aide publique au développement (APD)**. Cette augmentation traduit les objectifs du président de la République de porter le niveau de l'APD à 0,5 % du revenu national brut (RNB) en 2007. En 2005, le niveau de l'aide publique au développement atteindra ainsi 0,44 % du RNB<sup>1</sup>.

Les principaux axes de la politique internationale sont, d'après le « jaune » consacré à l'action extérieure de la France, outre la poursuite des efforts en matière d'aide publique au développement :

- **l'affirmation du rayonnement linguistique et culturel de la France**. Ainsi, en 2005, la restructuration du réseau des établissements culturels et de recherche sera poursuivie, l'appui aux investissements des alliances françaises progressera et une mesure nouvelle de 7,5 millions d'euros permettra d'augmenter les bourses. Enfin, le maintien des crédits consacrés aux opérateurs audiovisuels permettra, par redéploiement, d'améliorer le soutien à des opérateurs prioritaires, notamment dans le Maghreb ;

- **la poursuite de la réforme du droit d'asile**. Afin de mener celle-ci à bien et d'absorber au plus vite les stocks de dossiers en attente, la dotation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) augmente de 18 % en 2005, pour permettre notamment le recrutement de 125 contractuels et le financement du déménagement de la Commission du recours des réfugiés (CRR) ;

- **l'amélioration de la sécurité des Français à l'étranger**, dont la dotation augmente de 14 % en 2005 afin de s'adapter à un contexte mondial plus dangereux et incertain ;

- **la promotion de l'Europe et des institutions européennes**, les crédits consacrés à la promotion de l'Europe progressant de 69 %, passant de 5,9 millions d'euros à 10 millions d'euros.

Le tableau ci-après montre l'évolution des crédits de chaque chapitre budgétaire entre 2004 et 2005. Il ne tient pas compte des amendements parlementaires sur la loi de finances pour 2004 mais tient compte du budget civil de recherche et développement (BCRD) (soit 5,11 millions d'euros sur le chapitre 42-15 et 144,28 millions d'euros sur le chapitre 42-31).

---

<sup>1</sup> En tenant toutefois compte des annulations de dette des pays les plus pauvres, qui n'ont pas de traduction budgétaire, même si elles pèsent sur les déficits publics.

Comparaison, chapitre par chapitre, du projet de loi de finances pour 2005 et de la loi de finances pour 2004

(en millions d'euros)

PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	PLF 2005 / LFI 2004
Résultat des négociations budgétaires	4 221,34	4 408,6	4,43%
Chapitres	LFI 2004 hors amendements	PLF 2005	Evolution PLF 2005 / LFI 2004
<b>Emplois budgétaires</b>	9 293,00	9 141,00	-1,64%
31-12 primes	42,92	42,63	-0,68%
31-90 rémunérations + 32-97 charges + 33-90 cotisations + 33-91 prestations sociales	649,94	601,74	-7,42%
31-98 vacataires administration centrale	3,55	3,71	4,48%
33-92 Action sociale	5,66	5,66	-0,04%
36-30 Subvention aux établissements publics AEFPE	332,00	324,70	-2,20%
OFPRA	38,20	46,35	21,34%
37-30 Budgets pays LOLF (ancien)	64,80	-	-
37-88 Voyages et réception des ministres	7,00	7,63	8,94%
37-89 Conférences internationales	18,75	18,75	0,00%
37-90 Moyens généraux des services	289,86	279,87	-3,45%
37-91 Frais de justice	0,91	0,91	0,00%
37-95 Centres culturels	51,00	40,38	-20,82%
39-01 Budgets pays LOLF - "Action de la France en Europe et dans le monde" (nouveau)	-	48,45	-
39-02 Budgets pays LOLF - "Rayonnement culturel et scientifique" (nouveau)	-	33,63	-
39-03 Budgets pays LOLF - "Français à l'étranger et étrangers en France" (nouveau)	-	33,28	-
41-43 Concours financiers	159,00	123,00	-22,64%
42-13 ONG, coopération décentralisée	33,50	37,00	10,45%
42-14 Audiovisuel extérieur	165,00	165,00	0,00%
42-15 Coopération culturelle et technique	514,59	482,72	-6,19%
42-26 Aide alimentaire	16,79	31,79	89,37%
42-29 Coopération militaire	93,51	93,51	0,00%
42-31 Contributions obligatoires	678,76	678,79	0,00%
42-32 Contributions volontaires	95,77	244,55	155,34%
42-37 Autres interventions	25,71	30,00	16,71%
46-91 Frais de rapatriement	0,65	0,50	-22,60%
46-94 Français à l'étranger	24,05	24,20	0,62%
57-10 Investissements AP	45,00	50,00	11,11%
CP	42,00	47,00	11,90%
59-01 Budgets pays LOLF - "Solidarité à l'égard des pays en développement" (nouveau) AP	-	37,97	-
CP	-	45,94	-
68-02 FED AP	0,00	0,00	-
CP	565,00	628,00	11,15%
68-80 Subventions d'investissement AP	4,39	4,39	0,00%
CP	4,72	4,80	1,69%
68-91 FSP AP	171,00	104,50	-38,89%
CP	140,00	174,11	24,36%
68-93 AFD AP	169,00	170,00	0,59%
CP	158,00	110,00	-30,38%
Total budget MAE AP	389,72	366,86	-5,79%
CP	4 221,66	4 408,59	4,43%

## B. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS PAR TITRE

### 1. L'impact des expérimentations « LOLF » sur la budgétisation des crédits du ministère des affaires étrangères

La poursuite des expérimentations destinées à préfigurer la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances conduit, pour l'examen du présent projet de budget, à « brouiller les pistes ».

Dans le cadre des expérimentations conduites en 2005, la fongibilité des crédits pourra désormais se faire entre les différents titres budgétaires et dans le cadre de chaque programme, comme l'exige la LOLF. Les deux tableaux suivants montrent l'augmentation du périmètre des crédits expérimentaux entre 2004 et 2005.

Expérimentation 2004		
Crédits de personnels	31-12	Indemnités et allocations diverses (hors EAF <sup>1</sup> )
	31-90	Rémunérations des personnels (hors EAF)
	33-90	Cotisations sociales (hors EAF)
	37-90.23	Rémunérations des personnels de droit local (hors EAF)
Crédits de fonctionnement	37-90.41	Crédits déconcentrés, dépenses regroupées des services

Expérimentation 2005		
Crédits de personnels	31-12	Indemnités et allocations diverses (dont EAF)
	31-90	Rémunérations des personnels (dont EAF)
	33-90	Cotisations sociales (dont EAF)
	37-90.23	Rémunérations des personnels de droit local (hors EAF)
	37-90.41	Crédits déconcentrés, dépenses regroupées des services
	37-95	Etablissements culturels, de coopération et de recherche
Crédits d'interventions (DGCID)	42-15.11	Transfert de savoir-faire : expertise de longue durée
	42-15.12	Transfert de savoir-faire : missions d'expert de courte durée
	42-15.13	Alliances françaises (personnel mis à disposition)
	42-15.20	Bourses, échanges et formation
	42-15.30	Appui aux organismes concourant aux actions de coopération
	42-15.52	Appui local aux projets de coopération – crédits délégués
	68-91	Fonds de solidarité prioritaire (projets en cours uniquement)

Source : ministère des affaires étrangères

Concrètement, le chapitre 37-30, qui avait servi de support budgétaire aux expérimentations pour l'année 2004 (doté de 64,25 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004), est remplacé par **quatre chapitres expérimentaux**, représentatifs des futurs programmes :

- le chapitre **39-01** comprend les crédits concernés par l'expérimentation relevant du programme « *action de la France en Europe et*

<sup>1</sup> Etablissements dotés de l'autonomie financière.

*dans le monde* » (**crédits du titre III** uniquement, pour un montant total de 48,45 millions d'euros) ;

- le chapitre **39-02** comprend les crédits concernés par l'expérimentation relevant du programme « *rayonnement culturel et scientifique* » (**crédits des titre III et IV**, pour un montant total de 33,63 millions d'euros) ;

- le chapitre **39-03** comprend les crédits concernés par l'expérimentation relevant du programme « *Français à l'étranger et étrangers en France* » (**crédits du titre III** uniquement, pour un montant total de 33,28 millions d'euros) ;

- le chapitre **59-01** comprend les crédits concernés par l'expérimentation relevant du programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » de la mission interministérielle « Aide publique au développement » (**crédits des titre III, IV et VI**, pour un montant total de 37,97 millions d'euros en autorisations de programme et de 45,94 millions d'euros en crédits de paiement).

Par ailleurs, afin de permettre la mise en œuvre de la « fongibilité asymétrique »<sup>1</sup>, chaque chapitre expérimental comprend deux articles de prévision :

- un article en 01 qui comprend les dépenses de personnels (futur titre II) ;

- un article en 02 qui comprend les autres natures de dépenses.

**Le montant des crédits faisant l'objet d'une expérimentation dans le cadre de la préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF passe donc de 64,25 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004 à 161,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.** Sur cette somme, plus de moitié (81,73 millions d'euros) reste inscrite sur le seul titre III, tandis que le reste (79,57 millions d'euros) regroupe des crédits issus de plusieurs titres.

Le ministère des affaires étrangères indique que l'expérimentation « budget-pays LOLF » permet au ministère des affaires étrangères de tester l'ensemble de ses programmes et de préfigurer la globalisation des crédits et la règle de la fongibilité asymétrique. Il précise que cette expérimentation concernera en 2005 plus de 2.500 agents, qui seront ainsi formés aux nouvelles règles de la gestion publique.

---

<sup>1</sup> La fongibilité asymétrique traduit la possibilité prévue par la LOLF d'abonder la dotation d'un titre à partir d'un autre titre en cours de gestion, à l'exception des dépenses de personnel, dont le montant prévu par la loi de finances ne peut être augmenté en cours d'année à partir de crédits d'autres titres.

### Le bilan des expérimentations conduites en 2004

L'expérimentation « budget-pays LOLF », mise en œuvre dans cinq pays en 2004<sup>1</sup>, élargie à dix pays<sup>2</sup> et une représentation permanente<sup>3</sup> en 2005, a deux dimensions, qui vont toutes deux dans le sens d'une augmentation des capacités d'arbitrage des ambassadeurs :

- **une dimension purement « LOLF »** consistant à appliquer, afin de les tester, un certain nombre de règles prévues par la loi organique, notamment en matière de fongibilité des crédits et de mesure de la performance ;

- **une dimension « pays »** consistant à repenser le dialogue budgétaire et de gestion entre l'administration centrale et les postes dans le sens de la responsabilisation accrue des gestionnaires, telle que souhaitée par la LOLF. Ceci se traduit par la volonté de faire des ambassadeurs les interlocuteurs uniques du Département pour l'ensemble des crédits délégués du ministère dans leur pays de résidence (seule la séparation réseau bilatéral / représentations permanentes perdure).

L'**expérimentation 2004** avait permis aux ambassadeurs de faire de la fongibilité asymétrique entre crédits de rémunération et crédits de fonctionnement (logique « LOLF ») et institué un système de « subdélégation » des crédits de l'ambassadeur vers les consuls généraux (logique « pays »).

Le périmètre restreint des crédits concernés limite la portée des leçons à tirer de l'expérimentation 2004. En effet, la fongibilité asymétrique ne pouvait donner lieu qu'à un recyclage en crédits de fonctionnement, ce qui pouvait limiter l'incitation.

Au delà de cette réserve de méthode, le bilan est contrasté.

L'ensemble des ambassadeurs concernés, ainsi que l'administration centrale, se félicitent de la logique « pays », qui permet une rationalisation du dialogue budgétaire et de gestion avec les postes et accroissent la vision globale et les possibilités de redéploiement des ambassadeurs dans leur pays de résidence (entre postes ou entre les différents réseaux).

L'expérimentation de la fongibilité asymétrique a aussi permis de tester un certain nombre de règles afin de garantir le respect du plafond d'emploi et de la masse salariale par programme tout en augmentant les marges de manœuvre des ambassadeurs

En revanche, il convient de souligner la complexité de certaines règles, notamment comptables, complexité le plus souvent inhérente au nécessaire respect de l'ordonnance de 1959.

Enfin, l'utilisation de la fongibilité asymétrique elle-même s'est avérée limitée. Certes, l'ensemble des ambassadeurs ont fait des propositions de création, suppression et transformation de postes, mais celles-ci ne se sont traduites au total que par la suppression de 0,6 ETP<sup>4</sup> et une diminution de la masse salariale de 51.400 euros. L'expérimentation a donc occasionné essentiellement des redéploiements entre les personnels et non un recyclage de crédits de rémunération en crédits de fonctionnement.

*Source : ministère des affaires étrangères, réponse au questionnaire budgétaire*

Le tableau ci-après décrit le contenu des expérimentations conduites par le ministère des affaires étrangères en 2005 dans le cadre de la préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF.

<sup>1</sup> Allemagne, Chine, Espagne, Italie, Royaume-Uni.

<sup>2</sup> Les mêmes plus l'Albanie, la Hongrie, Madagascar, la Suisse et la Tunisie.

<sup>3</sup> Représentation française auprès de l'ONU à New York.

<sup>4</sup> Equivalent temps plein.

<b>Ministère des Affaires étrangères</b>		
Dans les pays expérimentateurs, les ambassadeurs peuvent désormais, pour ce qui concerne les moyens humains et de fonctionnement, concernés par les expérimentations, opérer des arbitrages au sein de leur enveloppe. Le ministère améliore son dispositif de définition et de suivi des objectifs et indicateurs de résultats redéfinis dans le sens de la LOLF.		
Mission	Programme	Expérimentations en 2005
<i>Action extérieure de la France</i>	<i>Action de la France en Europe et dans le monde</i>  48,5 millions d'euros gérés au format LOLF	Poursuite en 2005 des expérimentations dans les 5 pays concernés : Allemagne, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Italie. Extension en 2005 à 5 autres pays (Albanie, Hongrie, Madagascar, Suisse, Tunisie) et la représentation permanente à l'ONU  Globalisation des moyens en personnel (expatriés, recrutés locaux, vacations) et en fonctionnement (titre III)  Réflexion sur le positionnement BOP <sup>1</sup> /UO <sup>2</sup> . Logique pays : rationalisation du dialogue budgétaire et de gestion  <b>Chapitre budgétaire : 39-01</b>
	<i>Rayonnement culturel et scientifique</i>  33,6 millions d'euros gérés au format LOLF	Poursuite en 2005 dans les 4 pays concernés : Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Italie. Extension en 2005 à 3 autres pays (Hongrie, Suisse )  Globalisation des moyens en personnel (expatriés, recrutés locaux, vacations) et en fonctionnement (titre III). Réflexion sur le positionnement BOP/UO. Logique pays : rationalisation du dialogue budgétaire et de gestion  <b>Chapitre budgétaire : 39-02</b>
	<i>Français à l'étranger et étrangers en France</i>  33,3 millions d'euros gérés au format LOLF	Poursuite en 2005 dans les 5 pays concernés : Allemagne, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Italie. Extension en 2005 à 5 autres pays (Albanie, Hongrie, Madagascar, Suisse, Tunisie)  Globalisation des moyens en personnel (expatriés, recrutés locaux, vacations) et en fonctionnement (titre III). Réflexion sur le positionnement BOP/UO. Logique pays : rationalisation du dialogue budgétaire et de gestion  <b>Chapitre budgétaire : 39-03</b>
<i>Aide publique au développement</i>	<i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>  46 millions d'euros en CP et 38 millions d'euros en AE gérés au format LOLF	3 pays concernés : Chine (déjà expérimentateur 2004), et extension à Albanie, Madagascar et Tunisie Logique pays : rationalisation du dialogue budgétaire et de gestion Globalisation des moyens d'intervention Test du dispositif AE/CP  <b>Chapitre budgétaire : 59-01</b>

Source : direction de la réforme budgétaire

<sup>1</sup> BOP : budget opérationnel de programme.

<sup>2</sup> UO : unité opérationnelle.

## 2. Le titre III : un effort substantiel de maîtrise des dépenses

Les crédits prévus pour 2005 sur le titre III atteignent 1.487,7 millions d'euros, soit une **diminution de 17,2 millions d'euros et de 1,14 % par rapport à la loi de finances pour 2004**. La part des dépenses de fonctionnement dans le budget du ministère des affaires étrangères passe ainsi de 35,6 % à 33,7 % en loi de finances pour 2005.

Cette diminution des crédits résulte principalement des mesures de réduction suivantes :

- **mesures de non reconduction**, pour un montant de **17,74 millions d'euros** : non-reconduction de la dotation exceptionnelle pour l'AEFE inscrite au budget 2004 de 10,62 millions d'euros ; non reconduction d'une dotation de 4 millions d'euros inscrite au budget 2004 pour les moyens généraux des services ; ajustement des crédits d'informatique et de télématique de 3,12 millions d'euros « *au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement* » ;

- **mesures d'ajustement**, pour un montant de **12,60 millions d'euros**, résultant pour l'essentiel d'un ajustement de 13,57 millions d'euros des crédits de personnel « *pour tenir compte de la situation réelle des personnels* » et d'un ajustement positif des crédits de personnel de l'AEFE, pour un montant de 0,99 million d'euros ;

- de la **révision des services votés**, pour un montant total de **9,47 millions d'euros**, résultant notamment de la restructuration du réseau à l'étranger (suppression de 126 emplois et de 4 emplois non budgétaires de volontaires internationaux, pour un montant total de 8,57 millions d'euros). Par ailleurs, on notera une économie de 0,4 million d'euros au titre des dépenses de première installation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) relative aux recrutements 2004 et une réduction des crédits des établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger de 0,5 million d'euros ;

S'agissant des **moyens nouveaux**, on notera, pour l'essentiel :

- le renforcement des moyens généraux des services, pour un montant de 6,19 millions d'euros ;

- pour les dépenses d'informatique et de télématique, le développement de projets nouveaux ou en cours de généralisation et l'extension des application existantes, pour un montant de 3,12 millions d'euros ;

- un abondement des crédits relatifs aux frais de déplacements ministériels, pour un montant de 0,72 million d'euros ;

- une augmentation des moyens de l'OFPRA et de la commission de recours des réfugiés (CRR) de 7,31 millions d'euros (dont : 2,54 millions d'euros pour le recrutement de 125 contractuels à la CRR pour une durée de 8 mois, 4,27 millions d'euros d'augmentation des moyens en vue du déménagement de la CRR et 0,5 million d'euros pour la mise en œuvre du système indemnitaire de l'OFPRA et de la CRR).

- une provision en vue de la réforme du corps des conseillers des affaires étrangères, pour un montant de 1,17 million d'euros ;

- la création de 4 emplois de conseiller des affaires étrangères au titre de la restructuration du réseau à l'étranger, pour un montant de 0,58 million d'euros.

Plusieurs **transferts internes de crédits** sont mis en œuvre, notamment pour la **mise en œuvre des expérimentations « LOLF-pays »** susmentionnées. Toutefois, au total, ces transferts ne modifient pas de manière substantielle la dotation totale du titre III du ministère des affaires étrangères. On notera toutefois :

- un transfert en provenance du titre IV des crédits relatifs à la subvention au fonds de scolarisation des enfants francophones, pour un montant de 1,22 million d'euros ;

- un transfert vers le titre IV des crédits relatifs aux frais de voyage et de déménagement des personnels mis à la disposition des alliances françaises, pour un montant de 0,96 million d'euros ;

- un transfert de crédits vers le titre V (chapitre 59-01 relatif au programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ») correspondant à 86 emplois, pour un montant de 7,47 millions d'euros ;

- un transfert en provenance du titre IV des crédits relatifs au programme « *Rayonnement culturel et scientifique* » (expérimentation dans sept pays : Chine, Espagne, Italie, Grande-Bretagne, Allemagne, Suisse bilatéral et Hongrie) pour un montant de 10,14 millions d'euros.

Il convient enfin de mentionner un transfert de crédits vers le fascicule budgétaire des charges communes, lié au transfert aux caisses d'allocation familiales (CAF) du service des prestations familiales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, pour un montant de 2,29 millions d'euros.

### 3. Le titre IV : d'importants transferts de crédits

Les crédits du titre IV augmentent de 5,59 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Toutefois, cette augmentation résulte uniquement du transfert précité de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, et du transfert des crédits afférents à l'achat des denrées alimentaires dans le cadre de l'aide alimentaire, figurant auparavant au budget du ministère de l'agriculture. **Sans tenir compte de ces deux transferts, les crédits du titre IV diminuent en effet de 3,52 %.**

Cette diminution des crédits du titre IV résulte notamment des mesures suivantes :

- **mesures de non reconduction**, pour un montant de 2,53 millions d'euros, correspondant pour l'essentiel à des dotations exceptionnelles en faveur de l'aide publique au développement ;

- **mesures d'ajustement**, pour un montant de 40,05 millions d'euros, correspondant pour l'essentiel à l'ajustement des crédits du chapitre 41-43 (redéploiement au profit du fonds de solidarité prioritaire sur le chapitre 68-91 et des ajustements structurels sur le chapitre 68-00 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ;

- **révision des services votés**, pour 0,15 million d'euros (diminution des frais de rapatriement) ;

- **des moyens nouveaux** pour un montant de 169,41 millions d'euros, dont 150 millions d'euros correspondent aux contributions volontaires de la France au fonds SIDA. Les autres moyens nouveaux correspondent, pour l'essentiel, à un adonement des dépenses en faveur de l'aide publique au développement. On notera toutefois 2,31 millions d'euros de crédits supplémentaires pour la « promotion des institutions de l'Union européenne », 1,99 million d'euros au titre de l'abondement de la dotation destinée au financement du contrat triennal 2003-2005 pour la desserte aérienne de Strasbourg et 0,19 million d'euros de crédits supplémentaires consacrés à la sécurité des Français à l'étranger.

Enfin, les transferts de crédits constituent un solde négatif de - 25,49 millions d'euros. La plupart des transferts de crédits est liée à la mise en œuvre des expérimentations menées par le ministère des affaires étrangères dans le cadre de la préfiguration de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

- + 15 millions d'euros correspondant au transfert des crédits correspondant au rattachement des crédits d'aide alimentaire du ministère de l'agriculture dans le cadre de la LOLF<sup>1</sup> ;

- - 30,5 millions d'euros correspondant à des crédits transférés sur le nouveau chapitre 59-01 relatif au programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » - expérimentation dans quatre pays (Madagascar, Tunisie, Albanie, Chine) ;

- - 10,14 millions d'euros correspondant à des crédits transférés sur le nouveau chapitre 39-02 relatif au programme « *Rayonnement culturel et scientifique* » - expérimentation dans sept pays (Chine, Espagne, Italie, Grande-Bretagne, Allemagne, Suisse bilatéral, Hongrie).

Par ailleurs, on notera trois autres transferts de crédits : le transfert de 0,96 million d'euros de crédits en provenance du titre III, relatifs aux frais de voyage et de déménagement des personnels mis à la disposition des alliances françaises ; le transfert de 0,41 million d'euros de crédits en provenance du titre III, consécutifs aux modifications du réseau culturel ; le transfert vers le titre III de 1,22 million d'euros de crédits relatifs à la subvention au fond de scolarisation des enfants francophones.

#### **4. Le titre V : une légère progression des crédits**

**La dotation du titre V du ministère des affaires étrangères est en progression d'un peu plus de 10 %**, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, en 2005.

La consommation des crédits du chapitre 57-10 entre 2001 et 2004 est retracée dans le tableau ci-après<sup>2</sup> :

---

<sup>1</sup> Ce transfert de crédits correspond à une demande de votre commission des finances et de la commission des finances de l'Assemblée nationale, exprimée à l'occasion de la consultation du Parlement sur la nouvelle nomenclature du budget de l'Etat.

<sup>2</sup> On notera que ce tableau ne retrace pas :

- les crédits consommés sur l'article 61, qui correspondent à des dépenses d'investissement pour la rénovation annuelle d'une partie du parc téléphonique du ministère à l'international et en France, les infrastructures de télécommunication internationales par satellite, et la mise à niveau des infrastructures de câblage des immeubles du ministère ;

- les crédits de l'article 86 destiné au paiement des ambassades étrangères à Paris (règlement du contentieux des « légations baltes »)

**Evolution de la consommation des crédits du chapitre 57-10 entre 2001 et 2004**

Année	AP/ CP	Article 11	Article 21	Article 25	Article 31	Article 32	Total
		Administration centrale	Services diplomatiques	Logements	Établissements scolaires	Établissements culturels	
2001	AP	33,91 %	67,05 %	21,83 %	98,26 %	78,79 %	61,08 %
	CP	67,11 %	58,72 %	53,21 %	81,18 %	48,73 %	59,72 %
2002	AP	94,19 %	68,84 %	22,73 %	99,88 %	35,03 %	67,98 %
	CP	34,84 %	74,95 %	20,71 %	75,96 %	72,92 %	66,21 %
2003	AP	93,84 %	70,68 %	24,10 %	95,40 %	4,41 %	69,20 %
	CP	91,75 %	86,63 %	44,76 %	98,94 %	90,93 %	66,28 %
2004	AP	42,55 %	22,72 %	16,50 %	42,34 %	- 17,04 %	21,36 %
	CP	88,70 %	99,81 %	67,79 %	97,40 %	79,24 %	91,84 %

Source : ministère des affaires étrangères

Une fois de plus, **votre rapporteur spécial note une disproportion considérable entre les travaux programmés et les crédits disponibles.** Ainsi, de très nombreuses opérations immobilières sont différées, faute de moyens de financement : pas moins de 39 opérations immobilières, représentant un montant prévisionnel global de 112,5 millions d'euros, sont ainsi différées par rapport à leur programmation initiale, selon les informations transmises par le ministère des affaires étrangères.

a) *Le recours à des financements innovants : l'exemple de la construction du bâtiment des archives à la Courneuve*

Par ailleurs, afin de pallier l'insuffisance des ressources sur le titre V, le ministère des affaires étrangères envisage de recourir à des « financements innovants » pour les projets figurant dans le tableau ci-après :

**Les projets immobiliers devant faire l'objet de financements innovants**

Poste	Intitulé de l'opération	Montant prévisionnel global (en euros)	Etat d'avancement des travaux
Bruxelles (bilatéral)	Régent rénovation	4.000.000	Etudes en cours
La Courneuve	Centre des archives	57.000.000	Etudes en cours
Londres	Réimplantation chancellerie-consulat	8.200.000	Opération différée
Madrid	Consulat général : regroupement des services	4.200.000	Procédure de concours en cours
Mexico	CIFC 2 <sup>ème</sup> tranche (y compris acquisition)	14.500.000	Acquisition faite. Etudes différées
Tokyo	Construction ambassade	45.000.000	Paiement indemnités + avocat

Source : ministère des affaires étrangères

S'agissant du projet de construction du nouveau centre des archives et de la valise diplomatique à la Courneuve, le ministère des affaires étrangères considère que le fonctionnement spécifique des services concernés nécessite des locaux particuliers, qu'il sera difficile de trouver sur le marché immobilier parisien ou la proche banlieue ; par ailleurs, la proximité de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle constituerait un atout appréciable pour l'implantation de ces services. Quant aux archives, leur stockage nécessiterait de vastes réserves climatisées.

Le permis de construire a été obtenu en décembre 2003, et la phase d'étude du projet est désormais achevée, de telle sorte qu'un démarrage du chantier serait envisagé au 1<sup>er</sup> trimestre 2005 pour une livraison début 2007.

Le projet, élaboré par l'architecte Henri Gaudin, devrait permettre d'offrir des possibilités de stockage pour les trente années à venir. Son coût est évalué à 57 millions d'euros. A ce jour, le ministère des affaires étrangères a affecté des crédits à cette opération à hauteur de 7 millions d'euros pour couvrir les frais d'étude, dont environ 4 millions d'euros ont été dépensés. Les besoins complémentaires sont donc de l'ordre de 50 millions d'euros environ en autorisations de programme au titre du budget 2005 et de 53 millions d'euros de crédits de paiement étalés, dans l'hypothèse d'un démarrage du chantier en janvier 2005, de la manière suivante : 23 millions d'euros en 2005, 26 millions d'euros en 2006 et 4 millions d'euros en 2007.

Le budget courant en crédits de paiement du service de l'équipement (soit 38 millions d'euros en loi de finances pour 2004) ne pouvant subvenir à une telle dépense, un crédit spécifique a été demandé, mais n'a pas été obtenu.

**Dès lors que le recours à des partenariats public-privé ne semble pas pouvoir être entrepris pour ce type de bâtiment, il est donc envisagé de recourir à un bail emphytéotique pour le terrain et d'acquitter ensuite un loyer.**

Par ailleurs, compte tenu du fait que les surfaces d'archives devront permettre de couvrir les besoins à venir du ministère pendant une période de trente ans, elles ne seraient que progressivement occupées et devraient donc permettre au ministère d'offrir pendant plusieurs années sur le marché locatif d'importantes surfaces d'archives d'excellente qualité. Certains espaces, comme la salle de consultations et de conférences, pourraient également être gérées par un prestataire extérieur et générer ainsi des ressources.

*b) Le projet de regroupement des services de l'administration centrale sur un site unique*

Dans une note datée du 7 juin 2004, le ministre des affaires étrangères Michel Barnier a fait part de son souhait de rationaliser l'organisation et le fonctionnement du ministère des affaires étrangères en regroupant ses implantations parisiennes sur un site unique<sup>1</sup>. Cette décision résulte du fonctionnement actuel du ministère des affaires étrangères, rendu malaisé compte tenu de la dispersion des implantations dans Paris, avec des immeubles de conception ancienne et inadaptée.

Afin de financer ce projet, le ministère des affaires étrangères envisage la cession des immeubles actuels en pleine propriété – hormis le Palais du Quai d'Orsay – et l'abandon des locations. Parallèlement, une réflexion doit être conduite sur la programmation et l'implantation du futur ministère des affaires étrangères. Pour respecter ces objectifs, des études préalables devront, dans le cadre de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, évaluer les sites actuels et définir le programme fonctionnel de la nouvelle implantation.

**5. Titre VI : une augmentation importante des crédits liée à l'aide publique au développement**

Pour l'essentiel, le titre VI comprend des crédits contribuant à l'aide publique au développement (APD), dont l'examen figure dans le rapport spécial de notre collègue Michel Charasse. Les crédits de paiement de ce titre augmentent de 5,67 % en 2005, soit une progression de 49,2 millions d'euros.

Le titre VI du ministère des affaires étrangères comprend toutefois une ligne de crédits destinée aux subventions d'investissement immobilier pour les établissements culturels et de coopérations (article 68-80, article 40), c'est-à-dire, pour l'essentiel, les alliances françaises. Cet article passe de 2,85 millions d'euros de crédits de paiement en 2004 à 3,26 millions d'euros dans le présent projet de budget.

Les subventions d'investissement immobilier sur crédits du titre VI ont pour objectif :

- d'assurer l'entretien lourd du patrimoine existant et son adaptation aux besoins des établissements dont la vocation et les méthodes de travail évoluent avec la généralisation des nouvelles techniques de communication.

---

<sup>1</sup> On rappellera que l'administration centrale du ministère des affaires étrangères est actuellement répartie sur 11 sites.

- de faciliter l'accès à la propriété d'établissements pilotes jouant un rôle régional et servant de relais actif à l'action culturelle des postes.

Elles permettent d'apporter un soutien du Département aux types de projets immobiliers suivants :

- achat de terrain ou de bâtiment ;
- construction ou aménagement d'un bâtiment ;
- réhabilitation lourde de locaux ;
- équipements fixes (climatisation) ;
- mise en conformité avec les normes de sécurité.

Les établissements qui ont élaboré un projet immobilier dont la mise en œuvre serait susceptible d'améliorer leur rayonnement ou de les mettre à l'abri de l'inflation locative, sont éligibles aux subventions d'investissement sur crédits du titre VI sous réserve :

- pour les Alliances Françaises, d'être liées à l'ambassade par une convention de partenariat ;

- pour les centres culturels franco-nationaux, d'avoir reçu l'approbation du poste ;

- de constituer un dossier de candidature conforme aux instructions du ministère ;

- d'apporter une part locale de financement proportionnelle à leurs ressources propres.

#### Opérations financées en 2003

Pays	Etablissement	Montant de l'appui
BOLIVIE	AF de La Paz	250.000 euros 1 <sup>ère</sup> tranche
HAÏTI	AF de Jacmel	125.000 euros 1 <sup>ère</sup> tranche
MAROC	AF d'Essaouira	202.933 euros
NICARAGUA	AF de Léon	18.065 euros
REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	AF de Bangui	360.542 euros
THAÏLANDE	AF de Bangkok	53.530 euros
		<b>1.010.070 euros</b>

**Opérations financées en 2004**

<b>Pays</b>	<b>Etablissement</b>	<b>Montant de l'appui</b>
INDE	AF de New-Delhi	381.123 euros
BOLIVIE	AF de La Paz	250.000 euros
BRESIL	AF de Botafogo	175.000 euros
MADAGASCAR	AF de Tananarive	50.613 euros
URUGUAY	AF de Montevideo	272.500 euros
CUBA	AF de La Havane	155.000 euros
ETATS-UNIS	AF de Denver	150.000 euros
ETHIOPIE	AF d'Asmara	20.000 euros
PARAGUAY	AF d'Assomption (1 <sup>ère</sup> tranche)	241.200 euros
ALBANIE	AF de Tirana	316.500 euros
		<b>2.011.936 euros</b>

**Perspectives pour 2005**

<b>Pays</b>	<b>Etablissement</b>	<b>Montant de l'appui</b>
PARAGUAY	ASSOMPTION (2 <sup>ème</sup> tranche)	141.800 euros
HAITI	JACMEL	220.000 euros
AFRIQUE DU SUD	PRETORIA	170.000 euros
ETATS-UNIS	NEW YORK	250.000 euros
AFRIQUE DU SUD	LE CAP	20.000 euros
CUBA	SANTIAGO	5.000 euros
CROATIE	ZAGREB	500.000 euros
BELGIQUE	AF de BRUXELLES	600.000 euros
BOLIVIE	MEDELLIN	40.000 euros
HONDURAS	TEGUCIGALPA	77.000 euros
NICARAGUA	MANAGUA	445.000 euros
NOUVELLE-ZELANDE	AUCKLAND	250.000 euros
Montant des projets		<b>2.718.800 euros</b>

Source : ministère des affaires étrangères

**C. LES EMPLOIS : LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES**

**La masse salariale correspondant aux effectifs budgétaires du ministère des affaires étrangères diminuerait de 2,73 % en 2005, du fait notamment de l'impact du change (cours de l'euro élevé par rapport au dollar) et des réductions d'emplois.**

**1. L'impact de l'effet change-prix**

Les modèles utilisés par le ministère des affaires étrangères font intervenir à la fois les variations des taux de changes et les différentiels d'inflation entre la France et les autres pays du monde. Ils mettent donc en œuvre des indices composites de change-prix tenant compte de ces deux variables simultanément.

En gestion 2003, les crédits soumis aux seules variations de changes ont été évalués à 24 % de l'ensemble de la dotation du ministère des affaires étrangères. Ils correspondent à l'indemnité de résidence des personnels rémunérés à l'étranger, aux crédits de fonctionnement délégués et déconcentrés dans les pays à taux de changes flottants, et aux contributions internationales libellées en devises.

### **Les mécanismes de prise en compte de l'effet change-prix**

Pour une année n considérée, l'effet change-prix connaît habituellement deux phases successives :

- la première est un exercice de prévision (faisant intervenir une hypothèse d'inflation française et une hypothèse de taux de change € / \$, cette dernière ne portant donc que sur les pays sous l'influence de la monnaie américaine), effectué en année n-1 pour le projet de loi de finances de l'année n, qui débouche normalement sur des mesures d'ajustement ;

- la seconde est la gestion en année n des variations monétaires et du différentiel d'inflation constatés a posteriori. L'effet change-prix supporté en gestion n'est connu précisément qu'au mois de juin de l'année n+1.

Trois mécanismes d'effet change-prix coexistent au ministère des affaires étrangères :

- le premier, pour les contributions internationales : libellées en devises, elles ne sont soumises qu'au seul effet change. Les lignes budgétaires correspondantes (chapitre 42-31 majoritairement, chapitre 42-32 très faiblement) devraient en principe être réabondées en tant que de besoin et l'effet change est calculé de façon théorique, a posteriori, en fin d'année, par différence entre les montants réellement versés en devises (essentiellement Dollar US, Livre sterling et Franc suisse) et les montants qui auraient été versés au taux du 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée ;

- le second, pour les dépenses de rémunérations : le mécanisme de change-prix concernant les rémunérations est un système hybride de remboursement sur l'exécution de la période antérieure et de prévision pour la période qui suit. Il intervient à un rythme trimestriel. En raison de sa périodicité, ce modèle n'est pas seulement utilisé pour la construction du PLF ; il permet de rattraper, grâce à des abondements en gestion, l'évolution en temps réel.

- le troisième, pour les dépenses de fonctionnement et d'interventions (hors contributions internationales) : le mécanisme de change-prix pour les dépenses de fonctionnement et d'interventions réalise, quant à lui, la comparaison en rythme annuel et permet de constater a posteriori l'effet change-prix réellement subi en gestion n-1 ou de prévoir un effet change-prix en cours ou à venir. En outre, les indices synthétiques de change-prix supérieurs à 1,25 ou inférieurs à 0,75 sont automatiquement ramenés à 1, leur effet étant ainsi annulé.

Ces deux derniers mécanismes s'appuient sur des bases de données géographisées. Tous deux sont fondés sur des prévisions pour la « zone dollar », et sur la mise à jour d'indices de changes et de prix constatés pays par pays, constituant, pour les rémunérations, un mécanisme de rééquilibrage de l'effet change-prix auquel ont été exposés les agents, et pour le fonctionnement, une évaluation *a priori* (ou un calcul *a posteriori*) de l'effet change-prix sur la dotation.

*Source : ministère des affaires étrangères*

Le tableau ci-dessous présente l'effet change-prix calculé en gestion pour les années 2001, 2002 et 2003 avec ses imputations budgétaires, ainsi que l'effet change-prix projeté pour 2004 :

**Impact de l'effet change-prix entre 2001 et 2004**

(en euros)

Imputations budgétaires	2001	2002	2003	2004 (estimations)
Total des mesures en LFI	+ 33 844 887	+ 13 893 081	+ 6 605 683	- 24 313 672
Résultats en gestion :				
31-90.21 & 31	9.921.089	- 10.050.397	- 33.258.074	- 7.324.713
36-30.10	5.245.603	- 201.000	- 2.866.856	- 1.262.146
37-90.23	3.664.136	- 683.000	- 5.857.785	- 1.865.576
37-95.31 & 40		- 27.000	- 3.413.170	- 1.307.121
Autres dépenses de Titre III		- 707.000	- 8.443.855	- 3.205.712
42-15.11*	<i>nd</i>	<i>nd</i>	- 2.939.958	- 1.988.650
42-15.13*	<i>nd</i>	<i>nd</i>	- 1.636.672	- 480.507
42-29.10**	<i>nd</i>	<i>nd</i>	- 964.493	- 1.010.560
42-31	10.721.939	- 10.118.827	- 17.363.400	+ 808.000
42-32				+ 11.000
Autres crédits d'interventions	1.210.758	- 710.000	- 5.259.558	- 1.949.571
Effet CP total constaté en gestion	30.763.525	- 22.497.224	- 82.003.821	- 19.575.556
Ecart entre mesures en LFI et effet CP constaté en gestion	- 3.081.362	- 36.390.305	- 88.609.504	+ 4.738.116

Source : ministère des affaires étrangères

NB : les gains en gestion sont marqués d'un signe négatif

\* l'effet change-prix calculé sur les rémunérations des personnels inscrits sur le titre IV a été estimé par application du modèle de change-prix utilisé pour le fonctionnement et les interventions sur la part de celles-ci correspondant à l'indemnité de résidence de ces personnels (source fichier des rémunérations des personnels à l'étranger en 2003).

\*\* l'effet change-prix calculé pour ces personnels a été estimé par application du modèle sur la part de leur traitement calculée comme équivalant à leur indemnité de résidence.

En 2004, les prévisions actuelles laissent envisager que les effets cumulés d'une mesure négative de 24,3 millions d'euros en loi de finances initiale (qui équivaut à une diminution de 6,7 % de l'assiette du change-prix et contribue, à elle seule, à 48 % de la baisse appliquée à l'indemnité de résidence ou d'expatriation des personnels expatriés du titre III) et de la

relative stabilité du taux dollar / euro (qui remontait même au deuxième trimestre) entraînent, en prévision, une baisse de 76 % de l'effet change-prix sur ces rémunérations. L'effet change-prix global sur le budget est ainsi ramené à - 19,6 millions d'euros. L'écart entre la mesure corrective en loi de finances initiale et l'effet change-prix constaté en gestion deviendrait donc, en fonction des hypothèses retenues, de nouveau défavorable, à hauteur de 4,7 millions d'euros.

On notera qu'aucune hypothèse de taux n'a été fixée au cours de la négociation budgétaire pour le présent projet de loi de finances ; par conséquent, celui-ci ne comporte pas de mesure de correction de l'effet change. Toutefois, l'appréciation de l'euro par rapport à l'ensemble des monnaies, et au dollar en particulier, constitue un facteur favorable pour le ministère des affaires étrangères : compte tenu de l'évolution du taux du dollar américain au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2004, les résultats des calculs change-prix au 1<sup>er</sup> mars et 1<sup>er</sup> juin 2005 devraient être positifs.

## 2. La poursuite de la diminution des effectifs

### a) *Le non-remplacement de la moitié des départs en retraite*

La diminution des effectifs budgétaires s'élèvera à **152 emplois** en 2005, parmi lesquels **100 suppressions nettes**, qui correspond à l'objectif de non-renouvellement de 50 % des départs à la retraite fixé par le gouvernement, et pleinement approuvé par votre commission des finances. **Votre rapporteur spécial note donc avec satisfaction que le ministère des affaires étrangères est un des rares ministères qui respecte cet objectif. L'effort de réduction des postes budgétaire du ministère des affaires étrangères s'inscrit dans la durée**, puisque ses effectifs ont été réduits de 5,8 % entre 1995 et 2003, tandis que les effectifs de l'Etat ont, au cours de la même période, augmenté de 2,5 %.

La diminution des effectifs budgétaires se décline comme suite :

- 100 suppressions nettes : 110 à l'étranger, au titre de la restructuration du réseau et 2 en centrale, dont 66 en janvier et 46 en septembre, et 12 créations : 7 en centrale et 5 à l'étranger ;

- des transferts d'emplois à l'AEFE (14), à l'OFPPA (37) et au ministère de la défense (1).

Les emplois budgétaires<sup>1</sup> du ministère des affaires étrangères atteindraient ainsi 9.141 emplois en 2005, soit 3.881 agents à l'administration centrale et 5.260 agents à l'étranger. La part relative des agents à l'administration centrale et à l'étranger est stable.

*b) La prise en compte des emplois du ministère des affaires étrangères dans le cadre de la LOLF*

Le projet de périmètre du plafond d'emplois du ministère des affaires étrangères, évalué pour l'année 2003, s'élève à 23.422 emplois, ce qui souligne l'apport de la LOLF en terme de comptabilisation des emplois par rapport à la notion actuelle, excessivement floue et restrictive, d'emploi budgétaire.

**Projet de périmètre du plafond d'emplois du ministère des affaires étrangères (effectifs 2003)**

Types d'emplois	Services diplomatiques et consulaires à l'étranger	Services et établissements culturels	Administration centrale	Coopération (titre IV)	Total
Recrutés locaux	5.865	4.747	-	-	10.612
Volontaires internationaux	79	329	-	428 (assistance technique) + 73 (Alliances françaises)	909
Emplois budgétaires	3.743	1.310	3.920		9.410
Militaires	363 (militaires à l'étranger)	-	73	429 (coopérants militaires)	865
Vacataires	-	-	48 ETP	-	-
Collaborateurs extérieurs et professeurs de langue	-	-	50	-	-
<b>Total</b>	<b>9.782</b>	<b>6.291</b>	<b>4.091</b>	<b>2.895</b>	<b>23.422</b>

Source : ministère des affaires étrangères

<sup>1</sup> On rappellera que la comptabilisation des emplois sera effectuée, à compter de l'entrée en vigueur de la LOLF, le 1<sup>er</sup> janvier 2005, en fonction des emplois « rémunérés par l'Etat », mesurés en « équivalent temps plein » (ETP).

Par ailleurs, un plafond d'emploi peut être défini pour :

- l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), soit 9.506 agents, répartis en : 6.282 emplois dans le réseau, 78 emplois pour l'administration centrale et 3.146 recrutés locaux dans les établissements en gestion directe (sans tenir compte des agents de recrutement local des établissements conventionnés par l'AEFE, au nombre de 9.514) ;

- l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), soit 586 emplois figurant à son budget.

On rappellera que, selon les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, sont inscrits en loi de finances initiale uniquement les emplois budgétaires de titre III, qui associent à des effectifs, présentés par catégories, corps et grades, un coût moyen. Pour le ministère des affaires étrangères, ils correspondent aux agents titulaires et contractuels, ainsi qu'aux militaires en position « hors budget » du ministère de la Défense.

Ces emplois sont répartis, entre les trois articles 11, 21 et 31 du chapitre 31-90 (administration centrale ; services diplomatiques et consulaires ; services et établissements culturels et de coopération) et les 3 chapitres expérimentaux LOLF de titre III (39-01, 39-02 et 39-03, article 01), pour un total de 9.141 emplois dans le présent projet de budget - en réduction de 152 emplois par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 (9.293).

Ces 9.141 emplois budgétaires ne reflètent toutefois pas – loin s'en faut – la totalité des effectifs rémunérés par le Département. La Cour des comptes a d'ailleurs, à de nombreuses reprises, souligné le décalage particulièrement important entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels s'agissant du ministère des affaires étrangères. A compter du projet de loi de finances pour 2006, la LOLF inversera cette logique et exigera un effort de présentation exhaustive de l'emploi public.

La LOLF substitue en effet à cette présentation en emplois budgétaires un plafond d'emplois ministériel, auquel est associée une masse salariale, répartie par programme. La notion majeure de coût moyen s'efface devant celles de coût réel et de « budgétisation de la masse salariale ».

L'application de la LOLF au ministère des affaires étrangères conduit ainsi à recenser tous les effectifs rémunérés par le ministère et à ajouter à l'actuel périmètre d'emplois budgétaires présenté ci-dessus :

- les vacataires, collaborateurs extérieurs et professeurs de langues, imputés aujourd'hui sur le chapitre 31-98 ;

- les recrutés locaux des services diplomatiques et consulaires, actuellement imputés sur le chapitre 37-90 ;

- les recrutés locaux des établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger - en distinguant les recrutés locaux financés par subvention de l'Etat et les recrutés locaux autofinancés à partir des ressources propres des établissements (l'imputation budgétaire actuelle est le chapitre 37-95) ;

- les volontaires internationaux (VI) des services diplomatiques et consulaires et des services et établissements culturels, imputés sur l'actuel chapitre 31-90, et ceux de l'assistance technique et des Alliances françaises, imputés sur le chapitre 42-15 ;

- les assistants techniques en matière de coopération internationale et de développement (chapitre 42-15) et les assistants techniques militaires de la coopération militaire et de défense (chapitre 42-29) ;

- les personnels des Alliances françaises (chapitre 42-15).

Ces différentes populations, qui seront présentées dans 5 catégories d'emplois en LOLF (titulaires et CDI en administration centrale ; titulaires et CDI à l'étranger ; CDD, VI et AT ; militaires hors budget ; recrutés locaux), constituent un **effectif total, exprimé en « équivalent temps plein » sur la base des données 2003, de 23.422 emplois.**

### **3. Les réformes de la rémunération des personnels du ministère des affaires étrangères**

#### *a) La réforme de l'indemnité de résidence des personnels expatriés*

A l'automne 2003, suite à un audit conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères, le ministère a engagé une réforme des indemnités de résidence, afin de mettre un terme à certaines incohérences (disparités géographiques injustifiées et caractère excessivement forfaitaire des indemnités notamment) et de dégager des économies sur ses dépenses de rémunération. La révision des indemnités de résidence qui a résulté de la réévaluation des indices, par pays, a touché l'ensemble des personnels expatriés de l'Etat. Dans plusieurs pays pour lesquels des incohérences manifestes, héritées du passé, ont été relevées<sup>1</sup>, le montant des indemnités de résidence a pu être réduit de 15 à 20 % par rapport à leur montant antérieur.

---

<sup>1</sup> Il s'agit, notamment, de plusieurs pays d'Europe de l'est et des Balkans.

La réforme des indemnités de résidence a permis une économie de 28 millions d'euros pour le ministère des affaires étrangères, dont une partie - soit 8 millions d'euros – a été redéployée au profit de la rémunération des recrutés locaux et des personnels d'administration centrale.

**Votre rapporteur spécial considère que ces révisions sont justifiées, dès lors qu'elles s'accompagnent d'une meilleure prise en compte des charges familiales et d'un rapprochement des indemnités entre l'administration centrale et les postes à l'étranger**, considérant qu'un écart trop important peut produire des effets néfastes pour la motivation des agents en administration centrale.

*b) La revalorisation des grilles de rémunération des recrutés locaux*

Faisant le constat des insuffisances ou disparités qui caractérisaient la gestion des personnels de recrutement local, le ministère des affaires étrangères a établi, en 1999, un plan d'action visant à valoriser et à améliorer la situation de ces agents, fondé sur les conclusions du rapport Amiot. On rappellera que les personnels de recrutement local sont des agents publics recrutés sur la base de contrats de travail de droit privé et conformes à la législation du travail du pays d'accueil et des conventions internationales.

En premier lieu, le recrutement des agents locaux repose désormais sur une base juridique stable et pérenne, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 disposant que « *lorsque les nécessités du service le justifient, les services de l'Etat à l'étranger peuvent, dans le respect des conventions internationales du travail, faire appel à des personnels contractuels recrutés sur place, sur des contrats de travail soumis au droit local, pour exercer des fonctions concourant au fonctionnement desdits services* ».

Chaque poste à l'étranger doit mettre en place un guide de gestion, appelé « règlement intérieur » précisant les dispositions directement applicables aux agents en vertu du droit local. Une trentaine de dossiers seraient en voie de finalisation, et 120 autres projets présentés par les postes seraient en cours de négociation. Par ailleurs, les contrats de travail ont été révisés et mis systématiquement en conformité avec le droit local.

S'agissant des rémunérations, celles-ci font l'objet, dans chaque pays, d'une grille des salaires appliquée par l'ensemble des services français, dont les niveaux sont échelonnés par type de fonction et par ancienneté. Cette grille est établie par référence aux niveaux de salaire pratiqués sur le marché du travail local et doit être cohérente avec celles pratiquées par les autres ambassades, notamment européennes.

Les salaires sont donc très différents selon le niveau de développement économique de la zone considérée. La rémunération moyenne dans le monde s'élève à 511 euros par mois pour le 1<sup>er</sup> niveau de la grille des salaires (emplois de gardien, planton, agent de nettoyage, etc.) et de 1.522 euros pour le dernier niveau (emplois de confidentialité, attaché de presse, traducteur, etc.).

Le plan d'action défini en 1999 a fait de la revalorisation de ces grilles de rémunération une priorité. En effet, dans de nombreux cas, et comme avait eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises le prédécesseur de votre rapporteur spécial, notre ancien collègue Jacques Chaumont, elles n'étaient plus adaptées au marché local du travail, ce qui a eu pour effet, dans certains postes, de constituer un obstacle au recrutement d'agents qualifiés ou de conduire à un nombre élevé de démissions, très préjudiciables à leur bon fonctionnement.

Par ailleurs, la protection sociale des agents a été améliorée, de manière à leur garantir une couverture sociale adéquate. Cette initiative s'est traduite soit par l'affiliation des personnels de recrutement local aux régimes locaux existants lorsque ceux-ci sont obligatoires, soit par l'application des conventions bilatérales de sécurité sociale, soit par soit la conclusion de contrats d'assurance complémentaire privée. Pour les postes dans lesquels la conclusion d'un contrat d'assurance privée ne peut être envisagée, la couverture des frais médicaux peut être assurée sous certaines conditions par la mission d'action sociale. Les modalités d'indemnisation en cas de départ à la retraite sont également fonction des caractéristiques du régime local. Lorsque la législation locale est muette, une indemnité calculée sur une base forfaitaire est versée aux personnels concernés.

Le ministère des affaires étrangère indique qu'en dépit des mesures nouvelles régulièrement obtenues en lois de finances, la mise en oeuvre du plan d'action, prévue initialement sur 4 ans, a été freinée par l'impact négatif de l'évolution des taux de change dans les pays où la monnaie est liée au dollar américain, d'une part, et par les régulations budgétaires successives, d'autre part. Depuis la gestion 2002, il note que la contrainte budgétaire s'est révélée moins pesante, essentiellement en raison de la bonne tenue de l'euro face au dollar.

Il précise que, depuis 1999, 99 grilles de rémunération ont été revalorisées, à raison de 15 en 1999, de 28 en 2000, 23 en 2001, 21 en 2002 et 14 en 2003.

Pour 2004, la mesure nouvelle de 2,2 millions d'euros accordée en loi de finances initiale devrait permettre un rattrapage du retard accumulé dans le processus de révision des grilles de salaires au cours des gestions précédentes, en procédant à la revalorisation d'une trentaine de grilles de rémunération.

## D. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003 : UNE ANNÉE MOUVEMENTÉE

### 1. Un impact important des mesures de régulation budgétaires

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances, la Cour des comptes relève que « *les mouvements de crédits, traditionnellement importants au ministère des affaires étrangères, ont été particulièrement élevés en 2003* ».

Le tableau ci-après, tiré du rapport précité, illustre cette analyse.

#### Evolution des mouvements de crédits entre 2000 et 2003

(en millions d'euros)

	2000	2001	2001/00	2002	2002/01	2003	2003/02
LFI	3.196,1	3.368,0	5,4 %	3.629,6	7,8 %	4.117,5	13,4 %
LFR (ouvertures)	179,0	192,3	7,4 %	324,1	68,5 %	6,4	-98,0 %
Annulations (y compris LFR)	-4,4 %	-19,1 %	334,1 %	-121,2	734,6 %	-185,8	53,3 %
Virements, transferts, répartitions, décrets d'avance	16,3	-36,4	ns	-65,1	78,8 %	-31,9	-51,1 %
Fonds de concours	39,7	17,6	-55,7 %	15,5	-11,9 %	15,2	-1,9 %
Reports	426,2	394,3	-7,5 %	635,2	61,1 %	188,8	-70,3 %
Total des modifications	656,8	548,7	-16,5 %	788,5	43,7 %	-7,3	-100,9 %
<b>Crédits ouverts</b>	<b>3.852,9</b>	<b>3.916,7</b>	<b>1,7 %</b>	<b>4.418,1</b>	<b>12,8 %</b>	<b>4.110,2</b>	<b>-7,0 %</b>
Crédits ouverts / LFI	+20,6 %	+16,3 %		+21,7 %		-0,2 %	

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Cour des comptes

La Cour des comptes note donc dans son rapport précité que « *alors que les dotations étaient en forte croissance dans la LFI 2003 (+13,4 %), les crédits ouverts ont été sensiblement réduits : -7 % pour l'ensemble des crédits, et -5,5 % pour les crédits ouverts hors contribution de la France au Fonds européen de développement (FED), rattachée au budget du ministère depuis 2002. Cette évolution prolonge celle enregistrée en 2002 sur les crédits hors FED, qui avaient baissé de 2,4 %.*

« *En conséquence, le montant des crédits ouverts, in fine, est inférieur à celui des crédits votés (-0,2 %) alors qu'il était jusqu'à présent toujours très supérieur à celui des dotations initiales. Conséquence positive en termes comptables, les reports n'ont jamais été aussi réduits. Ils ne représentent plus que 4,6 % de la dotation initiale contre 17,5 % en 2002 (10,2 % hors FED), 11,7 % en 2001 et 13,3 % en 2000. De même, le taux de consommation des crédits (dépenses nettes sur crédits ouverts) s'est accru, avec 95,7 % contre 94,4 % en 2002, 90,95 % en 2001 et 89,46 % en 2000.*

*« La baisse des crédits disponibles est en partie compensée par un effet change prix fortement positif, lié à la dépréciation du dollar, qui équivaut à une réduction des charges de 73,3 millions d'euros (...). En termes réels cependant, si l'on tient compte à la fois de l'effet de change prix et de l'inflation en France, qui ne portent que sur une partie des crédits du ministère, la baisse des crédits disponibles est de 6,4 % (-4,8 % hors FED).*

*« La contraction des crédits a créé des difficultés importantes pour le fonctionnement des services. Les moyens généraux, notamment, ont été amputés de 11 % des crédits hors rémunérations et effet de change par rapport à la LFI. Les crédits d'équipement ont été réduits de 29 % en crédits de paiement. Le chapitre de coopération internationale et développement a perdu 13,9 % des crédits hors rémunérations et effet de change. Enfin, la mise en réserve de 17,3 % des crédits du Fonds de solidarité prioritaire a contraint d'interrompre les paiements dès le mois de mai, le déblocage en août n'ayant permis de reprendre les paiements que jusqu'à la mi-octobre ».*

Le ministère des affaires étrangères rappelle que *« l'exécution de la loi de finances 2003 a été marquée par plusieurs annulations et gels de crédits atteignant 15 % des crédits hors rémunérations et engagements internationaux. Par rapport à la gestion 2002, ce dispositif a représenté une régulation supplémentaire de l'ordre de 134 millions d'euros. La gestion 2003 a connu plusieurs phases de régulation : gel de 60 millions d'euros en février 2003 au titre de la « réserve d'innovation », gels de 98 millions d'euros au titre de la « réserve de précaution » (imputée sur les crédits APD et de la coopération militaire) en février 2003 également, annulation de 31 millions d'euros en mars 2003 sur les crédits précédemment gelés au titre de la « réserve d'innovation », gel de 133 millions d'euros des crédits de reports en avril 2003.*

*« La loi de finances rectificative pour 2003, votée par le Parlement, a permis 6 millions d'euros d'ouvertures de crédits, ainsi que l'annulation de 72 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 76 millions d'euros en autorisations de programme. A l'issue de la LFR, 83 millions d'euros sont également demeurés gelés ».*

En dépit de la baisse des crédits disponibles, on notera que les taux de consommation des crédits pour l'année 2003 montrent deux taux particulièrement faibles :

- un taux de consommation de 56,8 % sur le chapitre 42-37 « autres interventions de politique internationale », qui est dû au provisionnement des fonds destinés d'une part, au règlement du contentieux entre le Parlement européen et la Société d'aménagement de la ville de Strasbourg (29,5 millions d'euros) et, d'autre part, à la finalisation de la nouvelle convention 2003-2005 relative à la desserte aérienne de Strasbourg. Ces crédits ont été reportés et consommés en 2004.

- un taux de consommation de 28,8 % sur le chapitre 46-91 « frais de rapatriement » : la diminution de 67 % des dépenses de ce chapitre par rapport à l'année 2002 résulte de la baisse de 15 % du nombre de personnes rapatriées en 2003 ainsi que de l'imputation des dépenses relatives aux rapatriements sanitaires sur le chapitre 46-94-11 (« assistance aux Français de l'étranger »).

## **2. Les charges de gestion reportées sur l'exercice 2004**

Le ministère des affaires étrangères indique que « *en ouverture de gestion 2004, un certain nombre de charges de gestion demeuraient. Les crédits de reports afférents ont été sollicités auprès de la direction du budget. Leur ouverture tardive sur les titres III et IV ainsi que le financement d'un certain nombre de dépenses à caractère interministériel et non budgétées sur les reports ouverts en 2004 du ministère ont perturbé la liquidation des impayés de gestion antérieure* ».

Ainsi, plusieurs chapitres faisaient l'objet de dépenses impayées à l'issue de l'exercice 2003 :

- sur le chapitre 37-88, « frais de réception courantes et de déplacement ministériels », le ministère des affaires étrangères indique que la gestion est « *grevée de manière récurrente par la persistance d'un stock d'impayés dus au ministère de la Défense (...). Aucune ouverture de crédits n'ayant été accordée en LFR 2003 au titre de l'apurement de ces dettes, le stock d'impayés 2002 et 2003 était, début 2004, de 2,8 millions d'euros* » ;

- sur le chapitre 37-89, « conférences internationales et voyages exceptionnels », le ministère indique que « *l'insuffisance des crédits ouverts sur ce chapitre (provisionnel) en LFI 2004 a été signalée à plusieurs reprises* » et que « *le déficit prévisionnel en gestion était estimé sur ce chapitre à 24,6 millions d'euros au 1<sup>er</sup> semestre 2004* ». Ce déficit résultait pour l'essentiel de l'engagement pris à l'occasion du sommet d'Evian et relatif à l'indemnisation de la Suisse. Le montant total de cette indemnisation, qui n'était pas défini au moment de la préparation du projet de loi de finances pour 2004, s'est élevé à 15,2 millions d'euros, dont :

→ 12 millions d'euros au titre de la participation de la France aux dépenses exposées par la Suisse au titre du sommet d'Evian (accord franco-suisse du 8 avril 2003). Le montant de 12 millions d'euros correspond au plafond de cet accord ;

→ 3,2 millions d'euros pour l'indemnisation des victimes des dommages causés par les manifestants à Genève et à Lausanne.

- sur le chapitre 37-90, « moyens de fonctionnement », le ministère indique qu'il avait sollicité un report de crédits 13,2 millions d'euros (soit le

maximum reportable au sens de l'état H du projet de loi de finances), dont 11,9 millions d'euros correspondaient à des reports techniques comptables rattachables à des engagements pris en 2003 et non soldés (reports résultant soit de dégels tardifs intervenus postérieurement à la loi de finances rectificative pour 2003, et donc, après les dates de clôture des opérations de gestion), soit de l'impossibilité réglementaire de liquider les factures parvenant après ces mêmes dates de clôture. Le ministère des affaires étrangères indique que *« après taxation de 11,1 millions d'euros sur les reports du chapitre 37-90 au titre du financement de la campagne d'information sur les élections européennes (1,6 million d'euros) et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (9,5 millions d'euros)<sup>1</sup>, seuls 2,1 millions d'euros ont été rendus disponibles pour couvrir les reports de charge de gestion antérieure. La différence avec les reports comptables avérés (9,8 millions d'euros) a donc dû être financée sur les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004. Comme en gestion 2003, le Département a donc dû financer sur les crédits ouverts au titre de l'exercice 2004 un montant considérable de charges se rattachant aux exercices antérieurs »*.

- sur le chapitre 42-15, « coopération internationale et développement », le ministère des affaires étrangères indique que les reports de charge s'élevaient, fin gestion 2003, à 11,98 millions d'euros, et se rattachaient à des engagements juridiques du ministère en matière de bourses ainsi qu'aux opérations de régularisation de fin de gestion sur les crédits d'assistance technique. Il précise que *« comme pour le chapitre 37-90, le Département a dû financer sur les crédits ouverts en LFI au titre de l'exercice 2004 sur le chapitre 42-15 la majeure partie de charges se rattachant aux exercices antérieurs »*.

- sur le chapitre 57-10, « Immobilier », 18,23 millions d'euros de reports de crédits de paiement ont été ouverts en février 2004. Ce montant tient compte des crédits qui n'ont pas été dégelés fin 2003 (5,42 millions d'euros) et qui ont donc constitué une obligation de reports. Le dégel de l'intégralité des reports du 57-10 s'est avéré indispensable et s'expliquait par la comptabilisation tardive des fonds de concours alimentant l'article 25 de ce chapitre (3 millions d'euros) ainsi que par les crédits mis en réserve au titre du financement des légations Baltiques à Paris (1,55 million d'euros), la récupération de TVA correspondant à la construction de l'ambassade de France à Berlin (1,3 million d'euros), le reste résultant de la comptabilisation des remontées en fonds libres des postes et dégagements de crédits. S'agissant des remontées en fonds libres, outre les délais de traitement comptable, le montant reportable était pour partie dû à la rigidité du système comptable, qui, jusqu'en 2003, ne permettait pas la mise en place de crédits de paiement globalisés par article dans les postes.

---

<sup>1</sup> Ces montants ont été transférés au budget du ministère des affaires sociales.

Dans un contexte général d'insuffisance des crédits de paiement sur ce chapitre en 2004, le ministère des affaires étrangères souligne que le maintien en réserve des crédits de report jusqu'au second trimestre a laissé en suspens de nombreuses opérations impayées, faisant courir un aléa de gestion préjudiciable tant pour le ministère (intérêts de retard) que pour les entreprises prestataires (situation de cessation de paiement et risque de liquidation judiciaire pour l'entreprise prestataire sur le chantier lycée français de Moscou, par exemple). **Votre rapporteur spécial rappelle que, à la fin de l'exercice 2003, le montant d'impayés sur les factures afférentes à des opérations immobilières s'élevait à environ 11 millions d'euros.**

***E. LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DU RÉSEAU DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES À L'ÉTRANGER***

**1. La croissance du réseau des services de l'Etat à l'étranger**

Le « jaune » consacré à l'action extérieure de la France<sup>1</sup> rappelle que « le réseau administratif français à l'étranger recouvre 18 catégories d'implantations avec un total de 750 services sur un ensemble de 161 pays. Ce réseau est plus ou moins dense, pouvant atteindre jusqu'à 37 implantations (aux Etats-Unis), pour seulement une représentation dans 16 pays ».

Le tableau ci-après retrace l'évolution du réseau administratif français au cours des dernières années :

**Evolution du réseau administratif français à l'étranger entre janvier 1999 et janvier 2004**

Structures administratives	1 <sup>er</sup> janvier 1999	1 <sup>er</sup> janvier 2004	Variation 2004 / 1999
Ambassades	149	156	+ 4,7 %
Postes consulaires	104	98	- 5,8 %
Missions et services économiques	167	169	+ 1,2 %
Autres implantations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	61	62	+ 1,6 %
Bureaux de la DATAR (Invest in France Agencies)	17	16	- 5,9 %
Autres ministères	247	284	+ 15,0 %
Total	748	785	+ 4,9 %

Source : « jaunes » budgétaires sur l'action extérieure de la France associés au PLF 2000 et au PLF 2005

<sup>1</sup> Etat récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France, annexé au projet de loi de finances pour 2005.

On constate donc que la **croissance du nombre des implantations administratives françaises à l'étranger résulte pour l'essentiel des implantations des « autres ministères »**, soit : le réseau du ministère de la défense hors forces prépositionnées à l'étranger (attachés d'armement et de défense), celui du ministère de l'intérieur (services de coopération technique international 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. **L'accroissement du nombre total d'implantations françaises à l'étranger<sup>1</sup> (+ 37 implantations) correspond en effet exactement à l'augmentation des implantations des ministères autres que ceux des affaires étrangères et de l'économie, des finances et de l'industrie. S'agissant du ministère des affaires étrangères, son réseau diplomatique, consulaire et culturel a été réduit en 10 ans de 37 unités (- 8 %), malgré l'ouverture de nouvelles représentations dans les pays issus de l'ex Union soviétique et de l'ex Yougoslavie. Il reste circonscrit depuis l'an 2000 dans une fourchette comprise entre 420 et 425 implantations.**

Le ministère des affaires étrangères précise que la restructuration du réseau diplomatique sera poursuivie en 2005 sur la base des recommandations du rapport de M. Raymond Le Bris, chargé d'une mission par le Premier ministre, qui devraient être rendues publiques au début de l'année 2005.

Cette mission vise à formuler des propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger. Son mandat est de :

- se prononcer au regard des priorités stratégiques, sur les ordres de grandeur de la représentation de l'Etat dans le monde ;

- faire des propositions pour accroître la cohérence et l'efficacité des services à l'étranger.

---

<sup>1</sup> Il convient d'ajouter aux données figurant dans le tableau : un ambassadeur itinérant en Erythrée, deux antennes diplomatiques au Sierra Leone et au Malawi, deux bureaux de liaison à Banja-Luka et Pristina ; 17 représentations et 4 délégations permanentes auprès d'organisations internationales multilatérales ; 6 ambassadeurs en mission dans le domaine multilatéral : pour le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, pour promouvoir l'action pour le déminage et l'assistance aux victimes de mines anti-personnel, pour la lutte contre le crime organisé et la corruption, pour la coordination de l'action diplomatique dans le domaine des droits de l'homme, pour l'environnement ainsi que pour le codéveloppement.

## 2. Le plan d'aménagement 2004-2007 du réseau du ministère des affaires étrangères

### a) *Les principes de la réforme*

Le ministère des affaires étrangères a lancé une **réforme de son dispositif à l'étranger visant à rationaliser ses moyens « sans transiger sur le maintien de notre influence et la qualité de nos services publics »**.

En 2003, les ambassadeurs ont été consultés afin de mesurer les marges de manœuvre dont le ministère disposait. Sur la base de cette réflexion, des arbitrages ont été rendus au début de l'année 2004, qui portent sur la réduction de l'emploi et la vente d'une partie des biens du ministère à l'étranger.

**Sur la période 2004-2007, le ministère indique que les mesures de réduction de l'emploi représentent une économie cumulée de près de 39 millions d'euros, non compris les salaires des fonctionnaires, tandis que les produits des cessions immobilières possibles sont évalués à 40 millions d'euros sur la même période. Des économies sur les coûts de fonctionnement du réseau seraient également induites par les mesures de réduction de l'emploi.**

**La rationalisation des moyens existants a été privilégiée**, en s'appuyant sur des fusions de structures (postes mixtes remplissant des missions consulaires et culturelles, fusions d'instituts culturels et d'Alliances françaises) et la mise en place de formes souples et réactives de représentation (ambassades à effectifs réduits, vice-consulats, « antennes » d'ambassades, consulats « d'influence » déchargés de leurs activités consulaires pour se concentrer sur leur rôle politique). **Si quelques consulats seront fermés, ce ne sera le cas d'aucune ambassade.**

A des suppressions d'emplois s'ajoute un renforcement des effectifs dans les pays prioritaires (Chine notamment). Sur les 248 suppressions nettes d'emplois d'expatriés prévues, 106 concernent des agents contractuels de catégorie A exerçant dans le réseau culturel et de coopération et 89, des emplois de fonctionnaires de catégorie C. Ces deux populations seront les plus touchées, avec respectivement des diminutions, à terme, de 10 % et 5 % de leurs effectifs à l'étranger.

Par ailleurs, **le recours à des prestataires externes sera développé pour remplir certaines fonctions logistiques généralement exercées par des agents de recrutement local**, l'opération conduisant à la suppression nette de plus de 70 de ces emplois.

Le ministère souhaite que les économies qu'il dégagera abondent son budget pour financer sa réforme. Le principe de ce recyclage a été retenu par le Président de la République dans une lettre du Premier ministre du 10 mars 2004, par laquelle il invite le département à souscrire un contrat triennal de « rigueur et de prévisibilité » avec le ministère en charge du budget. Le ministère des affaires étrangères indique d'ailleurs que « *l'aménagement du réseau a été adapté au coût de la stratégie ministérielle de réforme* ».

*b) Les grandes lignes de la réforme des différents réseaux du ministère*

S'agissant de l'aménagement du réseau diplomatique, les mesures concernent essentiellement la réorganisation des fonctions administratives et de gestion. Des transformations d'emplois expatriés en emplois de recrutement local sont envisagées dans des secteurs d'activité non sensible (presse, standard, secrétariats non exposés...).

Une attention particulière a été portée au réseau culturel en Europe, très dense, avec le souci de trouver des solutions innovantes. Au nombre des mesures de rationalisation figurent la réduction des situations où coexistent dans une même ville une Alliance française et un établissement à autonomie financière, et la fusion de postes d'attaché culturel et de directeur adjoint d'établissement à autonomie financière. La création de postes à fonctions multiples (premier conseiller et conseiller de coopération et d'action culturelle, consul général et directeur d'institut...) a également été privilégiée lorsqu'elle était possible.

Les réseaux appelés aux réformes les plus ambitieuses sont aussi ceux les plus importants (Allemagne, Egypte, Liban, Maroc, Tunisie). Les moyens sont renforcés là où de claires priorités se dégagent (Algérie, Chine, Israël, territoires palestiniens, Russie).

Quant au réseau consulaire, il sera adapté en fonction de l'évolution des besoins des communautés françaises et des techniques, l'accent étant mis sur le développement de la télé-administration qui constitue une priorité gouvernementale.

**A un modèle unique de service consulaire, la réforme substitue des modèles variés de structures répondant au contexte local.** Dans certains cas (Hambourg, Porto, Cracovie...) les postes consulaires se verront confier un rôle prépondérant de renforcement de l'influence politique et culturelle. Dans d'autres cas, des pôles d'activité ont été ou seront créés (centralisation des activités d'Etat civil en Belgique et Allemagne dans la capitale, régionalisation de la délivrance des passeports, centralisation de la délivrance des visas pour l'Allemagne à Francfort). Dans d'autres cas encore, le principe de rattachement des Français à une circonscription consulaire sera assoupli pour tenir compte de leur situation géographique (possibilité de

s'adresser à plusieurs consulats en Belgique indépendamment du domicile, même possibilité pour les Français du sud de la Suède de s'adresser à l'ambassade de France à Copenhague).

Toutes ces mesures sont actuellement expérimentées avant d'être étendues aux sites sélectionnés. Les principaux réseaux concernés sont en Allemagne, Belgique, Brésil, Canada, Egypte, Gabon, Israël, Italie, Japon, Madagascar, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Suisse.

**Le ministère des affaires étrangères considère que, ainsi réajusté, son réseau aura atteint une « limite basse » de ses moyens au regard des charges pesant sur lui.**

### **3. La politique patrimoniale du ministère des affaires étrangères**

En 2003, le ministère disposait d'un parc immobilier constitué à 63 % de biens en propriété et à 37 % de biens en location (dont environ 2 % en emphytéose). Les dépenses de locations immobilières se sont élevées, pour la même année, à 17,05 millions d'euros.

#### **Les modalités d'implantation du ministère des affaires étrangères à l'étranger**

S'agissant du choix des modalités d'implantation des locaux français, le ministère des affaires étrangères indique que *« c'est en premier lieu, l'adéquation de l'infrastructure immobilière aux besoins qui est privilégiée. L'immeuble doit être fonctionnel, au bon gabarit, bien situé et représentatif.*

*« Les données en termes de « besoins » sont ensuite confrontées aux données « physiques » du paysage urbain et de l'offre. Les options qui s'en dégagent sont arbitrées alors en tenant compte des données « économiques » et des moyens budgétaires.*

*« L'expérience permet néanmoins de définir les grandes lignes des choix immobiliers opérés :*

##### *1 – installation d'une chancellerie diplomatique*

*La chancellerie diplomatique est une structure appelée à une certaine pérennité. Elle demande des équipements lourds spécifiques (sécurité, communications, ...). En conséquence, la location demeure l'exception pour l'implantation définitive d'une chancellerie. Toutefois, le Département est amené à y recourir plus fréquemment lorsque le marché local ne permet un temps de retour sur investissement inférieur à 20 ans en cas d'achat ou de construction.*

*Le choix se fait donc le plus souvent entre la construction et l'achat. (...)*

*Le recours à la location se justifie au moins dans un premier temps à l'occasion de l'ouverture d'une nouvelle ambassade, ou lorsque la rentabilité financière d'un investissement court le risque d'être remise en cause par l'évolutivité de la structure du poste ou de l'urbanisme local.*

## *2 – installation d'une résidence diplomatique*

*Egalement pérenne, la résidence est en général une propriété de l'Etat. Elle doit être implantée dans les quartiers résidentiels. Le choix achat/construction se fait en fonction des critères économiques et, le cas échéant, pratiques et/ou esthétiques (opportunité pour l'image de la France, banalité de l'immobilier bâti, ...).*

## *3 – installation d'une chancellerie consulaire*

*La durée de vie d'une chancellerie consulaire est plus sujette à incertitudes. En outre, sa configuration peut évoluer sensiblement (visas, communauté française, services annexes). Elle demande donc une plus grande flexibilité en matière immobilière. De fait, la location est souvent privilégiée, notamment dans les grandes métropoles urbaines, bien que ce service demande des équipements lourds de sécurité.*

## *4 – installation de logements de fonction*

*A l'exception de quelques grandes villes où le logement est un problème structurel (New-York, Londres, Tokyo, ...), les logements de fonction sont loués pour la durée de séjour des intéressés. Leur construction est rare, sauf pour les raisons de sécurité (campus protégés).*

## *5 – installation d'un établissement culturel*

*Les centres culturels sont des structures évolutives qui doivent souvent être situés dans des quartiers où sont concentrées les institutions universitaires ou culturelles. Il est préférable en règle générale de privilégier la location de leurs implantations. Cependant, leur hébergement en propriété permet d'alléger les charges de fonctionnement au bénéfice de l'action qu'ils conduisent. Elle permet aussi, dans certains cas, de leur donner une plus grande visibilité (construction originale, achat d'immeubles patrimoniaux).*

*En revanche, les établissements d'enseignement en gestion directe sont habituellement construits par le Département, après achat d'un terrain, en raison de la spécificité de leur infrastructure ».*

*Source : ministère des affaires étrangères.*

Le ministère des affaires étrangères indique que les biens dont la vente effective est susceptible d'intervenir en 2005 sont :

Poste	Nature du bien à vendre	Estimation (contre-valeur, en millions d'euros)	Raisons de la vente	Date de la mise sur le marché
Bonn	Ancienne chancellerie	4,12	Bien inutile (transfert de la capitale à Berlin)	1999
Beyrouth	Terrain	3,00	Bien inutile	1999
Kampala	Deux villas jumelles	0,25	Rationalisation du parc immobilier (les agents peuvent se loger dans le privé)	2001
Moroni	Villas et logement	0,10	Rationalisation du parc domanial de logements	2003
Athènes	Ancienne annexe de l'IFA (Corfou)	1,75	Aménagement du réseau pédagogique de l'Institut français d'Athènes	2002
Athènes	Ancienne annexe de l'IFA (Pirée)	5,72	Aménagement du réseau pédagogique de l'Institut français d'Athènes	2002
Dusseldorf	Chancellerie + logement du consul général	2,90	Aménagement du réseau consulaire en Allemagne : transformation du Consulat général en vice-consulat à l'été 2005	Été 2005
Cotonou	Terrain nu	0,50	Rationalisation du parc immobilier – terrain inutile	2003
Jerusalem	Parcelle de terrain (7,4 ha)	1,93	Rationalisation du parc immobilier – terrain inutile	Été 2005
Skopje	Terrain	0,26	Rationalisation du parc immobilier – terrain inutile	2004
Hambourg	Consulat et logement du consul général	7,00	Aménagement du réseau consulaire en Allemagne (transformation en consulat d'influence et installation dans les locaux de l'Institut culturel)	Été 2004
Berlin	Trois appartements et une villa	0,77	Rationalisation du parc immobilier de logements	2003
Dakar	Un immeuble d'habitations et un terrain	2,59	Rationalisation du parc immobilier – biens inutiles	Début 2005
Marrakech	Ancien bâtiment du CCF	0,18	Rationalisation du parc immobilier – bien inutile	Début 2005
Fes	Terrain	0,03	Rationalisation du parc immobilier – terrain inutile	Début 2005
Pretoria	Deux villas	0,10	Rationalisation du parc domanial – biens inutiles depuis l'acquisition d'une nouvelle chancellerie	Début 2005
Guatemala	Ex. chancellerie	0,57	Bien inutile depuis la prise à bail de nouveaux locaux	Fin 2004
Sarrebruck	Logement du consul	-	Bien inutile (transfert des activités consulaires à Francfort)	Été 2005
Lisbonne	Logement du consul	0,40	Bien inutile (transformation du Consulat général en section consulaire)	Début 2005
Londres	Quatre villas	6,34	Biens inadaptés vendus dans la perspective de l'achat de logements adaptés	Début 2005
<b>Total</b>		<b>38,50</b>		

Source : ministère des affaires étrangères

Votre rapporteur spécial considère que la cession des biens inutiles ou inadaptés à leurs missions constitue un élément déterminant de la rationalisation et du regroupement des implantations du ministère des affaires étrangères, mais aussi de sa modernisation, dès lors que les recettes issues de la cession des biens lui sont désormais intégralement restituées par le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire.

Il relève toutefois que certains biens figurant dans le tableau ci-avant sont mis à la vente depuis près de cinq années, s'agissant par exemple de l'ancienne chancellerie diplomatique à Bonn. Il considère donc qu'il est nécessaire d'envisager un assouplissement des procédures de cession des biens à l'étranger, afin de permettre la mise en œuvre d'une politique de cession plus réactive et adaptée au contexte local.

#### **Vers une modernisation des procédures de cessions de biens immobiliers à l'étranger ?**

S'agissant des procédures de cession des biens immobiliers à l'étranger, le ministère des affaires étrangères indique, dans une note datée du 12 juillet 2004 et transmise à votre commission des finances à la demande de son président, les modalités existantes et les moyens de les améliorer :

*« Après décision du département d'aliéner un bien immobilier, des instructions précises sont données au poste concerné afin de mettre en œuvre la vente selon la procédure d'appel d'offres, conformément aux dispositions de l'article R. 129 du Code du domaine de l'Etat.*

*« A cet effet, le poste constitue un dossier qui est soumis pour avis sur le seul principe de la vente à la Commission interministérielle chargée des opérations immobilières de l'Etat à l'étranger (instituée par l'article D36 du Code du domaine de l'Etat) ou du Comité interministériel chargé d'étudier toutes les questions relatives à la dévolution, la liquidation et la gestion des biens de l'Etat français en Syrie et au Liban (institué par l'article D40 du code du domaine de l'Etat.*

*« Après avoir recueilli l'avis favorable de la Commission ou du Comité, le poste est autorisé à lancer l'appel d'offres.*

*« Le candidat le plus offrant est retenu par la commission d'ouverture des plis, s'il présente des garanties suffisantes de solvabilité et d'honorabilité, et une promesse de vente est signée.*

*« Si l'appel d'offres s'avère infructueux, cette procédure est alors considérée comme étant épuisée et une vente de gré à gré peut alors être envisagée (article R. 129-1 du Code du domaine de l'Etat).*

*« Dans l'un et l'autre cas, une seconde saisine de la Commission (ou du Comité) est nécessaire pour soumettre à son avis le dossier de vente lui-même.*

*« Au cas où le montant de la cession est supérieur à 550.000 euros, l'accord du Secrétariat d'Etat au budget et à la réforme budgétaire doit être recherché.*

« Une fois la totalité de ces procédures accomplies (3 à 4 mois au minimum dans le meilleur des cas), la vente effective peut alors être conclue.

« Moyens pour améliorer les procédures de cession

« Les délais pour la cession effective d'un bien sont certes liés à la mise en œuvre de la procédure administrative, parfois contraignante, imposée par le Code du domaine de l'Etat, mais aussi à l'implication des postes concernés par l'opération et à la capacité de l'administration centrale à traiter rapidement les dossiers qui leur sont transmis.

« S'agissant de l'application de la réglementation elle-même, les suggestions suivantes peuvent être faites :

- être autorisé à recourir à des agences immobilières de haut niveau pour la mise en œuvre de la procédure d'appel d'offres de vente, voire à la vente de gré à gré directe sans être tenu de passer au préalable par la procédure d'appel d'offres lorsqu'il s'agit de biens immobiliers hors normes. La vente de ce type de biens pourrait en être ainsi optimisée financièrement et être réalisée plus rapidement.

- relever ou supprimer le seuil de 550.000 euros faisant obligation d'obtenir l'accord du secrétariat d'Etat au budget et à la réforme budgétaire pour pouvoir conclure une vente. Les délais pourraient ainsi être diminués de 3 à 4 semaines.

- être autorisé à conclure une vente, sans avoir à recueillir au préalable l'avis de la Commission interministérielle ou du Comité Syrie-Liban dès lors que le montant de la cession est inférieur à 300.000 euros, à l'instar de ce qui s'applique déjà aux acquisitions.

« Leur mise en œuvre nécessiterait une modification du Code du domaine de l'Etat ».

#### **4. La mise en place d'une comptabilité d'exercice**

La mise en place d'une comptabilité d'exercice suppose la mise en place d'un plan de compte de l'Etat. Sur ce sujet, le ministère des affaires étrangères a proposé la déclinaison ministérielle de la nomenclature interministérielle élaborée par le ministère du budget et de la réforme budgétaire afin de suivre un certain nombre de dépenses spécifiques à l'étranger.

La comptabilité d'exercice nécessite surtout le recensement et la valorisation des immobilisations corporelles (mobilières et immobilières) du ministère des affaires étrangères.

a) *Le recensement et la valorisation des immobilisations mobilières*

Le ministère a réalisé, au second semestre 2003, un recensement de ses immobilisations corporelles (hors parc immobilier) à partir des inventaires existants : véhicules, matériels de télécommunication, machines (d'imprimerie par exemple), matériel informatique, mobilier... Le même travail a été effectué

pour les stocks (vignettes visas, fournitures, petit matériel...). Pour l'année 2006, il est probable, compte tenu du seuil élevé des immobilisations qui a été retenu (10.000 euros) que ne soit tenu compte, dans le bilan d'ouverture, que du matériel de transport (véhicules). Progressivement, le bilan comptable pourra être élargi aux autres immobilisations corporelles.

Le travail de recensement étant achevé, la phase de valorisation débute, conformément au calendrier fixé par le ministère du budget et de la réforme budgétaire.

*b) Le recensement et la valorisation des immobilisations immobilières*

Le patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères sur le territoire français a été recensé (79 biens recensés, dont 29 contrôlés<sup>1</sup> par l'État) et sa valorisation sera effectuée par les services de la Direction générale des impôts (DGI).

Pour l'étranger, compte tenu de l'ampleur du patrimoine immobilier à valoriser, une expérimentation a été lancée dans six pays (Brésil, Etats-Unis, Japon, Maroc, Portugal, Sénégal) afin de tester une démarche comprenant quatre phases :

- la fiabilisation de l'inventaire (vérification et éventuellement mise à jour du tableau général des propriétés de l'Etat) ;
- la définition des biens contrôlés par l'Etat (qu'il en soit propriétaire ou non) ;
- l'enrichissement des données pour les biens ayant été définis comme contrôlés ;
- la valorisation des biens (à partir des barèmes confectionnés par les missions économiques).

L'expérimentation a été ralentie par des problèmes techniques au sein de la Direction générale des impôts, qui collecte les données et valide les résultats des différentes phases de la démarche. La valorisation devrait être connue d'ici la fin de l'année 2004, la démarche susmentionnée étant alors élargie à l'ensemble du réseau du ministère des affaires étrangères à l'étranger.

---

<sup>1</sup> Seuls les biens contrôlés par l'Etat figureront dans le bilan comptable (l'Etat peut être propriétaire d'un bien sans en assurer le contrôle, parce qu'il l'a mis à disposition d'un organisme qui en assume toutes les charges, ou assurer le contrôle d'un bien dont il n'est pas propriétaire : cas par exemple des baux emphytéotiques).

**Votre rapporteur spécial considère que la valorisation des biens constitue un outil important pour le ministère des affaires étrangères, notamment pour élaborer ses priorités en terme d'investissement, et mesurer l'appréciation ou la dépréciation globale de son patrimoine à l'étranger. En effet, trop souvent, l'insuffisance d'entretien du parc immobilier du ministère à l'étranger est patente<sup>1</sup>.**

## **5. La mise en œuvre du contrôle de gestion**

L'organisation du contrôle de gestion s'est mise progressivement en place, à compter de la fin de l'année 2003, à travers la cellule « Contrôle de Gestion Central », la création des cellules opérationnelles placées au niveau de chaque programme, et les correspondants contrôle de gestion placés au niveau des directions et services. La cellule « Contrôle de Gestion Central », composée de 4 agents et rattachée au Directeur général de l'administration, est effective depuis novembre 2003.

Dans une note d'avril 2004, le directeur général de l'administration souligne que *« la mise en place de la LOLF, à travers notamment le développement du contrôle de gestion au sein des différents ministères, fait ainsi apparaître un certain nombre de « nouveaux » métiers demandant des compétences techniques spécifiques. Cette structuration repose sur des compétences techniques et méthodologiques fortes au niveau de la cellule de gestion placée auprès du Directeur général de l'administration, ainsi que sur des compétences métiers en interne, que ce soit au niveau stratégique, opérationnel ou fonctionnel du contrôle de gestion. Cela suppose que le ministère identifie rapidement, en interne ou en externe si besoin est, les ressources humaines indispensables à la constitution et au fonctionnement efficace du réseau des contrôleurs de gestion sous l'autorité fonctionnelle de la cellule de contrôle de gestion »*.

Le ministère des affaires étrangères indique que les orientations du contrôle de gestion s'articulent autour de deux axes principaux :

- la définition puis la mise en place d'indicateurs de performance au niveau stratégique (maquette objectifs-indicateurs) et au niveau de l'administration centrale et du réseau des postes à l'étranger ;

- l'analyse du coût complet des actions, sous-actions, activités et processus, en administration centrale et dans les postes à l'étranger, que ce soit au niveau de la prévision des dépenses (projet annuel de performance – PAP) ou au niveau des coûts d'exécution (rapport annuel de performance – RAP).

---

<sup>1</sup> Sur ce point, votre rapporteur spécial vous reporte au rapport d'information de notre ancien collègue Jacques Chaumont, prédécesseur de votre rapporteur spécial, « Atouts et ajustements de l'outil de coopération français en Turquie », n° 395 (2003-2004).

Le ministère précise que les travaux ont, à ce jour, porté essentiellement sur le premier point, le second axe étant « *en cours de développement* ». La cellule Contrôle de Gestion Central anime des ateliers sur les restitutions du progiciel de gestion intégré Accord<sup>1</sup> V1 bis, afin de faire le bilan des possibilités qu'il offre. Ce diagnostic devrait conditionner le développement d'un outil d'analyse des coûts pour le compte du ministère des affaires étrangères, parallèlement au progiciel Accord. Par ailleurs, un travail important de définition et de modélisation des clés de répartition devrait être lancé avant la fin de l'année, afin de ventiler les fonctions « soutien » entre les différentes actions figurant dans les quatre programmes relevant du ministère des affaires étrangères. Il estime que « *d'ici fin 2004 – début 2005, le ministère des affaires étrangères devrait être capable de bâtir, pour chacun des programmes, un modèle de répartition des fonctions « soutien » entre programmes et actions* ».

---

<sup>1</sup> Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat.

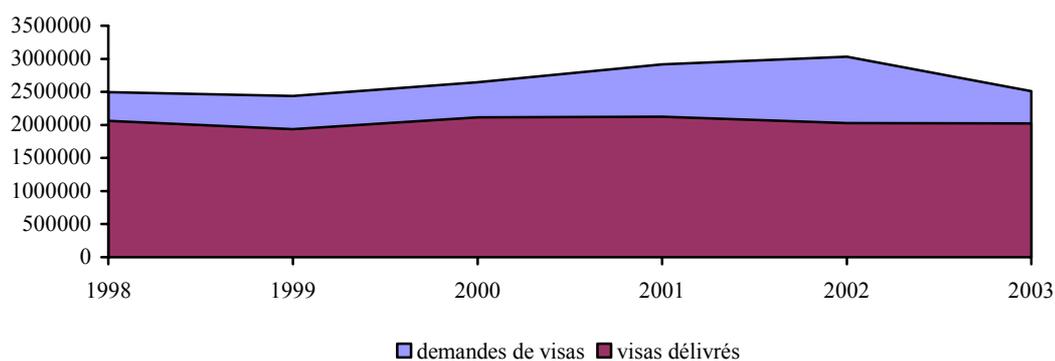
### III. L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS EN FRANCE

#### A. LES SERVICES DES VISAS

##### 1. Les dispositions relatives au paiement des demandes de visas

Le nombre de visas délivrés a diminué de 1,85 % depuis 1998, la demande de visas connaissant au cours de la même période une progression de 0,42 %. Le graphique ci-après montre l'évolution des demandes et des délivrances de visas au cours de cette période.

Nombre de visas demandés et de visas délivrés depuis 1998



Source : ministère des affaires étrangères

Ce taux d'évolution recouvre toutefois d'importantes variations selon le type de visas délivrés. Le tableau ci-après montre ainsi une **très forte progression des visas de long séjour, et parmi ceux-ci, des visas d'étude.**

Evolution des visas délivrés entre 1998 et 2003 selon le type de visas

Type de visas (*)	1998	2003	2003 / 1998 (%)
Court séjour	1.816.918	1.750.616	- 3,64 %
Long séjour	85.415	133.791	+ 56,6 %
Dont étudiants	28.953	69.568	+ 140,2 %
Total	1.902.333	1.884.407	- 0,94 %

(\*) ces chiffres ne tiennent pas compte des visas officiels, des visas pour les Dom et les collectivités territoriales d'outre-mer ou pour les pays tiers représentés.

Source : ministère des affaires étrangères

L'instauration du paiement des frais de dossiers au moment du dépôt de la demande de visa, sur la base de la décision du Conseil européen du 20 décembre 2001, a été effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003. Elle a nécessité un effort important, en matière de formation des agents, d'information du public et des autorités locales, d'adaptations des conditions d'accueil du public et de mise à la disposition des services d'outils informatiques nouveaux pour éditer les quittances. Il convient de souligner que cette modification a été mise en oeuvre **sans personnel supplémentaire**, alors que la perception des droits en début **de procédure augmente les délais de traitement d'un peu moins de deux minutes par demande, selon le ministère des affaires étrangères.**

Le premier impact de la réforme s'est traduit, dans certains pays, par une **dégradation de l'image de la France** (la presse a publié, dans certains pays, des articles très critiques sur cette nouvelle pratique qui consiste à ne procéder à aucun remboursement en cas de refus de visa).

Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure a permis d'**assainir la demande** en éliminant une partie des redondances (s'agissant, par exemple, de l'Algérie) et les demandes « fantaisistes », vouées par avance à l'échec. Les résultats pour l'année 2003 laissent apparaître un **effet différencié selon le niveau de vie du pays** : forte baisse (de l'ordre de 15 à 20 %) dans les pays en voie de développement, diminution quasi nulle, voire poursuite de la progression de la demande, dans les pays à revenus intermédiaires ou élevés.

On notera que, compte tenu de l'instauration du paiement *a priori* pour les demandes de visas et de la diminution de ces demandes qui s'en est suivi, le taux de refus des visas est passé d'environ 30 % à 20 %.

Il convient de rappeler que le Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2003 a institué un **tarif unique** de 35 euros pour les frais de dossier visa, quelle que soit la durée du visa demandé. L'application de cette mesure par la France dès le 1<sup>er</sup> octobre 2003 a abouti à une recette supplémentaire de 17,4 millions d'euros au titre de l'année 2003.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'était engagé à affecter 4 millions d'euros aux crédits de fonctionnement du ministère des affaires étrangères si la recette afférente aux frais de dossier pour les demandes de visas dépassait de 10 millions d'euros le montant de la recette de l'année 2002. La recette pour l'année 2003 s'élevant à 72,4 millions d'euros, 4 millions d'euros ont donc abondé le budget du ministère des affaires étrangères en 2004.

Ces crédits ont été rendus disponibles le 28 juin 2004 et ont été prioritairement affectés au financement des projets de la Direction des Français de l'Etranger et des Etrangers en France, comme le montre le tableau suivant :

**Répartition des 4 millions d'euros de crédits supplémentaires liés aux frais de visa au titre de l'année 2004**

*(en euros)*

<b>Opérations</b>	<b>Montants</b>
Renforcement des moyens de recrutement local visas Chine et des vacances Etat Civil à Londres	190.000
Financement de l'audit qualité du réseau consulaire	50.402
Financement de l'audit de la Commission de Recours des Réfugiés (1 <sup>ère</sup> tranche)	40.000
Financement de la seconde tranche de l'audit Commission de Recours des Réfugiés (suite à l'annulation des crédits Fonds de Réforme de l'Etat)	43.000
Financement de l'opération de résorption des stocks au Centre de traitement des passeports sécurisés	71.200
Réabondement du réseau d'agences consulaires	50.000
Renforcement des capacités de traitement carte nationale d'identité sécurisée	40.000
Financement de l'opération de modernisation des documents d'état civil	30.000
Financement des prestations d'interprétariat à la frontière (dernier semestre 2004)	30.000
Tranche exceptionnelle des travaux d'aménagement prioritaires au profit des Postes consulaires (accueil des usagers et mise aux normes des locaux)	300.000
Modernisation des stations de travail informatiques des Postes consulaires prioritaires	340.030
Développement de projets informatiques Etat Civil	1.430.000
Adaptation du réseau mondial visas aux nouvelles exigences biométriques	445.000

*Source : ministère des affaires étrangères*

Le solde non affecté au 1<sup>er</sup> septembre 2004, soit 0,94 millions d'euros sur les 4 millions d'euros de provision pour frais de dossier visas, a été gardé en réserve par le ministère des affaires étrangères afin, notamment, des couvrir des imprévus budgétaires.

Pour l'année 2005, la lettre plafond du 29 juillet 2004 portant sur le budget du ministère des affaires étrangères pour 2005, prévoit qu'un « *crédit de 4 millions d'euros sera mobilisable à raison de 35 % du supplément de recettes de droit de timbre sur les visas qui sera éventuellement constaté en 2004 par rapport à 2003* ».

Ainsi, au premier euro de recette supplémentaire 2004 sur 2003, une ristourne de 35 % dudit euro sera accordée, sous un plafond maximum de 4 millions d'euros (11,5 millions d'euros de recettes supplémentaires sont donc nécessaires pour atteindre le plafond de 4 millions d'euros). Le mécanisme, par rapport à l'année précédente, offre la garantie d'une augmentation de la dotation en cas de recette supplémentaire même très inférieure.

Le ministère des affaires étrangères considère toutefois qu'« *en matière de circulation des personnes et d'immigration, il n'est pas prudent de*

parler d' « intéressement ». Il souhaite donc le rétablissement d'un fonds de concours pour les recettes liées aux visas – comme c'était le cas jusqu'en 2001.

## **2. Une insuffisance persistante des moyens humains**

**Votre rapporteur spécial déplore la persistance d'un manque de personnel pour assurer la délivrance des visas, carence existant depuis déjà plusieurs années<sup>1</sup>.**

Dans son compte-rendu de gestion budgétaire pour l'année 2003, le ministère des affaires étrangères indique que « *le redéploiement des effectifs des zones excédentaires ou à faible risque vers les zones déficitaires ou à risque élevé doit permettre d'arriver à un nombre satisfaisant de dossiers par agent, estimé à 2.500 par an dans les zones à risque migratoire élevé.*

*« Toutefois, dans la zone à risque migratoire élevé, qui représente 60 % des demandes de visas enregistrées en 2003 et où sont concentrés 63,69 % des agents, le ratio par an et par agent reste supérieur de 13,15 % à celui attendu : il est en effet de 3.394,79 dossiers instruits par agent (442,7 emplois dans la zone) alors que le maximum devrait se situer à 3.000.*

*« L'année 2003 s'est caractérisée par le passage, au premier janvier, au paiement des frais de dossier en début de procédure et n'est comparable à aucune autre année. Cette nouveauté a assaini la demande qui a enregistré une baisse de 17,62 % par rapport à 2002 (pour mémoire, environ 3 millions de dossiers avaient été traités cette année-là). En revanche, les procédures comptables habituellement appliquées aux seuls visas délivrés ont sérieusement augmenté puisque 483.687 opérations comptables ont été enregistrées pour des visas refusés »<sup>2</sup>.*

## **3. Un suivi et un contrôle insuffisants des délivrances de visas à l'étranger**

Par ailleurs, **il est regrettable que le suivi des demandes et de la délivrance des visas ne soit pas davantage effectué au sein de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.** En effet, le ministère des affaires étrangères n'exerce pas de contrôle régulier, au niveau de l'administration centrale, du nombre de visas délivrés à l'étranger : les statistiques relatives à la délivrance des visas dans les services consulaires ne remontent à l'administration centrale qu'une fois l'année écoulée, ce qui rend

---

<sup>1</sup> On rappellera à cet égard que, à l'automne 1999, notre ancien collègue député Yves Tavernier avait publié un rapport d'information intitulé « Les services des visas, parents pauvres du ministère des affaires étrangères », rapport d'information n° 1803 (XI<sup>ème</sup> législature).

<sup>2</sup> Compte rendu de gestion budgétaire du ministère des affaires étrangères pour l'année 2003, page 12.

difficile, et en tout cas, tardif, les possibilités de déceler des variations importantes (nombre total de visas et nombre de visas gratuits délivrés) qui s'expliquent parfois, malheureusement, par des malversations locales.

**Il semblerait pourtant particulièrement utile de suivre régulièrement (par exemple, sur une base mensuelle) les demandes et les délivrances de visas, en opérant des distinction en fonction de la catégorie des visas et de l'origine des demandeurs :**

- d'une part, cela permettrait à l'administration centrale de « tirer la sonnette d'alarme » en cas de constat de variations anormales dans la délivrance des visas, et de vérifier ce à quoi ces variations correspondent ;

- d'autre part, cela permettrait de suivre de manière plus précise l'origine géographique des populations demandeuses et de mutualiser cette information entre les postes, ce qui permettrait de mieux comprendre la logique des flux migratoires, s'agissant notamment des pays de transit des demandeurs de visas pour l'Union européenne ;

- enfin, mais ce dernier point n'implique pas nécessairement un suivi mensualisé de la délivrance des visas, il serait utile que les statistiques relatives à la délivrance des visas soient croisés avec d'autres statistiques, afin de mieux évaluer le devenir des demandeurs de visas. Ainsi, par nationalité, pourraient être suivis le devenir des demandeurs de visas d'étude, ce qui permettrait une meilleure évaluation des effectifs et des flux d'étudiants étrangers, mais également le nombre de demandeurs de visas qui, une fois sur le territoire national, déposent une demande d'asile.

## ***B. L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (OFPPA)***

### **1. Une croissance importante des moyens**

#### *a) L'augmentation des moyens humains*

Pour l'année 2004, l'effectif budgétaire de l'OFPPA était initialement de 677 emplois (368 titulaires et 309 contractuels). Il a augmenté en gestion avec le recrutement de 125 contractuels au 1<sup>er</sup> septembre 2004. A cet effectif total de 802 agents s'ajoutent par ailleurs 67 agents de catégorie C du ministère des affaires étrangères qui sont affectés à l'OFPPA.

Les emplois de titulaire comptent 5 emplois fonctionnels, 173 emplois d'officier de protection (catégorie A), 47 de secrétaire de protection (catégorie B), 67 d'adjoint de protection (catégorie C) et 76 d'agent de protection (catégorie C).

Les officiers de protection (catégorie A) sont chargés de l'instruction des demandes d'asile, de l'encadrement, des affaires juridiques mais également, pour ceux affectés à la Commission des Recours des Réfugiés, des fonctions de rapporteur. Il est précisé que « *la norme de productivité des officiers de protection chargés du traitement de la demande d'asile est en moyenne de 2,7 décisions par jour* » ;

Les secrétaires de protection (catégorie B) 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 agents et les adjoints de protection (catégorie C) assurent les tâches d'exécution (secrétariats, bureaux d'ordre) et l'accueil.

On notera que la création de corps de fonctionnaires spécifiques à l'OFPRA n'est pas sans poser de difficultés au regard de leur mobilité au sein de l'administration de l'Etat.

Les emplois de contractuels se répartissent en 288 emplois de catégorie A, 19 de catégorie B et 127 de catégorie C. Leurs fonctions sont identiques à celles des titulaires.

#### Evolution des effectifs budgétaires de l'OFPRA depuis 1998

Année	Emplois fonctionnels	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Total
		Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels	
1998	6	133	2	46	0	0	75	262
1999	6	135	1	46	0	71	3	262
2000	6	171	1	46	0	74	0	262
2001	6	173	19	46	0	110	0	352
2002	6	173	50	46	0	131	0	406
2003	5	173	175	47	20	140	26	586
2004	5	173	288	47	19	143	127	802

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides

On constate donc que **les effectifs budgétaires de l'OFPRA ont été multipliés par trois entre 2000 et 2004**, ce qui témoigne de l'importance du rattrapage en terme de moyens de cet établissement public. Par ailleurs, on rappellera que cet effectif de 802 emplois est complété par 67 agents de catégorie C du ministère des affaires étrangères affectés à l'OFPRA.

#### b) La croissance des moyens financiers

Le budget de l'OFPRA pour l'année 2004 s'élève à 38,6 millions d'euros, en progression de 10 % par rapport à celui de l'année 2003.

### Le budget de l'OFPRA pour 2004 par rapport à 2003

(en millions d'euros)

Nature des dépenses	Budget initial 2003	Budget initial 2004	Evolution
Dépenses de personnel	20,9	24,3	+ 16 %
Impôts et taxes	1,2	1,4	+ 17 %
Dépenses locatives	6,8 <sup>25</sup>	5,7	Ns
Dépenses liées à la demande d'asile (fournitures administratives, frais postaux, interprétariat)	3,3	3,6	+ 10 %
Dépenses informatiques	0,3	0,2	- 23
Autres dépenses	1,6	1,9	+ 19 %
<b>Total des dépenses de fonctionnement</b>	<b>34,1</b>	<b>37,1</b>	<b>+ 9 %</b>
Dépenses d'aménagement	0,2	0,4	+ 100 %
Dépenses informatiques	0,6	0,7	+ 17 %
Mobilier	0,2	0,3	+ 50 %
Autres dépenses	-	-	
<b>Total des dépenses d'investissement</b>	<b>1</b>	<b>1,4</b>	<b>+ 40 %</b>
<b>Total des dépenses</b>	<b>35,1</b>	<b>38,5</b>	<b>+ 10 %</b>

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides

La **subvention de l'Etat**, qui s'élevait à 38,2 millions d'euros en 2004 et est de 46,3 millions d'euros dans le projet de budget pour 2005, **a été multipliée par trois entre 2000 et le projet de loi de finances pour 2005**, comme l'indique le tableau ci-après.

### Evolution de la subvention de l'Etat à l'OFPRA

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Subvention de l'Etat	15,47	15,47	15,47	17	22,86	34,5	38,19	46,34
Variation	-	-	-	+ 10 %	+ 34 %	+ 51 %	+ 11 %	+ 21 %

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides

<sup>25</sup> Y compris 0,9 million d'euros pour les loyers des anciens sites du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2003.

L'augmentation de la subvention de l'Etat pour l'année 2005 résulte des transferts d'emplois (37 transferts d'emplois, pour un montant de 1,1 million d'euros) et des mesures nouvelles suivantes :

- déménagement de la commission des recours des réfugiés (CRR) dans un immeuble neuf à Montreuil, pour 4,3 millions d'euros ;

- consolidation de 125 agents supplémentaires recrutés en gestion 2004 à la CRR (pour une durée de 8 mois) pour 2,5 millions d'euros ;

- actualisation des régimes indemnitaires, pour 0,5 million d'euros.

## **2. La croissance de l'activité de l'OFPRA**

La loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

**L'augmentation des moyens financiers et humains de l'OFPRA vise à répondre à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, mais aussi à prendre en charge les modifications qui résultent de la réforme législative du droit d'asile.** Cette réforme a conduit à mettre en place un « guichet unique » pour l'ensemble des demandeurs d'asile. Ainsi, l'OFPRA assure désormais l'instruction des demandes d'asile à la frontière, et émet un avis sur l'admission des requérants sur le territoire national, décision qui relève du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Trois agents titulaires de l'OFPRA et dix contractuels du ministère des affaires étrangères sont donc situés à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, pour instruire les demandes d'asile à la frontière<sup>26</sup>. Par ailleurs, l'OFPRA est également chargé, par la loi relative au droit d'asile précitée, d'accorder le bénéfice de la « protection subsidiaire » à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui établit la preuve qu'elle est exposée dans son pays à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou, dans le cas d'un civil, à une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'un conflit armé interne ou international. L'OFPRA traite toutefois toutes les demandes d'asile (conventionnel, constitutionnel et au titre de la protection subsidiaire), au cours d'une instruction unique.

---

<sup>26</sup> D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, près de 90 % des demandes d'asile à la frontière seraient effectuées à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, principalement par des passagers en transit.

Il convient de rappeler que les demandeurs d'asile se présentent aux préfectures, qui leur fournissent un récépissé. Les dossiers de demandes d'asile doivent ensuite être transmis à l'OFPRA par les demandeurs dans un délai de 21 jours, à défaut de quoi ils sont déclarés irrecevables. Toutefois, **dans les cas jugés prioritaires par les préfectures, l'OFPRA ne dispose que de 96 heures pour statuer. Ces demandes prioritaires, qui visent à éviter les demandes d'asile dilatoires, contraignent l'OFPRA à une grande réactivité.**

L'instruction des dossiers est assurée par les officiers de protection de l'OFPRA, qui sont spécialisés par pays ou par zone géographique.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du droit d'asile, l'OFPRA a souhaité **développer les auditions des demandeurs d'asile**. Près des trois-quarts des demandeurs d'asile sont désormais convoqués à Paris, l'objectif étant de convoquer 90 % des demandeurs. En effet, pour que la commission de recours des réfugiés (CRR) puisse rejeter le bien-fondé des recours formulés par les demandeurs d'asile, il faut que ceux-ci aient été préalablement entendus par l'OFPRA.

Les personnes qui bénéficient du droit d'asile sont placées « sous la protection de l'OFPRA », qui se charge alors de leur fournir des documents d'état-civil. Un soin particulier doit être apporté à cette mission, compte tenu des risques de fraude au moment de la reconstitution de la famille du bénéficiaire du droit d'asile.

En 2003, l'OFPRA a pris au total 73.825 décisions (mineurs accompagnants inclus), dont 7.859 admissions au statut de réfugié. En outre, 3.264 dossiers ont été acceptés à la suite d'une annulation de la Commission des Recours des Réfugiés, ce qui porte les acceptations totales de l'année à 11.123. Pour mémoire, le nombre total de demandeurs du statut de réfugié politique était de 59.768 pour l'année 2003, dont 7.564 mineurs accompagnants. Le décalage entre le nombre de demandeurs d'asile et le nombre de décisions prises par l'OFPRA en 2003 témoigne de l'action conduite pour réduire les stocks de demandes en attente, afin de prendre une décision dans des délais raisonnables. De quatre mois à la fin de l'année 2003, ce délai serait passé à environ deux mois au 1<sup>er</sup> semestre 2004.

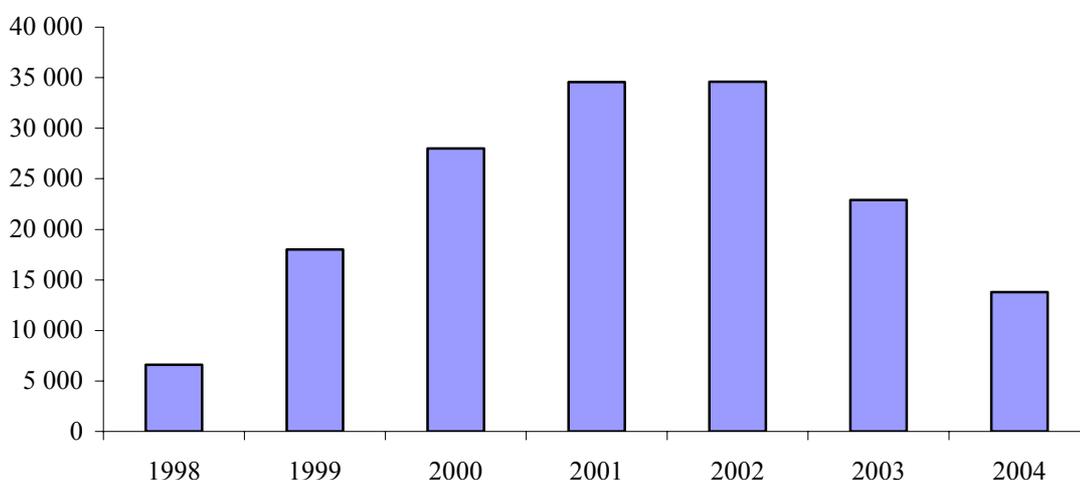
A l'issue du 1<sup>er</sup> semestre 2004, l'OFPRA a pris au total 41.164 décisions (mineurs accompagnants inclus), dont 3.918 admissions au statut de réfugié. En outre, 2.257 dossiers ont été acceptés à la suite d'une annulation de la Commission des Recours des Réfugiés, ce qui porte les acceptations totales du semestre à 6.175, soit un taux d'admission d'environ 15 %. Toutefois, les taux d'admission sont très différents en fonction de l'origine des demandeurs d'asile : si des pays comme la Bosnie ou la Russie bénéficient de taux d'admission très élevés, tel n'est pas le cas de la Turquie ou de la Chine, pays pour lesquels les demandes d'asile masquent souvent une

immigration pour des raisons essentiellement économiques. On notera d'ailleurs que les demandeurs d'asile en provenance de Chine ne se présentent que très rarement aux convocations à un entretien de l'OFPRA, et déposent rarement des recours contre les décisions prises par l'office.

La comparaison du nombre de décisions prises en 2003 et au premier semestre 2004 avec le nombre de demandeurs d'asile témoigne de la réduction du nombre de dossiers en stock, comme le montre le graphique ci-après :

**Evolution du stock des demandes d'asile entre fin 1998 et le 30/06/2004**

*(en nombre de demandes)*



*Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides*

Le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2005 prévoit une augmentation de 18 % des crédits de l'OFPRA et 125 agents supplémentaires au profit de la commission de recours des réfugiés (CRR). En effet, si l'OFPRA a su réduire de manière importante la durée d'examen des demandes d'asile, la CRR, dont l'activité augmente fortement du fait de la réforme législative du droit d'asile, voit ses délais de traitement des dossiers accrus : en effet, les demandes de réexamens des personnes déboutées du droit d'asile ne sont pas limitées en nombre ou dans le temps<sup>27</sup> et ont augmenté de 210 % sur les 9 premiers mois de l'année 2004, par rapport aux 9 premiers mois de l'année 2003.

<sup>27</sup> Les demandeurs déboutés du droit d'asile peuvent donc formuler une demande de réexamen de leur dossier jusqu'au moment où ils sont effectivement reconduits dans leur pays d'origine.

**La mesure proposée dans le projet de budget pour 2005 devrait permettre de réduire les délais de traitement des dossiers par la CRR de 11 mois à 3 mois d'ici à la fin de l'année 2005.** Toutefois, votre rapporteur spécial s'interroge quant à l'absence de capacité de la CRR de « filtrer » davantage les demandes de réexamen, considérant que leur augmentation n'est pas toujours justifiée et contribue à accroître la charge de la CRR, et donc, les délais de traitement des dossiers.

On notera que **la France a conforté sa place de première destination mondiale des demandeurs d'asile** au troisième trimestre 2004, avec une hausse des demandes, alors que leur nombre reculait dans les pays industrialisés, selon des chiffres publiés en novembre par le Haut commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR). Ainsi, pour le quatrième trimestre consécutif, la France a occupé le premier rang mondial avec 16.214 demandes d'asile, soit une progression de 15 % par rapport au trimestre précédent. Elle rassemble ainsi 18 % des demandes d'asile déposées dans les pays industrialisés, contre 13 % en 2003.

### **3. La question de l'effectivité des reconduites à la frontière**

Le ministère des affaires étrangères intervient en matière d'éloignement des étrangers en situation illégale pour faciliter l'obtention des laissez-passer consulaires et participer à la conclusion d'accords de réadmission ou d'accords techniques en matière d'éloignement<sup>28</sup>.

En 2003, sur les 55.854 mesures d'éloignement prononcées, 16.597 laissez-passer consulaires ont été demandés. **Le taux d'exécution des mesures d'éloignement s'élevait à 20,9 % pour cette même année.** Un tiers de ces demandes a nécessité l'intervention du ministère des affaires étrangères. **Le nombre de mesures d'éloignement est en augmentation constante depuis l'année 1998, où il était de 44.513 mesures prononcées, pour un taux d'exécution de 17,4 %.**

Le ministère des affaires étrangères, en liaison avec le ministère de l'intérieur, négocie la conclusion d'**accords de réadmission** prévoyant le retour des ressortissants des pays contractants et des pays tiers, de protocoles d'accords sur la délivrance de laissez-passer consulaires, d'arrangements administratifs sur les reconduites à la frontière, et des échanges de lettres **en vue d'une meilleure exécution des mesures d'éloignement.** A ce jour, la France a signé **36 accords de réadmission.**

Par ailleurs, dans le cadre de la communautarisation de la politique d'immigration, **4 accords communautaires de réadmission** ont été signés à

---

<sup>28</sup> *Le ministère intervient aussi a posteriori, puisqu'il informe par télégramme ses postes diplomatiques et consulaires des mesures d'éloignement qui ont été exécutées, afin de sensibiliser les postes concernés au risque migratoire.*

ce jour avec les régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao, l'Albanie et le Sri Lanka<sup>29</sup>. Pour l'avenir, la Commission a reçu mandat pour négocier des accords de réadmission communautaires avec les Etats suivants : Algérie, Chine, Maroc, Pakistan, Russie, Turquie, et Ukraine.

#### 4. Evaluation et limites de la réforme du droit d'asile

Au total, **la réforme du droit d'asile et l'augmentation des moyens de l'OFPRA ont permis d'unifier les procédures et de réduire de manière très significative les délais de traitement des dossiers par l'OFPRA**. Le recul par rapport à la mise en œuvre de cette réforme est sans doute encore insuffisant pour permettre d'en apprécier pleinement les effets. Toutefois, **votre rapporteur spécial s'interroge sur un certain nombre de points :**

- en premier lieu, **il conviendra d'étudier l'impact de la réforme sur l'activité de la commission de recours des réfugiés (CRR)** : il ne faudrait pas que la résorption du stock des demandes d'asile par l'OFPRA, dont il convient de se féliciter, ne conduise, par un système de « vases communicants », à un engorgement des dossiers devant la CRR. Une telle situation ne présente en effet que des inconvénients, tant du point de vue des demandeurs d'asile, qui doivent patienter plusieurs mois avant d'être fixés sur leur sort s'ils ont déposé un recours contre la décision de rejet de leur demande par l'OFPRA, que pour l'Etat, dès lors que des délais importants encouragent les procédures dilatoires des demandeurs d'asile dont la demande de recours ne serait pas légitime, et que les demandeurs d'asile représentent un coût important pour l'Etat et les collectivités territoriales, que ce soit en matière d'hébergement, de soins médicaux ou de scolarisation des enfants. Or, **la réforme du droit d'asile visait précisément à mettre fin à une situation dans laquelle il était possible aux demandeurs de « jouer la montre » dans l'attente d'une décision les concernant, afin d'obtenir une diminution des demandes d'asile.**

Votre rapporteur spécial se félicite de l'augmentation des moyens de la CRR prévue dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, mais s'interroge sur l'opportunité de revoir certaines procédures, s'il s'avérait que la situation actuelle encourageait une multiplication injustifiée des demandes de recours formulées contre les décisions de l'OFPRA. Par ailleurs, il se demande s'il est opportun de maintenir au sein d'une même structure administrative, à terme, l'OFPRA et la CRR, qui est la juridiction d'appel de ses décisions ;

- en second lieu, **la question de l'effectivité des décisions de rejet des demandes d'asile reste posée**. Compte tenu des difficultés existantes pour

---

<sup>29</sup> Les accords de réadmission avec l'Albanie et le Sri Lanka devraient entrer en vigueur au début de l'année 2005.

mettre en œuvre les décisions de reconduite à la frontière, et plus particulièrement, pour retrouver les demandeur déboutés du droit d'asile, **on peut se demander si la réforme saura mettre fin à une situation dans laquelle on fabrique essentiellement des déboutés du droit d'asile, qui s'installent ensuite de manière irrégulière sur le territoire national.**

#### **IV. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE**

##### ***A. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)***

###### **1. L'évolution des statuts de l'AEFE**

Les statuts de l'AEFE ont fait l'objet d'une révision en fin d'année 2003 avec la parution du décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003<sup>30</sup>. Avec ce texte, l'AEFE respecte désormais le schéma réglementaire d'un établissement public national à caractère administratif, doté d'un ordonnateur principal associé à l'étranger d'ordonnateurs secondaires ainsi que d'un seul comptable principal avec la présence de comptables secondaires.

**Le plan d'orientation stratégique 2007 de l'agence a retenu, parmi les priorités de l'établissement public, la nécessité de mieux faire face aux besoins d'investissements immobiliers et de maintenance des établissements du réseau**, et précise les moyens réglementaires et financiers pour y parvenir :

- en ce qui concerne **les établissements conventionnés**, l'agence a accru de façon significative (+ 1 million d'euros sur son budget 2004) les moyens qu'elle consacre aux subventions d'investissement. Elle souhaite par ailleurs pouvoir faire jouer la possibilité qui lui ouvre le décret n° 2003-1288 précité, d'acheter et de construire des biens immobiliers, et celle d'emprunter pour de telles réalisations. Les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions sont en cours d'examen avec le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé du budget.

On rappellera que les établissements conventionnés avec l'AEFE financent leurs investissements grâce aux ressources procurées par les frais

---

<sup>30</sup> Décret relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et modifiant le décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères.

d'écologie et aux emprunts. Ils peuvent toutefois bénéficier d'une subvention de l'AEFE, qui dispose d'une ligne de crédits de 5 millions d'euros à cet effet. Ce financement devrait être porté à 6 millions d'euros en 2006 et 7 millions d'euros en 2007. Par ailleurs, l'agence peut concéder une réduction de la participation d'un établissement à la rémunération des personnels résidents, afin de diminuer ses charges, lorsque celui-ci contracte un emprunt pour financer des investissements nouveaux.

- en ce qui concerne **les établissements en gestion directe**, il est prévu que l'agence acquière une compétence domaniale au titre de laquelle le ministère des affaires étrangères lui remettrait en dotation les immeubles lui appartenant qui leur sont affectés. Les dépenses d'investissement de ces établissements sont actuellement prises en charge sur le titre V du ministère. Le principe d'une remise en dotation de ces immeubles a été retenu. Ce transfert nécessite d'une part, un amendement du décret précité et d'autre part, un accompagnement en moyens pour permettre à l'agence de mobiliser des crédits à la hauteur du coût d'opérations lourdes de rénovation ou de construction. La mise au point de ces nouvelles modalités d'intervention devrait bénéficier des réflexions en cours sur les possibilités de cofinancement par des personnes morales ou physiques de projets d'établissements français à l'étranger, que permet le nouveau régime législatif du mécénat.

On rappellera que les dépenses d'investissement des établissements en gestion directe relèvent actuellement du titre V du budget du ministère des affaires étrangères. Toutefois, **compte tenu du décalage considérable entre les crédits du titre V et les besoins d'investissement en matière d'établissements scolaires, le budget du ministère des affaires étrangères ne permet plus de gérer convenablement le parc immobilier des établissements scolaires.**

Une réflexion menée par l'agence et ministère des affaires étrangères a donc été initiée sur les modalités d'un éventuel transfert de compétences dans ce domaine, qui pourrait intervenir au cours de l'année 2005. Lors de son audition devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 9 novembre 2004, le ministre des affaires étrangères, Michel Barnier, indiquait que « *l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ayant reconstitué son fonds de roulement, elle allait mettre en œuvre l'année prochaine une politique d'investissements immobiliers grâce à une dotation de subventions en capital de l'ordre de 10 millions d'euros* ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le transfert de la compétence domaniale du ministère des affaires étrangères à l'AEFE serait envisagé pour l'année 2005. L'AEFE pourrait, grâce à une dotation d'investissement spécifique et à l'emprunt (un emprunt de l'ordre de 8 millions d'euros serait envisagé pour l'année 2005), assurer la charge du patrimoine immobilier scolaire relevant actuellement du ministère des affaires étrangères. Par ailleurs, les premiers projets de construction pris en charge par

l'AEFE pourraient concerner un lycée à Ho Chi Minh Ville (Vietnam) et à Ankara, pour lequel un terrain, qui s'avère toutefois inadapté, a déjà été acquis par le ministère des affaires étrangères.<sup>31</sup>

Le transfert de cette compétence immobilière obligera l'AEFE à créer une cellule immobilière, chargée de l'expertise juridique et financière des projets, la maîtrise d'ouvrage devant continuer à être assurée, par convention, par les agences du service de l'équipement du ministère des affaires étrangères.

## 2. La réforme des rémunérations des enseignants

Le tableau ci-après montre l'évolution des différentes catégories de personnel enseignant de 1998 à 2003.

**Evolution des effectifs des personnels titulaires de 1998 à 2003**

Année	Expatriés	Résidents	CSN	Total
1997-1998	1.859	3.665	443	5.967
1998-1999	1.809	3.804	437	6.050
1999-2000	1.754	3.979	358	6.091
2000-2001	1.796	4.105	249	6.150
2001-2002	1.722	4.094	106	5.922
2002-2003	1.587	4.582	0	6.169
Evolution 2002 / 1997	- 14,6 %	+ 25,0 %	Ns	+ 3,4 %

Source : ministère des affaires étrangères

---

<sup>31</sup> Sur ce point, voir le rapport d'information de notre ancien collègue Jacques Chaumont « Atouts et ajustements de l'outil de coopération français en Turquie » n° 395, 2003-2004, page 37.

Il convient en premier lieu de rappeler la différence entre les personnels expatriés et les personnels résidents, ainsi que les avantages et les inconvénients qui s'attachent à ces deux statuts :

- s'agissant du financement, les personnels expatriés sont rémunérés par l'AEFE, tandis que pour les personnels résidents, les établissements scolaires versent une participation à leur rémunération. Par ailleurs, tandis que les expatriés bénéficient de l'indemnité d'expatriation, les résidents bénéficient d'une prime intitulée « indemnité spécifique de vie locale » (ISVL) ;

- du point de vue de la mobilité des personnels, la durée d'expatriation est limitée à six ans, tandis que la durée des contrats des personnels résidents n'est pas limitée : au contraire, ces personnels ne peuvent être mutés par l'AEFE sans leur consentement ;

- enfin, s'agissant du recrutement des personnels, les résidents sont sélectionnés directement par les établissements scolaires. Pour les personnels expatriés, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche participait, jusqu'à la rentrée 2004, à la sélection des candidats à l'expatriation. Il aurait indiqué, en juillet 2004, qu'il ne souhaitait plus participer au traitement et à l'évaluation des dossiers de candidature pour l'AEFE. Par conséquent, l'agence a été contrainte de recruter 7 vacataires pour mener à bien cet important travail.

L'AEFE a mis en place une réforme des rémunérations des personnels résidents, qui constituent les deux tiers des fonctionnaires affectés dans les établissements scolaires français à l'étranger. L'objectif de la réforme était d'améliorer sensiblement leur situation administrative et financière et de réduire les écarts de rémunération qui existaient jusqu'alors entre ces personnels et les personnels expatriés. Deux mesures devaient y contribuer :

- la mise en place d'un avantage familial à hauteur de 40 % des majorations familiales servies aux expatriés. En anticipation de la réforme, les résidents ayant des enfants à charge ont bénéficié, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2000, d'un avantage familial, à hauteur de 30 % des majorations familiales servies aux expatriés et qui sont passées à 40 % au 1<sup>er</sup> septembre 2001.

- l'instauration d'une indemnité spécifique de vie locale (ISVL) remplaçant l'indemnité de résidence, base Paris, servie antérieurement, ainsi que, lorsqu'elle existe, la prime de cherté de vie. Dans le cas où cette nouvelle indemnité était inférieure à la prime de cherté de vie précédemment servie, une indemnité différentielle a été versée aux personnels résidents en poste au moment de l'application de la réforme.

Le deuxième objectif de la réforme était de rationaliser et d'optimiser la gestion des personnels résidents qui, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2002, ont pour employeur unique et exclusif l'AEFE. Cette réforme a permis, en outre, de régler un certain nombre de problèmes qui pouvaient se poser, notamment en matière sociale, fiscale ou financière. Tous ces personnels sont désormais rémunérés en appliquant des textes identiques, notamment ceux qui émanent de l'éducation nationale lorsqu'ils portent sur les heures supplémentaires ou les indemnités de jury d'examen.

Le décret du 4 janvier 2002 a fixé la mise en application de la réforme au 1<sup>er</sup> septembre 2002 (sauf pour les établissements situés sur le territoire des Etats-Unis d'Amérique pour lesquels était prévu un moratoire d'un an par décret du 17 juillet 2002).

S'agissant du coût de la réforme, celui-ci avait été estimé à 20,6 millions d'euros par an durant quatre ans. Afin qu'elle n'ait pas de répercussion sur le budget des établissements et donc des familles, la réforme a été financée par la transformation d'un certain nombre de postes d'expatriés en postes de résidents durant quatre ans et, en partie, par prélèvement sur les fonds de réserve de l'Agence. Depuis l'année 2001, 536 postes d'expatriés ont ainsi été transformés en postes de résidents.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses de rémunération, permettant de constater le coût de la réforme.

**Evolution des dépenses de rémunération de l'AEFE entre 2001 et 2005**

*(en millions d'euros)*

Année	2001	2002	2003	BP 2004 <sup>32</sup>	PLF 2005 <sup>33</sup>
Expatriés (1)	162,59	159,17	141,61	126,73	124,98
Résidents (1)	120,55	153,16	166,73	193,76	209,42
CSN	4,45	6,41	-	-	-
Mesures nouvelles PLF 2005					3,91
<b>Total</b>	<b>295,56</b>	<b>314,68</b>	<b>308,34</b>	<b>320,49</b>	<b>338,31</b>

Source : ministère des affaires étrangères

(1) A compter du 1<sup>er</sup> septembre 2002, date d'application de la réforme, ces dépenses prennent en compte l'intégralité des rémunérations versées : traitements indiciaires – indemnités d'expatriation pour les expatriés, et ISVL pour les résidents – avantage familial ou majoration familiale.

<sup>32</sup> Chiffres inscrits au budget prévisionnel pour 2004 voté par le Conseil d'administration.

<sup>33</sup> L'estimation est faite sur la base de l'emploi de la totalité des effectifs inscrits au tableau : transformation des 32 derniers postes, fin du gel des emplois (2 % des postes d'expatriés et 1 % des postes de résidents).

Le plan de transformation d'emplois qui accompagne la réforme conduit à une hausse substantielle des charges de personnels résidents pour l'agence et à une baisse des charges relatives aux expatriés. A l'arrivée, la réforme est toutefois structurellement équilibrée sur le plan financier.

**L'AEFE considère qu'il est désormais indispensable de mettre un terme à la réduction des effectifs expatriés.** Elle souligne qu'il est nécessaire de conserver des statuts d'expatriés pour les personnels d'encadrement, et en particulier, pour les chefs d'établissements<sup>34</sup>, afin de permettre un renouvellement régulier et d'éviter des durées de séjour trop importantes. Par ailleurs, elle considère qu'il serait souhaitable de disposer, dans chaque établissement, d'un enseignant expatrié par matière, afin de permettre un enrichissement régulier des pratiques pédagogiques. Enfin, elle relève qu'il n'est pas possible d'envoyer des enseignants dans les pays « à risque » ou dans lesquels les conditions de vie sont difficiles (par exemple, à Haïti, au Nigeria ou en Arabie Saoudite) sans leur proposer un statut d'expatrié. Pour l'ensemble de ces raisons, l'AEFE estime que le nombre actuel d'expatriés constitue un plancher qu'il conviendrait de ne pas franchir.

### **3. Le budget de l'AEFE en 2004**

A structure constante, le budget primitif pour l'année 2004 (417,47 millions d'euros) était en retrait de 3,19 % par rapport au budget initial de 2003 (431,24 millions d'euros) qui était lui-même en progression de 8 % par rapport à celui de 2002. Cette diminution tient essentiellement à la non reconduction de la mesure de 10,34 millions d'euros obtenue dans le cadre de la réforme relative à la rémunération des personnels résidents.

La subvention de l'Etat en faveur de l'AEFE, inscrite sur le chapitre 36-30 du budget du ministère des affaires étrangères est de 332 millions d'euros en 2004, soit 79,52 % de ses ressources. Elle diminue globalement de 1,7 % par rapport à l'année 2003<sup>35</sup>. Par ailleurs, le budget prévisionnel de l'agence pour l'année 2004 table sur une participation des établissements aux salaires des résidents d'un montant de 81,46 millions d'euros. Cette contribution est en baisse de 5,37 % par rapport aux 86,08 millions d'euros portés au budget prévisionnel 2003.

L'ensemble des produits, subvention de l'Etat et participation des établissements, permet à l'agence de disposer d'un crédit de 417,47 millions d'euros. Sur cette somme, on notera que :

---

<sup>34</sup> Les personnels d'encadrement représentent plus de la moitié des effectifs expatriés de l'AEFE.

<sup>35</sup> Par ailleurs, l'Etat contribue au fonctionnement des établissements par le financement des travaux réalisés sur le titre V du budget du MAE, contribution qui n'apparaît pas dans le budget de l'AEFE.

- les charges de personnel sont en diminution de 4,16 % par rapport au budget de 2003. Elles passent de 363,49 millions d'euros à 348,38 millions d'euros. Cette baisse résulte de l'économie réalisée au titre de la transformation de postes d'expatriés en postes de résidents et de l'effet change-prix sur rémunération, dont l'impact positif est de 5,13 millions d'euros ;

- les frais de voyages et déménagement sont passés de 7,21 millions d'euros à 5,79 millions d'euros, soit une baisse de près de 20 % par rapport à l'année 2003, qui résulte de la diminution du nombre de voyages et de déménagements liée à la réduction des effectifs de personnels expatriés ;

- les crédits destinés aux actions de formation continue atteignent 1,65 million d'euros en 2004, soit une hausse de 13,71 % par rapport à 2003 où ils représentaient 1,45 million d'euros, afin de veiller à la qualité de l'enseignement dans son réseau, notamment au travers d'actions bénéficiant aux enseignants recrutés localement.

Les crédits d'intervention concernent tant l'aide apportée aux élèves que celle destinée aux établissements.

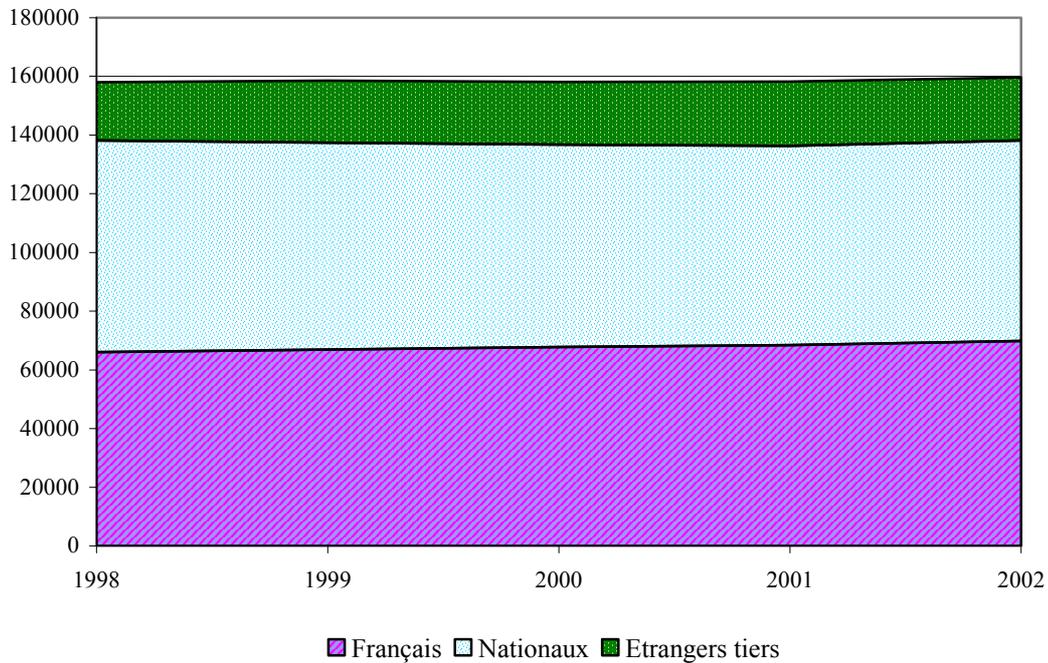
L'aide apportée aux établissements au titre des subventions de fonctionnement s'élève à 5,29 millions d'euros. Par ailleurs, l'agence alloue aux établissements conventionnés des subventions dites d'investissement, destinées à aider les établissements à engager leurs opérations immobilières. Les crédits ouverts en budget primitif représentent 5,97 millions d'euros, soit une augmentation de 1 million d'euros par rapport à 2003 (+ 20,1 %). Ils ont été abondés de 1,1 million d'euros supplémentaires afin de financer des opérations prévues en 2003 mais qui n'avaient pu être menées à bien.

Le projet de budget pour 2005 prévoit une diminution de 10,62 millions d'euros de base de la subvention accordée à l'AEFE et une augmentation de 3,04 millions de francs au titre des moyens nouveaux. Au total, la subvention est réduite de 7,58 millions d'euros par rapport à l'année 2004, et s'établit à 324,7 millions d'euros. Cette diminution n'a cependant pas d'impact sur le fonctionnement de l'agence, étant liée à la fin d'un abondement de crédits destiné à financer la réforme des rémunérations susmentionnée.

#### **4. L'évolution des effectifs scolarisés**

Les effectifs scolarisés par l'AEFE sont en légère augmentation au cours des dernières années. Le graphique suivant montre l'évolution du nombre d'élèves scolarisés par l'AEFE entre 1998 et 2002.

### Evolution des effectifs scolarisés dans le réseau de l'AEFE entre les rentrées scolaires 1998 et 2003



Source : ministère des affaires étrangères

Ce graphique montre une **légère progression de l'ensemble des effectifs scolarisés par l'AEFE au cours des cinq dernières années. Cette augmentation des effectifs résulte principalement de l'augmentation des effectifs français (+ 5,7 %) et des effectifs étrangers tiers (+ 8,3 %) tandis que les effectifs « nationaux » diminuent de manière significative (- 5,2 %).**

S'agissant de la répartition géographique des élèves, on constate une forte progression des effectifs scolarisés dans les établissements français à l'étranger en Europe centrale et orientale (les effectifs ont doublé depuis 1998), et une diminution importante, des effectifs en Afrique francophone (hors Maghreb). On notera que si des établissements de l'AEFE ont été progressivement créés dans la plupart des anciennes républiques de l'URSS, l'AEFE reste absente d'Inde, en dehors de l'ancien comptoir français de Pondichéry.

## 5. Les frais de scolarité

S'agissant des droits de scolarité, le tableau ci-après retrace leur évolution entre 1993 et 2003, par principales zones géographiques :

### Evolution des droits de scolarité par zone géographique entre 1993 et 2003

(en euros)

Zone géographique	Droits de scolarité en 2002-2003	Evolution 2003 / 1993
Europe	2.720,24	+ 32,46 %
Europe de l'est	2.926,17	+ 50,22 %
Afrique du nord	1.134,49	+ 68,26 %
Amérique du nord	8.979,58	+ 102,35 %
Amérique centrale et sud	2.212,51	+ 85,48 %
Asie Océanie	4.289,69	+ 64,55 %
Afrique francophone	938,42	+ 44,37 %
Afrique non francophone	1.889,87	+ 33,20 %
Proche et moyen Orient	2.561,17	+ 101,66 %

Source : ministère des affaires étrangères

Il convient de noter que les droits de scolarité sont fixés en monnaie locale, alors qu'ils figurent, dans le tableau ci-dessus, en euros. Les accroissements des droits de scolarité les plus importants concernent des établissements situés en zone dollar, où les prix de la scolarité augmentent fortement ces dernières années.

La contribution des familles couvre en moyenne moins de 55 % du coût complet des établissements, selon les conclusions d'un rapport d'enquête de l'Inspection générale des Finances (IGF) ayant porté sur un échantillon de 17 établissements choisis pour leur caractère représentatif.

L'IGF a procédé à une évaluation de l'évolution des droits de scolarité sur une période de dix ans en examinant les montants en monnaie locale et en les rapportant à l'évolution des prix afin de juger de la stabilité des frais de scolarité en termes réels. En moyenne, l'augmentation des droits de scolarité a été de 5,3 % par an, hausse qui est à rapprocher de l'augmentation annuelle des prix, de l'ordre de 4 % au cours de la même période de dix ans.

L'AEFE indique que la question de la maîtrise de l'évolution des droits de scolarité reste au cœur de ses préoccupations et, avec elle, celle de la maîtrise des coûts de l'ensemble du réseau. Deux des actions du plan stratégique 2003-2007 de l'agence portent spécifiquement sur cette question :

- l'analyse des coûts réels des établissements afin de favoriser leur maîtrise et de mieux préciser la répartition des charges entre l'agence et les familles ;

- une meilleure information de la communauté scolaire sur les éléments financiers concernant l'établissement et les critères qui justifient leur évolution des droits d'écologie.

On notera enfin que tous les établissements français à l'étranger ne relèvent pas du réseau de l'AEFE et que l'Agence ne dispose à ce titre d'aucun moyen de contrôle ou d'action sur l'évolution des droits d'écologie qui y sont pratiqués, même lorsqu'elle est conduite, comme aux Etats-Unis, à leur attribuer un montant de bourses considérables (1,13 million d'euros pour l'année scolaire 2003/2004 au lycée de New York par exemple).

## **6. Les bourses de l'AEFE**

Le projet de loi de finances pour l'année 2004 a permis une augmentation des bourses scolaires d'un montant de 1 million d'euros. Ainsi, le budget global des bourses scolaires destinées aux élèves français inscrits dans les établissements du réseau de l'agence passe de 39,71 millions d'euros à 40,71 millions d'euros. Cette dotation connaît une augmentation constante depuis 1997.

Dans le projet de budget de l'AEFE pour 2005, 300.000 euros supplémentaires devraient être consacrés aux bourses scolaires.

Par ailleurs, l'agence consacre 2,13 millions d'euros à l'aide à la scolarisation d'élèves étrangers qui se distinguent par la qualité de leurs résultats scolaires et la cohérence de leur projet de formation. A ce titre, 124 bourses ont été attribuées pour l'année 2004, soit 10 de plus qu'en 2003, à des étudiants qui ont majoritairement été acceptés dans des classes préparatoires aux grandes écoles. Par cette politique d'aide apportée aux meilleurs de ses anciens élèves, l'agence s'inscrit dans une dynamique qui vise à rendre les études supérieures en France plus attractives et plus accessibles.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des bourses accordées par l'AEFE :

**Evolution des montants des bourses et du nombre de boursiers entre 1998 et 2003**

Année	Montant total des bourses (en millions d'euros)		Nombre de boursiers		Part des élèves boursiers dans le réseau AEFE		Coût moyen en euros par boursier	
	Montant	Δ %	Nombre	Δ %	Nombre	%	Montant	Δ %
1998-1999	28,09	- 2,80	17.022	- 2,09	14.702	22,03	1.650	- 0,72
1999-2000	29,20	+ 3,95	16.407	- 3,61	14.026	21,29	1.779	+ 7,82
2000-2001	37,01	+ 26,74	17.710	+ 7,94	15.163	22,55	2.090	+ 17,48
2001-2002	39,03	+ 5,45	18.544	+ 4,71	15.974	23,31	2.104	+ 0,67
2002-2003	37,98	- 2,70	19.310	+ 4,13	16.356	23,49	1.967	- 6,52
2003-2004	39,14	+ 3,05	19.483	+ 0,89	16.523	23,44	2.008	+ 2,08

Source : ministère des affaires étrangères

On notera que l'évolution annuelle des frais de scolarité, souvent supérieure à celle des dotations budgétaires, conjuguée à une fluctuation défavorable des parités entre monnaies et à l'application corrélative de mesures restrictives d'attribution ont entraîné une baisse régulière des effectifs boursiers entre 1998 et 2000. Cette tendance s'est toutefois inversée à compter de l'année scolaire 2000-2001 en raison de la revalorisation régulière de la dotation et de la mise en place par l'AEFE d'une nouvelle politique de gestion des bourses scolaires.

Le taux de couverture des frais de scolarité par les bourses est relativement stable, et s'élève à environ 85 %.

L'agence indique que son objectif en matière de bourses scolaires est d'« aboutir, dans la durée, à une augmentation régulière du nombre d'attributaires dans un environnement budgétaire maîtrisé et de pouvoir maintenir aux familles le niveau de l'aide qui leur est accordée malgré l'augmentation continue, et souvent sensible, des frais de scolarité appelés par les établissements d'enseignement français à l'étranger ».

On notera que l'AEFE accorde également des bourses aux élèves qui ne sont pas tous scolarisés dans son réseau, soit près de 3.000 élèves français en 2003-2004, chiffre en augmentation régulière au cours des dernières années.

## 7. Les réformes de l'AEFE

Le ministère des affaires étrangères a associé étroitement le ministère de l'éducation nationale à la réflexion stratégique sur l'avenir du réseau de l'AEFE qui s'est engagée au printemps 2003. Le plan d'orientation stratégique de l'agence, qui résulte de cette réflexion, inclut notamment :

- le renforcement de l'aide à l'orientation et à la bonne intégration des élèves qui doit passer par un jumelage entre les établissements de l'AEFE et les centres d'informations et d'orientation et la mise en œuvre de projets en matière d'orientation dans le cadre des partenariats académiques ;

- le développement d'un enseignement pilote des langues vivantes qui passe par une étroite collaboration avec la direction de l'enseignement scolaire et l'inspection générale de l'éducation nationale ;

- la mise au point d'un nouveau baccalauréat international ;

- la poursuite de l'adaptation des programmes.

Par ailleurs, il convient de rappeler que notre collègue André Ferrand a remis récemment au Premier ministre un rapport concernant l'AEFE. Dans le cadre du plan d'orientation stratégique 2007 de l'AEFE, la mission confiée par le Premier ministre (sous l'égide des ministères des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>36</sup>) consistait à étudier « *la diversification des sources de financement de l'AEFE* », en invitant l'auteur à rencontrer « *les partenaires qu'il paraît possible d'associer à ce projet afin d'étudier avec eux dans quelles conditions ils accepteraient d'y contribuer* ».

---

<sup>36</sup> On rappellera que l'AEFE, dont le subventionnement relève exclusivement du ministère des affaires étrangères, est soumis par ailleurs à la tutelle financière du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et à la tutelle pédagogique du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**Les conclusions du rapport de mission confiée par le Premier ministre à André Ferrand : « Financements de l'enseignement français à l'étranger – réagir et s'unir pour un nouvel élan »**

Le présent encadré présente une partie des conclusions du rapport de notre collègue André Ferrand, qui propose :

De renforcer les partenariats :

- dans le cadre européen (promotion des programmes européens, transformation de certains établissements en Europe en « écoles européennes associées », action en faveur des « Eurecampus ») ;

- avec les pays hôtes, de manière à bénéficier de l'ensemble des aides financières mobilisables ;

- avec les collectivités locales et les académies en France (en particulier, multiplication des jumelages entre établissements en France et à l'étranger, et utilisation de nos établissements comme relais des actions de coopération éducative) ;

- avec les entreprises, afin de les associer à l'orientation et à l'action de l'AEFE ;

- avec les anciens élèves et les amis du réseau, en créant une structure capable de recueillir les donations (création de « fondations des anciens élèves et amis de l'enseignement français à l'étranger ») ;

- avec tous les acteurs et promoteurs du réseau (initiatives des parents étrangers, initiatives privées pouvant contribuer à densifier le réseau, mission laïque française, écoles confessionnelles).

S'agissant des autres pistes de financement, sont citées :

- l'utilisation de partenariats public-privé pour financer les opérations immobilières ;

- la possibilité que tous les établissements qui comportent des filières professionnelles et techniques puissent bénéficier du produit de la taxe d'apprentissage ;

- l'instauration de grilles de tarifs différenciés, déjà utilisées par de nombreux établissements, comportant trois tarifs : le tarif le plus bas pour les élèves français, un tarif majoré d'environ 50 % pour les élèves du pays d'accueil, et une facturation au « coût complet réel » pour les élèves étrangers tiers ; par ailleurs, il faut s'assurer que, quel que soit le niveau des droits de scolarité, l'addition des solidarités nationale (bourses AEFÉ) et locale (bourses ou aides diverses de l'établissement) permette de scolariser tous les enfants français.

Par ailleurs, parmi les « conditions du succès », sont évoquées :

- le maintien de l'effort financier de l'Etat et l'engagement d'une politique contractuelle à moyen terme ;

- l'accroissement des moyens et capacités de l'AEFE pour gérer son patrimoine immobilier et ses partenariats, et exercer efficacement auprès des établissements et des postes des fonctions de conseil et d'assistant technique, tout en développant le contrôle de gestion et une culture gestionnaire, dynamique et managériale ;

- la récréation d'un lien fort avec l'Education nationale ;
- l'internationalisation des programmes et des certifications : mise au point de programmes permettant l'acquisition de trois langues, définition et promotion d'un baccalauréat à la fois français, européen et international ;
- l'ouverture de l'AEFE sur ses partenaires principaux qu'elle doit associer à sa réflexion et à son action ;
- l'encouragement des initiatives locales en mettant en place, par établissement, un « plan école », au moins à moyen terme, auquel seraient associés tous les partenaires actuels ou potentiels, et en faisant évoluer les conditions de fonctionnement des établissements en gestion directe, afin de leur permettre de réagir et de mobiliser les partenariats et autres pistes de financement susmentionnées.

## ***B. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE***

### **1. Une progression sensible du nombre d'étudiants étrangers en France**

Le nombre d'étudiants étrangers en France, pour l'année universitaire 2003-2004, était, selon une note d'information du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de septembre 2004<sup>37</sup>, de 245.300, soit environ 11 % du nombre total des inscrits dans l'enseignement supérieur français. On relèvera que, alors que le nombre d'étudiants étrangers en France avait fortement diminué au cours de la période 1990-1998 (la part des étudiants étrangers pour l'ensemble des établissements est passée de 9,4 % en 1990-1991 à 7 % en 1998), il progresse depuis 1998 à un rythme annuel supérieur à 12 %, comme le souligne le graphique ci-après, qui porte sur les effectifs étrangers à l'université. On notera que, toutes nationalités confondues, les étudiants étrangers sont très majoritairement inscrits dans les universités, qui représente 82 % de leurs effectifs, et 13,7 % des effectifs universitaires en 2003, alors que ces établissements accueillent moins de deux étudiants sur trois. Au total, la contribution des étudiants étrangers à l'évolution des effectifs de l'enseignement supérieur entre les rentrées 2002 et 2003 est de 1,1 % pour une augmentation globale des effectifs de 2,1 % : l'évolution du nombre d'étudiants étrangers est donc à l'origine de la plus de la moitié de la croissance des effectifs étudiants entre la rentrée 2002 et 2003. Cette évolution illustre, après une période de baisse ininterrompue de 1993 à 1998, la reprise de la croissance des effectifs d'étudiants étrangers au cours des cinq années suivantes.

---

<sup>37</sup> Note d'information du ministère de l'éducation nationale « Les étudiants étrangers en France », Claire Tessier, Maël Theulière et Magda Tomasini.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce que la tendance à la diminution du nombre d'étudiants étrangers en France ait pu être inversée ; la formation des élites étrangères constitue en effet un élément important de l'influence de la France et de la francophonie à l'étranger.

De manière plus détaillée, les étudiants étrangers représentent environ 10 % des inscrits en premier cycle, 14 % en deuxième cycle, et près du quart en troisième cycle. **Plus de la moitié des étudiants étrangers inscrits pour l'année 2003-2004 sont originaires des pays francophones d'Afrique. Le nombre des étudiants étrangers originaires d'Afrique a augmenté de 73 % entre 1998 et 2003.** Pour l'Asie, la Chine est le pays le plus représenté, avec 6 % des étudiants étrangers à l'université, leur nombre ayant été multiplié par huit entre 1998 et 2003.

Evolution des origines géographiques de étudiants étrangers à l'université entre 1998 et 2003

Origine géographique	1998-99	99-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	Var 03/98
Union européenne	26.765	27.271	26.866	26.224	26.976	28.653	+ 7,1 %
Autres pays d'Europe	10.654	11.963	13.903	15.820	18.068	20.571	+ 93,1 %
Maghreb	35.232	36.896	40.548	47.852	54.987	61.078	+ 73,3 %
Autres pays d'Afrique	24.095	26.083	29.585	34.161	38.604	41.688	+ 73,0 %
Moyen-Orient	7.862	8.018	8.532	9.339	10.434	11.725	+ 49,1 %
Autres pays d'Asie	8.320	9.280	11.537	14.299	18.479	23.109	+ 178 %
Amérique du nord	3.408	3.491	3.570	3.729	3.850	3.953	+ 16,0 %
Amérique du sud	3.720	4.101	4.482	5.129	5.761	6.362	+ 71,0 %
Antilles-Amérique centrale	1.747	2.002	2.243	2.516	2.888	3.075	+ 76,0 %
Pacifique sud	161	220	221	307	298	359	+ 123 %
Total	122.190	129.533	141.700	159.562	180.494	200.723	+ 64,3 %

Source : ministère de l'éducation nationale

A l'échelle mondiale, les étudiants étrangers représentent un peu moins de 2 % de l'ensemble des inscrits dans l'enseignement supérieur.

Il existe une forte concentration des effectifs sur un nombre limité de pays d'accueil puisque cinq pays (Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, France et Australie) accueillent près des trois quarts de l'ensemble des étudiants étrangers originaires des pays membres de l'OCDE.

La situation relative des grands pays d'accueil a peu évolué au cours des années récentes : les Etats-Unis restent de loin le premier pays d'accueil des étudiants étrangers avec près d'un étudiant étranger sur trois dans le monde. Ils sont suivis par la Grande Bretagne et l'Allemagne.

S'agissant des concurrents de la France, on notera ainsi que :

- les Etats-Unis restent la destination principale des étudiants étrangers avec 586.323 étudiants en 2002-2003, soit une augmentation de 0,6 % par rapport à 2001-2002 (contre 6,4 % d'augmentation observée entre 2000-2001 et 2001-2002) ;

- les effectifs d'étudiants étrangers au Canada ont progressé de 60 % depuis 1997-1998 pour se situer à 52.600 en 2002-2003. Leur proportion par rapport aux effectifs totaux est cependant demeurée relativement faible, soit près de 6 % de l'ensemble des effectifs. Alors que près d'un étudiant sur deux venait d'Asie en 1992-1993, cette proportion n'était plus que de 39 % en 2001-2002. Cette redistribution des effectifs des étudiants étrangers s'est effectuée au profit de l'Europe et de l'Amérique du Nord, de l'Amérique centrale et des Antilles.

- à la rentrée 2002, on comptait 2,3 millions d'étudiants inscrits dans les 170 établissements d'enseignement supérieurs britanniques publics, parmi lesquels 275.270 étudiants étrangers dont 184.685 étudiants n'appartenant pas à l'Union européenne ;

- enfin, depuis 10 ans l'accroissement des étudiants étrangers accueillis en Australie est constant et fort, puisque leur nombre est passé de 93.722 en 1994 à 303.324 en 2003. En 2003, les dix premiers pays d'origine des étudiants étaient asiatiques, à l'exception des Etats-Unis (9<sup>ème</sup> rang avec 12 189 inscrits, soit 4 %). C'est l'Inde qui a connu la plus forte augmentation en passant à 11.364 inscrits en 2002 à 14.386 inscrits en 2003. La 2<sup>ème</sup> plus forte augmentation va à la Chine avec 20,1 %. Les effectifs européens restent très loin derrière les pays asiatiques avec seulement 31.487 inscrits en 2003.

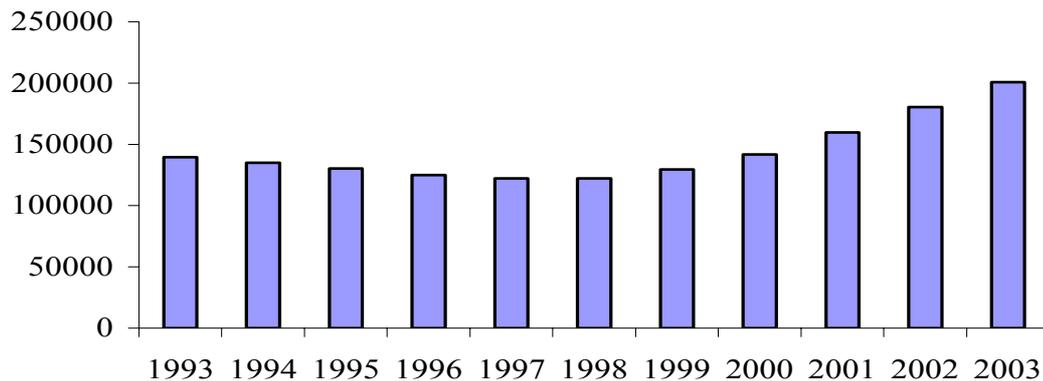
Sur l'ensemble de la population mondiale d'étudiants en mobilité dans un pays étranger recensée par l'Unesco (1.898.250 en 2001-2002), dernière année de référence pour les comparaisons internationales la France en a accueilli 8,7 % (contre 8 % l'année précédente).

Compte tenu du caractère hétérogène des données fournies par les Etats à l'Unesco, la « part de marché » globale de la France est un peu sous-estimée et pourrait être de l'ordre de 9 à 10 % selon le mode de comptabilisation, ce qui place la France au 4<sup>ème</sup> ou au 5<sup>ème</sup> rang mondial et au 3<sup>ème</sup> rang européen, derrière la Grande Bretagne, et pratiquement au même niveau que l'Allemagne.

Pour l'année 2001-2002, dernière année de référence disponible (données publiées par l'OCDE en septembre 2004), on notera que :

- près de 40 % des étudiants en provenance d'Afrique ont choisi la France ;
- 7,3 % des étudiants en provenance d'Europe ;
- 6,8 % des étudiants en provenance d'Amérique du sud ;
- 4,7 % des étudiants en provenance d'Amérique du nord ;
- 13,4 % des étudiants en provenance d'Asie ;
- 10,6 % des étudiants en provenance du Moyen-Orient ;
- 1 % de ceux en provenance d'Océanie.

**Evolution des effectifs étrangers à l'université entre 1993 et 2003**



*Source : ministère de l'éducation nationale*

**Votre rapporteur spécial se félicite de ces résultats positifs tant pour le développement de la francophonie dans le monde que pour étendre l'influence de la France. Il considère toutefois qu'il convient d'être attentif à ne pas « faire du chiffre », ce qui pourrait d'ailleurs conduire à encourager des flux de « faux étudiants », mais s'attacher plutôt à faire venir les meilleurs étudiants étrangers, qui pourront servir les intérêts de la France à l'avenir. Il est donc essentiel que la politique d'accueil des étudiants étrangers cible des publics et des zones géographiques et ne résulte pas uniquement des stratégies individuelles des établissements supérieurs, qui peuvent être tentés d'augmenter leurs effectifs.**

## 2. L'augmentation des moyens consacrés à l'accueil des étudiants étrangers en France

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, les actions concernant l'accueil des étudiants étrangers en France, avec l'objectif d'en accroître le nombre, ont été confiées, au sein de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), à la sous-direction de la coopération scientifique et universitaire. Des crédits centraux du ministère des affaires étrangères sont consacrés plus spécifiquement à cette action, comme le montre le tableau ci-après :

### L'évolution des crédits centraux du ministère des affaires étrangères consacrés à l'accueil des étudiants étrangers

Moyens	Rubrique budgétaire	2003	2004	
			2004	
Programmes de bourses en France	42-15	17,37 millions d'euros	17,87 millions d'euros	(+ 2,9 %)
Subvention à EDUFRANCE	42-15	1,45 millions d'euros	1,52 millions d'euros	(+ 5,3 %)
TOTAL		18,82 millions d'euros	19,39 millions d'euros	(+ 3 %)

Source : ministère des affaires étrangères

L'augmentation des crédits de bourses (+ 500.000 euros) s'explique par la mesure nouvelle du même montant nécessaire à la montée en charge du programme Major lancé en 2000 (le programme Major est un relais du programme de bourses d'excellence de l'AEFE et permet de financer les études des bénéficiaires 3 années supplémentaires, jusqu'au grade de master).

Par ailleurs, après la régulation subie en 2003, la subvention versée à EduFrance a retrouvé en 2004 son niveau de 2002 (légèrement inférieur au montant versé en 2004 par le ministère de l'éducation nationale : 1.540.775 euros).

D'autre part, le tableau ci-dessous distingue, pour chacune des directions de la DGCID, les crédits « géographisés », c'est à dire programmés par les postes, liés à l'accueil des étudiants étrangers en France (bourses d'études ou de stage) :

**Evolution des crédits programmés par les postes à l'étranger pour l'accueil des étudiants étrangers en France**

Moyens	Rubrique budgétaire	2003		2004 (LOLF total des programmes 2 et 3)	
		millions d'euros	%	millions d'euros	%
Bourses Développement et Coopération Technique	42-15	25,21 millions d'euros	31 %	22,06 millions d'euros	29 %
Bourses Coopération Scientifique, Universitaire et de Recherche	42-15	42,37 millions d'euros	52,1 %	40,44 millions d'euros	54 %
Bourses Audiovisuel	42-5	1,02 million d'euros	1,2 %	0,81 million d'euros	1 %
Bourses Coopération Culturelle et du Français	42-15	12,77 millions d'euros	15,7 %	11,73 millions d'euros	16 %
Bourses non ventilées	42-15			0,02 million d'euros	0 %
<b>TOTAL</b>		<b>81,37 millions d'euros</b>	<b>100 %</b>	<b>75,06 millions d'euros</b>	<b>100 %</b>

*Source : ministère des affaires étrangères*

Ces crédits subissent une baisse de 7,8 % entre 2003 et 2004.

D'autres actions, destinées à favoriser l'accroissement du nombre d'étudiants étrangers en France, sont programmées chaque année par les ambassades sur leur enveloppe de crédits (actions de promotion des enseignements supérieurs, en liaison avec EduFrance, salons, constitution de réseaux d'anciens boursiers...).

### **L'action du groupement d'intérêt public EduFrance**

Le groupement d'intérêt public EduFrance a été créé en novembre 1998 à l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il avait pour objectif premier de mettre en place un outil commun à l'Etat et aux établissements d'enseignement supérieur (université, grandes écoles, écoles de commerce...) pour assurer la promotion à l'étranger des formations universitaires françaises. EduFrance était chargée également du recrutement d'étudiants étrangers solvables et de leur insertion dans les établissements français, ainsi que de la réalisation de missions d'ingénierie éducative.

A la suite d'une réunion interministérielle en juillet 2002, il a été décidé de renouveler le GIP EduFrance pour une période de 4 ans, en recentrant l'agence sur sa mission de service public de promotion à l'étranger de l'offre française de formation dans l'enseignement supérieur et de facilitation de l'accueil en France des étudiants étrangers, et en la dotant d'une nouvelle équipe dirigeante.

Le GIP EduFrance associe des ministères membres fondateurs (éducation nationale, enseignement supérieur et recherche ; affaires étrangères), des ministères cooptés (culture et communication, commerce extérieur) et 180 établissements d'enseignement supérieur publics et privés.

Pour l'année 2003, le budget global de l'Agence s'est élevé à 8,78 millions d'euros dont 3,07 millions d'euros de subventions publiques, pour l'essentiel, du ministère des affaires étrangères (1,45 million d'euros) et du ministère de l'éducation nationale (1,56 million d'euros). Par ailleurs, 14,6 postes « équivalent temps-plein » sont mis à disposition par plusieurs administrations et organismes publics et des financements sont apportés par les postes à l'étranger (subventions affectées et moyens humains) pour financer les actions de promotion conduites avec EduFrance, pour un montant de près d'un million d'euros en 2003.

Le montage des programmes intégrés d'accueil d'étudiants solvables a généré en 2003 un volume financier de l'ordre de 5,1 millions d'euros. Il s'agit principalement des deux programmes intégrés : le programme Chine, en partenariat avec Egide<sup>38</sup>, et le programme "n+i" pour les formations d'ingénieurs.

L'année 2003 a été marquée par le développement des actions à l'étranger liant la promotion auprès des étudiants (salons, conférences) avec des rencontres universitaires, en particulier dans les régions définies comme prioritaires (l'Asie et l'Amérique du Sud et, parmi celles-ci, dans les pays émergents).

---

<sup>38</sup> *EGIDE, association à but lucratif de 210 salariés, gère notamment, pour le compte du ministère des affaires étrangères, dans le cadre de la coopération culturelle, scientifique et technique conduite par la France, un ensemble varié et cohérent de programmes dédiés à toutes les formes d'échange et de mobilité internationale des personnes. Ils s'appuient sur les bourses attribués aux étudiants et stagiaires étrangers accueillis en France ainsi qu'aux étudiants et jeunes chercheurs français en formation à l'étranger ; les invitations en France de personnalités étrangères invitées pour des visites, séminaires et conférences ; les missions d'experts français à l'étranger. Ces moyens représentent à eux seuls près du quart des crédits d'intervention de la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères, et près de 70 % des fonds gérés par l'association.*

En complément des opérations d'envergure (12 salons phares, 220 établissements participants, plus de 80.000 visiteurs), des manifestations organisées localement par les services de coopération ou les espaces ont bénéficié d'un soutien de l'agence. De surcroît, conformément aux orientations de sa tutelle, l'agence a renforcé sa contribution sous forme de documentation, dans les diverses langues appropriées, auprès de nombreux pays, y compris européens, engagés dans des actions d'information ciblées auprès de publics susceptibles de bénéficier d'encouragements de la part du secteur multilatéral.

Enfin, les lycées français de l'étranger ont été intégrés plus systématiquement dans le périmètre d'intervention des actions de promotion de l'agence.

L'année 2003 a également été marquée par :

- une amélioration significative du catalogue général en ligne, tant quantitativement (450 formations contre 239 en 2002) que qualitativement, du catalogue Chine et le lancement du projet de catalogue en anglais dans le cadre du programme « Attractivité de la France », qui a fait l'objet d'une première publication au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2004 ;

- le lancement du projet de candidature en ligne dans le domaine du droit dans le cadre du programme « Attractivité de la France » (observant avec quelle efficacité les concurrents étrangers ont facilité la candidature en ligne des étudiants, certaines facultés de droit français ont décidé de se regrouper afin d'offrir un portail unique d'orientation et de candidature en ligne. Elles ont confié à EduFrance ce projet qui se situe dans le cadre du programme « Attractivité de la France ») ;

#### Les programmes intégrés pour les étudiants

##### *- Le programme- en réseau- de formation d'ingénieurs« n+i »*

Le programme n+i a continué en 2003 sa progression en nombre d'étudiants (125), en nombre de pays d'origine de ces étudiants (22). Il a développé un programme très novateur de bourses attribuées par des entreprises. Lors du Forum n+i en Chine organisé par EduFrance, l'ambassade de France à Pékin et la Chambre de commerce française en Chine, à l'occasion de la visite de M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, en novembre 2003, 13 entreprises françaises installées en Chine se sont engagées à accorder des bourses aux étudiants chinois sélectionnés dans le programme n+i, pour un montant total approchant le million d'euros. Ce dispositif novateur de prise en charge de formation pour des étudiants sélectionnés fait l'objet d'un soutien de la part des postes concernés sous forme de bourses d'incitation (d'une année non renouvelable) dont le relais est pris par les entreprises.

##### *- Le programme d'accueil des étudiants chinois*

Ce programme multidisciplinaire, proposé par un ensemble d'établissements ayant mutualisé leurs dispositifs de sélection, a connu une baisse très significative à rapprocher de celle du nombre total d'étudiants chinois se rendant en France (diminution du flux d'un tiers par rapport à l'année précédente). De 627 en 2002, ce programme n'a atteint que 327 étudiants en 2003. La baisse importante de ce programme est l'une des raisons de la baisse significative du chiffre d'affaires de l'agence.

Les liens étroits tissés avec les établissements français (universités, grandes écoles...) et avec les services concernés des ambassades de France à l'étranger ont renforcé l'insertion du dispositif EduFrance dans le réseau culturel français à l'étranger. Les services de coopération de la quarantaine de pays disposant d'espaces EduFrance, et en particulier les attachés de coopération universitaire ont été invités par le ministère des affaires étrangères à suivre le développement des actions de promotion de l'enseignement supérieur dans leur pays de résidence et à veiller à la bonne coordination des interventions dans ce domaine.

Une réflexion sur l'avenir de l'opérateur a par ailleurs été engagée par les pouvoirs publics, dans la perspective de la fin en octobre 2006 du mandat de l'actuel GIP.

*Source : ministère des affaires étrangères*

### 3. La délivrance des visas d'étude

Afin de faciliter la venue en France des étudiants étrangers dans le cadre de la politique de promotion de l'offre française d'enseignement supérieur, le gouvernement a mis en place depuis 1998 de nouvelles dispositions en matière de délivrance de visas pour études :

- renforcement de la concertation entre services consulaires et culturels ;

- allègement des procédures de délivrance des visas pour les étudiants et les membres de leur famille ;

- introduction, dans un souci de transparence, de l'obligation de motiver certaines décisions de refus de visa opposées aux étudiants.

Dans les postes où la demande est en forte croissance, des formules inédites ont été mises en place depuis 2002 (par exemple, la création d'un Centre d'évaluation linguistique et académique – CELA – à Pékin ou le regroupement des visas pour études à Rabat et Casablanca pour le Maroc). La plupart des postes délivrant plus de 500 visas par an ont mis en place des procédures particulières pour le traitement des demandes. Par ailleurs, des instructions du ministère des affaires étrangères confirment le nécessaire renforcement de la collaboration entre les consulats et les services de coopération.

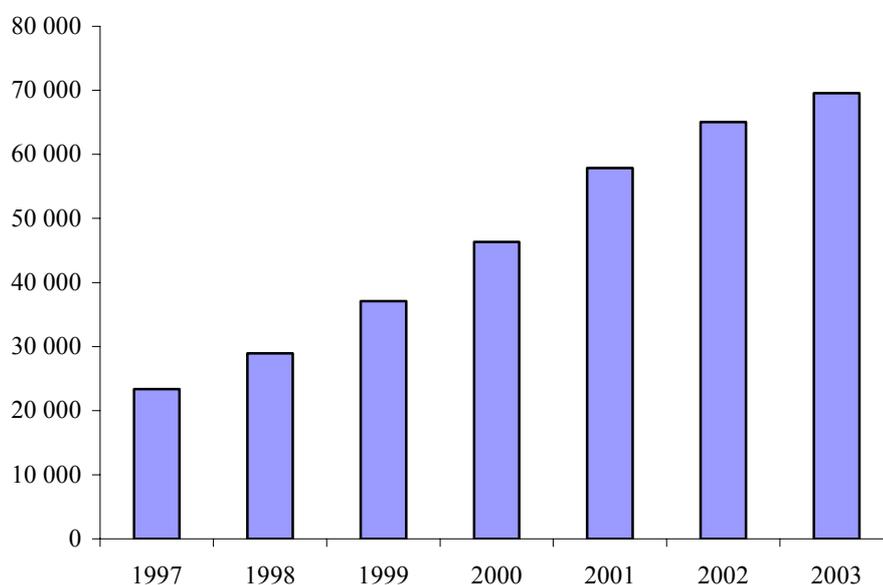
En application de ces orientations, **le nombre des visas délivrés aux étudiants étrangers a triplé au cours des six dernières années.**

**Evolution du nombre de visas d'études délivrés par zone géographique**

	Europe	Asie-Pacifique	Amériques	Afrique du Nord Moyen-Orient	Afrique subsaharienne	Total
<b>1997</b>	3.977	5.477	6.048	4.335	3.516	23.353
<b>1998</b>	4.884	5.934	6.868	6.223	5.042	28.951
<b>1999</b>	5.819	8.179	7.587	8.548	6.959	37.093
<b>2000</b>	7.360	9.475	8.195	12.315	9.000	46.345
<b>2001</b>	7.725	12.150	8.806	18.506	10.696	57.883
<b>2002</b>	7.288	17.750	10.627	18.993	10.559	65.017
<b>2003</b>	<b>8.874</b>	<b>16.674</b>	<b>15.109</b>	<b>18 947</b>	<b>9.964</b>	<b>69.568</b>

Source : ministère des affaires étrangères

**Evolution du nombre de visas d'étude délivrés depuis 1997**



Le tableau ci-après détaille, par pays, l'évolution du nombre de visas de long séjour délivrés pour études.

**Classement des pays par nombre de visas de long séjour délivrés pour études (année 2003)**

Rang 2001	Rang 2002	Rang 2003	Pays	Visas délivrés 1998 (pour mémoire)	Visas délivrés 2001	Visas délivrés 2002	Visas délivrés 2003	Evolution 1998/2003
4	4	1	ETATS-UNIS D'AMERIQUE	2.884	2.993	4.449	7.616	+ 163 %
3	3	2	ALGERIE	715	4.304	5.693	7.265	+ 916 %
2	1	3	CHINE	1.033	5.045	9.129	6.760	+ 554 %
1	2	4	MAROC	3.058	9.187	7.328	5.011	+ 63 %
5	5	5	JAPON	2.573	2.649	2.901	3.010	+ 17 %
6	6	6	TUNISIE	1.064	2.352	2.569	2.777	+ 160 %
20	8	7	VIET NAM	458	848	1.558	2.495	+ 444 %
11	10	8	ROUMANIE	643	1.164	1.398	2.042	+ 217 %
7	7	9	SENEGAL	863	2.115	2.273	1.969	+ 128 %
12	12	10	MEXIQUE	978	1.107	1.244	1.911	+ 95 %
8	9	11	COREE DU SUD	725	1.510	1.498	1.614	+ 122 %
10	11	12	LIBAN	526	1.198	1.285	1.465	+ 178 %

Rang 2001	Rang 2002	Rang 2003	Pays	Visas délivrés 1998 (pour mémoire)	Visas délivrés 2001	Visas délivrés 2002	Visas délivrés 2003	Evolution 1998/2003
19	13	13	RUSSIE	545	871	1.178	1.424	+ 161 %
13	15	14	CANADA	847	1.011	1.059	1.401	+ 65 %
9	14	15	BRESIL	761	1.237	1.166	1.284	+ 68 %
14	16	16	GABON	441	990	975	1.053	+ 138 %
Nc*	Nc*	17	BULGARIE	501	806	874	960	+ 91 %
24	18	18	CAMEROUN	477	715	760	847	+ 77 %
16	17	19	COLOMBIE	401	906	869	843	+ 110 %
Nc*	Nc*	20	R. TCHEQUE	202	524	617	806	+ 299 %
Nc*	Nc*	21	INDE	115	443	578	795	+ 591 %
18	19	22	MADAGASCAR	447	889	727	725	+ 62 %
15	20	23	COTE D'IVOIRE	319	944	709	648	+ 103 %

\*non classé cette année-là.

#### 4. Le programme de bourses Eiffel

Le programme de bourses Eiffel a été lancé en janvier 1999 avec trois objectifs :

- constituer un produit d'appel compétitif pour attirer les meilleurs étudiants étrangers en France (programme d'excellence et allocation attractive) ;

- concerner 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 ;

- cibler les pays émergents, en particulier d'Asie et d'Amérique latine, insuffisamment représentés parmi les étudiants étrangers en France.

Le programme a été conçu comme un outil offert aux établissements d'enseignement supérieur français dans le cadre de leur stratégie internationale et fonctionne en partenariat avec les conférences ou instances représentatives des établissements et les établissements eux-mêmes.

Il a connu une forte croissance et des résultats très encourageants au regard des objectifs qui lui sont assignés.

Depuis 2001, les lauréats sont sélectionnés au cours d'une seule session organisée assez tôt dans l'année pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur français de présenter leurs offres à la même période que les établissements anglo-saxons, la cible du programme étant les meilleurs étudiants encore à l'étranger.

En 2004, 170 établissements ont présenté des candidatures et 65 d'entre eux ont eu au moins 1 admis. Sur 1.157 dossiers recevables, 367 ont été sélectionnés. Depuis 1999, le programme a permis de sélectionner près de 2.200 étudiants de qualité sur 7.000 candidatures présentées.

	Nombre d'établissements présentant des dossiers	Nombre de candidatures recevables	Nombre de boursiers sélectionnés
Promotion de lancement	88	312	153
Promotion 1999-2000*	180	656	278
Promotion 2000-2001*	276	1424	348
Promotion 2001-2002	149	832	328
Promotion 2002-2003	205	1322	341
Promotion 2003-2004	185	1300	362
Promotion 2004-2005	170	1.157	367
TOTAL		7.003	2.177

Source : ministère des affaires étrangères

\* 2 sessions de sélection

La mobilisation des établissements a permis de sélectionner, en 2004, des étudiants dont 78 % d'entre eux étaient encore à l'étranger (« étudiants non résidents »). Cette proportion est la meilleure enregistrée depuis l'origine du programme. (64 % en 2000, 73 % en 2001, 57 % en 2002, 75 % en 2003).

En ce qui concerne les domaines d'études, les sciences de l'ingénieur représentent 46 % des lauréats en 2004, l'économie-gestion 36 %, le droit et les sciences politiques 18 %.

Du point de vue de la répartition géographique des boursiers, l'objectif de favoriser en priorité les pays émergents d'Asie et d'Amérique latine a été atteint, ces régions représentant respectivement 57 % et 22 % des lauréats en 2004. Les pays d'Europe en représentent 10 %, les pays du Moyen-Orient 9 %, et les pays du reste du monde 2 %.

Il faut également souligner que le programme Eiffel permet d'accueillir des étudiants non francophones, à qui une formation intensive en français est offerte avant le début des cours ; en 2004, 210 des boursiers sélectionnés bénéficieront de cette formation (contre 190 en 2003).

Le programme Eiffel a bénéficié, depuis son lancement, de trois mesures nouvelles qui ont accompagné sa montée en charge (7,6 millions d'euros en 1999, 5,3 millions d'euros en 2000, 1,3 million d'euros en 2001). Conformément aux orientations retenues, une partie de ces crédits a également été utilisée pour lancer, en 2000, le programme Major précité, spécifiquement destiné à prendre le relais du programme d'excellence de l'AEFE.

Des aménagements ont été décidés pour optimiser encore le fonctionnement et les résultats du programme. Parmi ceux-ci, deux mesures sont à souligner :

- le calendrier de sélection est encore avancé pour accroître sa compétitivité avec les calendriers des pays anglo-saxons ;

- les établissements français présentant des candidats devront signer une charte de qualité précisant leurs engagements pour l'accueil des boursiers Eiffel.

## V. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le ministère des affaires étrangères indique que la réflexion sur les objectifs et les indicateurs de performance dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a été lancée à la fin de l'année 2003, et que l'ensemble des directions et des services a été consulté. Il précise qu'il n'est pas exclu de recourir à un ou plusieurs prestataires extérieurs pour construire ou mesurer certains indicateurs, notamment qualitatifs (enquête de satisfaction, mesure des taux d'audience,...).

Les développements ci-après examinent l'ensemble des objectifs et des indicateurs proposés par l'avant-projet de performance du ministère des affaires étrangères.

On rappellera que les crédits du ministère des affaires étrangères seront répartis dans quatre programmes, dont un figure dans la mission interministérielle « Aide publique au développement », qui relève du champ de compétences de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits de l'aide publique au développement.

### *A. LE PROGRAMME N°1 : ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE*

Ce programme comprend six actions :

1) **Coordination de l'action diplomatique**, qui regroupe les crédits des services politiques et l'essentiel des moyens des postes, et correspond au rôle de conception et de pilotage de la politique extérieure ;

2) **Action européenne**, qui regroupe les moyens de fonctionnement et d'intervention des services dont la vocation est l'action multilatérale européenne ;

3) **Régulation de la mondialisation**, qui regroupe les contributions obligatoires aux organisations internationales (sauf celles liées à la problématique de la sécurité) ;

4) **Contribution à la sécurité internationale**, qui regroupe les contributions aux opérations de maintien de la paix décidées par la communauté internationale ainsi que la participation au budget des organisations internationales ayant pour mission la sécurité ;

5) **Coopération militaire et de défense**, qui regroupe les crédits destinés au développement des projets de coopération militaire et de défense en partenariat avec des Etats étrangers ;

6) **Soutien**, qui regroupe les crédits correspondant aux fonctions exercées de manière horizontale pour garantir la cohérence du fonctionnement du ministère.

**Ce programme est donc quelque peu hybride**, puisqu'il regroupe à la fois la quasi totalité des fonctions diplomatiques du ministère des affaires étrangères et les fonctions de soutien. En dehors de ces fonctions de soutien, qui se prêtent assez bien à la mesure de la performance (notamment sous l'angle de l'efficience de la gestion – mais celle-ci est peu développée dans l'avant-projet de projet annuel de performance –), **les activités purement « diplomatiques » du ministère des affaires étrangères se prêtent plus difficilement à une évaluation de la performance, dès lors qu'elles sont fondées en grande partie sur une capacité d'influence, dont il est difficile de mesurer la part qu'elle prend dans les résultats obtenus.**

#### **1. Objectif n°1 : Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France**

Le premier objectif associé à ce programme est intitulé « défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France ». Dans l'avant-projet annuel de performance publié à l'occasion du projet de loi de finances pour 2005, le ministère des affaires étrangères considère que « *la façon dont les médias internationaux rendent compte de notre activité sur la scène internationale et l'intensité avec laquelle ils le font apportent un éclairage sur notre performance* », et propose la création d'un **indicateur n°1** « Résonance dans les médias des initiatives françaises », mesurant le nombre d'articles de presse, dépêches, radio et télévisions concernant l'image de la France dans un panel de médias français et étrangers.

**Cet indicateur appelle plusieurs remarques de la part de votre rapporteur spécial :**

- en premier lieu, il mesure la résonance des « initiatives françaises », alors que son calcul porte sur le nombre d'occurrences dans les médias « concernant l'image de la France », ce qui est à l'évidence beaucoup plus large. Il conviendrait donc de connaître avec précision ce qui est mesuré : est-ce l'image de la France ou la seule prise en compte dans les médias de ses initiatives ?

- en second lieu, il est indiqué que la « résonance » des initiatives française sera mesurée par le nombre d'articles dans les médias étrangers, mais également français. Or, on peut s'interroger sur l'intérêt de tenir compte

des médias français pour un objectif concernant de manière explicite la défense et la représentation des intérêts français à l'étranger.

Par ailleurs, **l'indicateur proposé paraît quelque peu « fruste »**, puisqu'il ne fait pas la distinction, ni entre les différents médias, ni entre la taille des articles, et ne tient pas compte de l'éventuelle dimension qualitative des commentaires des médias quant à l'action du ministère. Enfin, le contrôle d'un tel indicateur suppose que le ministère des affaires étrangères soit en mesure de tenir à la disposition des organes de contrôle et du Parlement l'ensemble des données (articles, dépêches...) ou des références correspondantes.

Enfin, **l'indicateur n'est pas directement relié à l'action des postes français à l'étranger** ; il serait sans doute plus opérant, afin de mesurer la performance de ces derniers, de retenir les seules occurrences qui résultent d'une démarche de leur part en direction des médias.

Dans « la fiche de documentation » associée à cet indicateur, le ministère note, s'agissant des limites et des biais connus de l'indicateur, que sa formulation est très vaste et qu'il « *ne sera possible, dans un premier temps tout du moins, que de suivre en France les positions du Département, du ministre et des ministres délégués* ». Par ailleurs, il souligne que le domaine étudié dépend largement des fluctuations de l'actualité, et considère donc qu'il s'agit d'un « *indicateur de base, à partir duquel il serait éventuellement possible d'en construire d'autres, plus pertinents, par la suite* ».

Un **indicateur n° 2** porte sur le « taux de consultation des sites internet du Département et des postes », le ministère des affaires étrangères considérant que « *la consultation des sites Internet du département et des postes est liée, sur le long terme, à l'intérêt pour nos positions et nos analyses* ». Cet indicateur appelle moins de critiques que le précédent. On notera toutefois qu'il mesure autant la qualité des sites internet du ministère et de leur contenu que l'intérêt porté aux positions de la France. Les sites internet du ministère ne sont d'ailleurs pas nécessairement consultés afin de prendre connaissance des positions et analyses du ministère, mais également par de nombreux français qui préparent un voyage à l'étranger, afin de se renseigner sur les conditions de déplacement dans ces pays (rubrique « Conseils aux voyageurs »). Ces consultations, qui n'ont pas de lien avec l'action diplomatique de la France, mais relèvent davantage d'une logique de service public, pourraient éventuellement ne pas être prises en compte dans la construction de cet indicateur, qui pourrait mesurer, par exemple, les seules consultations des sites du ministère émanant de l'étranger.

Dans « la fiche de documentation » associée à cet indicateur, le ministère note d'ailleurs que ce dernier ne permet pas de connaître l'origine des consultations et le public intéressé par les sites et les rubriques et que l'indication du temps de consultation sera difficile à interpréter.

Le ministère considère ainsi que cet indicateur :

- devrait être complété par un indicateur qualitatif ;
- est plus prescriptif que dynamique : toute logique de résultat à atteindre est peu pertinente.

**L'indicateur n° 3** porte sur la « présence de la France et des Français dans les instances de décision et les organes élus des organisations internationales », mesuré par le rapport entre le nombre d'élections remportées par la France et le nombre d'élections auxquelles la France était candidate. **Cet indicateur présente, selon votre rapporteur spécial, plusieurs inconvénients :**

- il ne permet pas de constater, sur moyen ou long terme, l'évolution de l'influence de la France au sein des organisations internationale ;

- il présente un biais, dès lors que les pays ne présentent souvent un candidat à un poste de responsabilité dans les organisations internationales que lorsqu'ont été vérifiées préalablement, par des consultations auprès des autres Etats membres de l'organisation, les chances réelles de ce candidat d'être élu. Le dénominateur du ratio proposé comporte donc un biais non négligeable.

Au total, il semblerait plus adapté de proposer un indicateur permettant de mesurer, sur moyen terme, l'évolution des postes de responsabilités de la France dans les organisations internationale relativement aux autres pays, dans une perspective comparatiste.

Dans « la fiche de documentation » associée à cet indicateur, le ministère note d'ailleurs que « *les élections mesurent le rayonnement de la France dans le système multilatéral mais dépendent aussi de facteurs électoraux (principe de répartition géographique équitable) ou autres (contexte politique, montant des contributions volontaires de la France aux organisations internationales)* ».

**L'indicateur n° 4** porte sur le « soutien apporté aux acteurs économiques français par les postes », mesuré par une enquête de satisfaction. **Cet indicateur appelle encore de la part de votre rapporteur spécial plusieurs critiques :**

- en premier lieu, le soutien aux acteurs économiques français relève davantage des missions de la direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie que des services du ministère des affaires étrangères. Or, les crédits de la DREE ne figurent pas dans la mission « Action extérieure de l'Etat », en dépit des demandes répétées du ministère des affaires étrangères dans ce sens.

L'indicateur semble n'avoir donc qu'un lien ténu avec les crédits du programme et apparaît par conséquent peu pertinent pour en apprécier la performance. Par ailleurs, dans la fiche de documentation associée à l'indicateur, le ministère des affaires étrangères note que « *par construction, cet indice de satisfaction ne sera pas parfaitement représentatif de l'influence et du soutien de la France auprès des acteurs économiques locaux* ».

- en second lieu, la question posée au double échantillon (pays et entreprises) ne permet pas nécessairement de porter un regard précis sur la qualité du soutien apporté aux acteurs économiques, dès lors que la réponse à la question posée : « *estimez-vous que le réseau diplomatique apporte un soutien efficace à son action ?* » ne semble pouvoir être que positive ou négative, ce qui paraît très réducteur.

## **2. Objectif n° 2 : Construire l'Europe**

L'objectif n° 2 est associé très directement à l'action n° 2 « Action européenne », dont il convient de rappeler qu'elle ne regroupe qu'une infime partie des crédits consacrés par la France à l'Europe, puisque seuls les moyens de fonctionnement et d'intervention des services du ministère consacrés aux questions européennes (ministre délégué aux affaires européennes et ses collaborateurs les plus directs, direction de la coopération européenne, service de la politique extérieure et de sécurité commune – PESC –, représentation permanente auprès de l'Union européenne) y sont retracés.

**Votre rapporteur spécial note d'abord que l'énoncé de l'objectif et la stratégie qui y est associée, sont insuffisamment précis : il serait souhaitable d'indiquer quelle est l'Europe que le ministère des affaires étrangères se propose de construire.**

**L'indicateur n° 1** porte sur les « initiatives françaises dans l'UE, à l'OSCE ou au Conseil de l'Europe reprises par nos partenaires ». Il appelle deux remarques :

- la mesure de cet indicateur porte sur le « nombre d'actions soutenues et avalisées rapporté au nombre de propositions françaises » dans les trois organisations précitées. Il conviendrait, afin de mesurer pleinement la portée de cet indicateur, de connaître précisément la portée des mots utilisés : ce que recouvre l'expression « actions soutenues et avalisées » n'apparaît en effet pas clairement. Dans la fiche associée à cet indicateur, le ministère reconnaît d'ailleurs que « *la principale limite réside dans l'appréciation du degré de reprise par ces trois acteurs internationaux des propositions françaises – un certain délai nécessaire à cette évaluation devra être prévu avant de pouvoir valider le comptage des numérateurs* ». S'agissant des « propositions françaises », la fiche précise qu'il s'agit des contributions écrites et des instructions aux représentations françaises ;

- par ailleurs, il est étonnant que l'action n° 1 susmentionnée comporte un indicateur portant sur la présence de la France et des Français dans les instances de décision et les organes élus des organisations internationales, et que ce type d'indicateur ne soit pas retenu pour les différentes enceintes de l'architecture européenne. Cela semble supposer, ce qui pourrait être justifié, que le nombre de français ayant des postes de responsabilité au sein des instances européennes ne constitue pas un bon indicateur de notre influence en leur sein.

### **3. Objectif n° 3 : renforcer la sécurité internationale**

L'exposé de cet objectif mentionne que le renforcement de la sécurité internationale passe « *par des initiatives spécifiques mais aussi par la mise en place d'une nouvelle architecture de sécurité à laquelle l'Europe doit apporter sa contribution. Il suppose aussi notre participation aux différentes opérations de la paix décidées par la communauté internationale, ce qui représente un enjeu financier important (...). Sur tous les aspects mentionnés ci-dessus, le ministère des affaires étrangères travaille en étroite collaboration avec le ministère de la défense* ».

**L'indicateur n° 1** porte sur les « initiatives françaises dans le traitement des crises », mesurées par deux types d'indications :

- le nombre d'initiatives prises par la France pour régler des crises ou mettre fin à des conflits par rapport au nombre de crises et conflits ;

- le nombre d'initiatives ayant abouti à un résultat (prévention ou règlement d'une crise ou d'un conflit) par rapport aux nombres d'initiatives prises par la France.

Cet indicateur appelle des clarifications quant à l'acception des mots utilisés, s'agissant des « initiatives » prises par la France, des crises et des conflits. Des précisions sont apportées par le ministère des affaires étrangères sur le premier point : « *une initiative nécessite veille, alerte et réactivité, ainsi qu'une connaissance approfondie des situations géopolitiques. Elle se traduit par l'élaboration d'un texte et la recherche d'une majorité pour le soutenir* ».

Dans la fiche associée à cet indicateur, des définitions complètes sont mentionnées :

Les crises sont des situations de désordre et de tension, souvent assorties de violences ou de démonstrations de force, survenant à l'intérieur d'un Etat ou entre deux ou plusieurs Etats, et pouvant dégénérer en un conflit ouvert (interne ou international) et s'accompagnant d'une implication de la communauté internationale (Etats tiers, organisations régionales, Nations Unies) aux fins de prévention, gestion et règlement de la crise ou du conflit.

Les initiatives comprennent : les médiations ou bons offices conduits par la France, les plans de paix proposés par la France, les conférences de paix proposées, et, le cas échéant, organisées par la France, les opérations de paix proposées et, le cas échéant, organisées par la France, les résolutions du Conseil de sécurité préparées par la France et les propositions conceptuelles ou organisationnelles pour améliorer le traitement international des crises.

S'agissant des limites de l'indicateur, la fiche rappelle que « *des initiatives peuvent être prises à travers l'UE ou conjointement avec d'autres Etats* » et que « *leur succès dépend de nombreux facteurs non dépendants de la France (attitude des parties à la crise ou au conflit, des autres acteurs internationaux)* ». Enfin, il est rappelé que « *le degré d'implication de la France dans la gestion des crises est lié aux enjeux que constitue chaque crise pour la France sur les plans stratégiques, politiques, militaires, économiques, migratoires* ».

**L'indicateur n° 2** porte sur la « participation de la France à la lutte contre le terrorisme et la prolifération », mesurée par la part des initiatives prise par la France dans l'ensemble des initiatives internationales. Une fois encore, le terme « initiative » mériterait d'être explicité. Par ailleurs, mais cela semble évident, l'indicateur ne permet pas d'évaluer à lui seul le rôle de la France dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération.

La fiche associée à cet indicateur reconnaît que « *le caractère nécessairement synthétique de l'indicateur ne rend pas compte de la variété de la nature et de l'ampleur des initiatives* » et que « *l'aboutissement des initiatives dépend en grande partie de facteurs exogènes* » (évolution du climat international, spécificités du contexte régional, rôle des acteurs clé).

Enfin, le ministère souligne que « *dans toute appréciation des indicateurs, il conviendra de garder à l'esprit les trois facteurs suivants : difficultés de quantification du concept de sécurité internationale, définition en extension de ce concept (aspects militaires et non-militaires) et intervention d'autres départements ministériels dans les actions concernées (ministère de la défense, ministère de l'intérieur, ministère de l'économie et des finances)* ».

#### **4. Objectif n° 4 : Promouvoir le multilatéralisme**

Cet objectif traduit un axe essentiel de l'action extérieure de la France, dont la manifestation la plus visible a été la position de notre pays sur les conditions de l'intervention armée de la coalition conduite par les Etats-Unis en Irak.

L'exposé de cet objectif indique que « *conformément à sa vision d'un monde multipolaire, reposant sur la confiance dans la communauté internationale, la France cherche à promouvoir le rôle des enceintes* ».

*internationales dans la construction d'un nouvel ordre mondial, plus sûr parce que plus juste, fondé sur le respect du droit. (...) Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-Unies, elle entend conforter le rôle de l'ONU dans le règlement des crises (...)* ».

Un **indicateur n° 1** mesure l'« *influence de la France sur les décisions prises aux Nations-Unies et suivies d'effet* », en rapportant le nombre d'initiatives françaises au nombre total d'initiatives prises par la communauté internationale. La fiche associée à cet indicateur précise qu'il s'agit de : projets de résolution, de déclaration ou de décision présentés par la France ou par l'Union européenne et des négociations de conventions lancées par la France.

Outre quelques précisions quant à la prise en compte des initiatives conjointes ou sur celles des initiatives qui sont considérées comme « suivies d'effet » (est-ce l'adoption d'une proposition en tant que résolution de l'ONU qui sanctionne l'effet des initiatives considérées ?), cet indicateur ne soulève pas de questions de fond. Sur ses limites, la fiche du ministère associée à l'indicateur rappelle toutefois que « *la comparaison d'une année sur l'autre n'est pas entièrement pertinente car le rythme de réunion de certaines enceintes n'est pas annuel, les grandes conférences se réunissent de façon ad hoc, et l'ordre du jour des réunions et conférences varie* ».

**L'indicateur n° 2** mesure la « contribution de la France aux débats et réformes du système multilatéral », selon des modalités similaires à celles présentées ci-dessus, qui appellent donc les mêmes remarques. On notera qu'il convient de comprendre parmi les « *suites concrètes données aux initiatives prises par la France* », d'après la fiche associée à cet indicateur : la création de groupes de travail, le lancement de négociations, la création de nouveaux mécanismes, organes ou institutions multilatéraux. Là encore, la fiche précitée note que « *la comparaison d'une année sur l'autre n'est pas pertinente car il ne s'agit pas d'actions ayant un caractère répétitif* ».

## **5. Objectif n° 5 : Assurer un service diplomatique de qualité**

Cet objectif est le seul, parmi l'ensemble des objectifs associés au programme « Action de la France en Europe et dans le monde » à être évalué en fonction des exigences de l'usager et du contribuable. L'exposé de cet objectif précise que « *l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'outil diplomatique, dans un souci de coûts maîtrisés, constitue une préoccupation constante pour le ministère des affaires étrangères* », qui doit se situer « *dans les standards de qualité et d'efficacité de gestion de nos principaux partenaires* ».

**L'indicateur n° 1** porte sur l'« effort de modernisation » du ministère des affaires étrangères, mesuré par la part des crédits consacrée aux quatre

priorités de la stratégie ministérielle de réforme (formation, systèmes de communication, immobilier et sécurité de nos implantations de nos communautés françaises) dans le total des crédits de fonctionnement. Les sentiments de votre rapporteur spécial sont mitigés : cet indicateur porte exclusivement sur l'affectation des moyens du ministère des affaires étrangères, sans donner la moindre indication sur l'amélioration du service rendu ou la maîtrise des coûts pour les quatre priorités susmentionnées ; au contraire, une dérive des coûts de mise en œuvre de ces priorités conduirait à améliorer visuellement l'indicateur, ce qui est contraire à l'idée de performance. Néanmoins, l'indicateur permet de cibler les principales priorités du ministère des affaires étrangères.

Il serait, en fonction de ces observations, pertinent d'identifier des indicateurs permettant d'apprécier la performance de la mise en œuvre de chacune des quatre priorités de la stratégie ministérielle de réforme (SMR). S'agissant de la formation ou des systèmes de communication, par exemple, la construction d'indicateurs semble d'ailleurs relativement aisée.

**L'indicateur n° 2** propose de mesurer le « coût moyen de nos dispositifs de représentation bilatérale et de représentation dans les organisations internationales par rapport à nos partenaires ». On remarquera que le coût du dispositif de représentation de nos partenaires n'apparaît pas dans le tableau proposé pour illustrer cet indicateur. Par ailleurs, il semble indispensable de retenir, dès lors qu'il s'agit ici de comparaisons internationales, un échantillon de partenaires comparable avec la France en terme de poids économique et politique, comme, par exemple, les principaux pays de l'Union européenne (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne). Toutefois, le ministère indique que l'échantillon retenu dans un premier temps devrait être progressivement élargi à l'ensemble des dispositifs de représentation.

La fiche associée à cet indicateur note que « *la pertinence de cet indicateur repose sur la comparabilité, à périmètre identique et constant de coûts, de nos dispositifs avec ceux de nos principaux partenaires* ». Par ailleurs, elle mentionne le fait que cet indicateur « *intègre des éléments de coûts qui ne sont pas imputables au programme 1 (coûts de rémunérations et de fonctionnement des services culturels et scientifiques notamment)* ».

## **B. LE PROGRAMME N° 2 : RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE**

Ce programme représente environ 15 % des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Il vise à « *mettre en œuvre la coopération et l'action culturelles françaises dans les pays ne relevant pas de l'aide publique au développement telle que définie par le Comité d'aide au développement* ».

(CAD) de l'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

*« Les actions engagées dans le cadre de ce programme ont pour objectif de renforcer l'influence de la France dans les pays visés, en faisant mieux connaître nos idées et nos œuvres dans les secteurs culturel, scientifique et de recherche, et de promouvoir la langue française. Plus largement, elles visent à encourager et à préserver la diversité culturelle ».*

**Le programme**, dont le responsable est le directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID), **comporte trois actions** :

- **animation du réseau**, qui regroupe les activités transversales qui participent à la mise en œuvre de la coopération et de l'action culturelles française dans les pays ne bénéficiant pas de l'aide publique au développement ;

- **promotion de l'usage de la langue française et diversité culturelle**, qui vise à promouvoir l'usage de notre langue et, par le biais du plurilinguisme, entre autres, à favoriser la diversité culturelle contre les tendances à une certaine uniformisation. Il est précisé que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), sous tutelle du ministère des affaires étrangères, est un vecteur de la langue française et concourt à cette action mais que, en raison de l'impact de ses activités sur les jeunes Français à l'étranger, elle relève du programme n° 3 « Français à l'étranger et étrangers en France ». On notera que cette action représente près des trois-quarts des crédits de ce programme ;

- **renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires**, qui regroupe les activités menées par le ministère des affaires étrangères dans les domaines scientifiques, techniques et universitaires, dans les pays ne bénéficiant pas de l'aide publique au développement.

### **1. Objectif n° 1 : Améliorer la place de la langue française et favoriser la diversité culturelle**

Cet objectif montre bien que la défense de la francophonie est conçue comme un instrument favorisant la diversité culturelle face à l'hégémonie de la langue anglaise, porteuse d'une culture de plus en plus « mondialisée ».

Les indicateurs associés à cet objectif permettent, selon le ministère des affaires étrangères, de *« mesurer l'attrait exercé par la langue française dans les structures nationales (systèmes éducatifs) des pays concernés par le programme et dans les structures françaises offrant des cours de langue (établissements culturels) à l'étranger. Ce deuxième indicateur reflète*

*également l'adaptation de notre dispositif à la demande de français dans un contexte de plus en plus concurrentiel ».*

**L'indicateur n° 1** mesure le « taux d'apprenants de français dans les systèmes éducatifs nationaux ». Il correspond bien à l'objectif susmentionné, et présente comme principal défaut d'être dépendant de la qualité des systèmes statistiques des pays concernés.

**L'indicateur n° 2** mesure le « nombre d'apprenants dans le réseau des établissements culturels ». Il correspond également bien à l'objectif susmentionné, mais tend à faire masse des apprenants, quels que soient la durée et le niveau de leurs études dans les établissements culturels français ; en ce sens, sa portée est limitée, puisqu'il mesure le nombre d'apprenants de la langue française, mais ne distingue pas les personnes qui acquièrent un certificat attestant de leur maîtrise de notre langue. Le ministère des affaires étrangères précise qu'il s'agit bien d'un indicateur de performance, et non d'activité, car *« les apprenants de français dans le réseau des établissements culturels ne représentent pas un public captif. Leur nombre résulte d'une politique délibérée du Département pour attirer ces apprenants qui doivent faire une démarche active (inscription, paiement des cours, participation aux cours) »*. Le suivi de cet indicateur présentera un intérêt particulier, par pays ou par zone géographique, dans le cadre de comparaisons avec les principaux « concurrents » de la langue française (allemand, espagnol, italien...).

Le ministère des affaires étrangères indique qu'il mesure *« l'activité des seuls établissements à autonomie financière qui sont censés (...) renvoyer des données fiables à travers les budgets des centres »*, mais que *« la mise en place d'une collecte d'information auprès des Alliances françaises subventionnées est envisagée pour compléter cet indicateur »*.

**L'indicateur n° 3** évalue la « situation de la diversité linguistique sur internet », à l'aide de plusieurs mesures, en particulier, la part de la francophonie sur internet, tant en terme de contenu que d'utilisateurs. Cet indicateur est certes soumis à la qualité du recensement des pages sur internet, mais semble constituer un excellent instrument de mesure de la « compétitivité » du français à l'échelle mondiale. Le ministère des affaires étrangères note que cet indicateur permet *« des comparaisons sur la productivité des locuteurs des différentes langues. (...) En 2002, 3,9 % des pages internet ont été produites par les francophones, qui constituent 4,2 % des internautes »*.

## **2. Objectif n° 2 : Améliorer la place des idées, des expressions artistiques et des productions audiovisuelles françaises**

Le ministère des affaires étrangères indique que *« cet objectif correspond à la volonté d'affecter aux ambitions de notre pays dans les*

*domaines culturels et scientifiques les instruments les mieux adaptés et les plus efficaces ».*

**L'indicateur n° 1** porte sur la « résonance dans les médias étrangers des œuvres et productions intellectuelles et des manifestations culturelles françaises », mesurée en nombre d'articles. Cet indicateur appelle les mêmes remarques que l'indicateur associé à l'objectif n° 1 du programme n° 1 : il semble difficile à contrôler et ne fait pas de distinction entre la portée des articles, notamment en fonction des médias concernés et des initiatives prises par les postes à l'étranger. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la différence entre le référentiel retenu pour l'objectif n° 1 du programme n° 1 (soit le nombre d'articles de presse, dépêches, radio et télévisions) et celui proposé par cet indicateur, qui ne fait référence qu'au nombre d'articles, sans qu'aucune précision n'y soit attachée.

La fiche associée à cet indicateur permet toutefois de préciser la nature des données recensées : il s'agirait du « *nombre d'articles de la presse écrite locale (2 quotidiens de référence par pays) concernant les productions intellectuelles et artistiques françaises : critiques de livres, films, disques, spectacles, concerts, expositions* », ce qui implique un recensement permanent par les postes. Le ministère précise que cet indicateur général permettra de disposer de sous-indicateurs concernant respectivement le livre, le film, le disque, les expositions et les spectacles.

**L'indicateur n° 2** porte sur la « diffusion des films français à l'étranger », mesurée à la fois en nombre d'entrées et en parts de marché. La performance mesurée par cet indicateur dépend à la fois de la qualité de la production française et de son adaptation aux demandes du public, et de la performance de la politique de promotion des films français, sans que ces deux critères puissent être distingués. Cela ne pose toutefois pas de difficultés dès lors qu'il s'agit ici de mesurer la pénétration du cinéma français dans les pays étrangers, et que l'objectif de favoriser la diversité culturelle suppose de manière implicite que la France propose des produits culturels « d'exportation ». En revanche, il conviendra d'être attentif à l'avenir aux critères définissant les « films français », dès lors que des films produits par des capitaux français peuvent être tournés dans une autre langue que le français et dans un autre pays. Sous cette réserve, l'indicateur paraît être de nature à mesurer la pénétration des films français à l'étranger, qui constitue un des éléments du rayonnement culturel de la France, et un bon indicateur de la défense de la « diversité culturelle ». Il pourrait être utile de tenir compte également de la vente des supports (DVD) à l'avenir, compte tenu de la pénétration de ce moyen de diffusion. Le ministère précise que compte tenu des très nombreux facteurs exogènes, la part qui revient à l'action des pouvoirs publics est difficile à apprécier. La performance de l'action du ministère serait donc à évaluer sur le long terme.

La fiche associée à cet indicateur précise que « *le premier sous-indicateur ne donne qu'un chiffre absolu qu'il conviendrait d'affiner par territoire, pour mesurer les évolutions de nos parts de marché* ». Quant au deuxième sous-indicateur (part de marché des films français), il « *sera affiné pour mieux situer la place de notre production cinématographique à l'étranger : part de marché des films français par rapport aux autres films étrangers et aussi par rapport à la production cinématographique nationale des pays concernés* ».

**L'indicateur n° 3** est similaire, pour la télévision, à l'indicateur précédent, puisqu'il tend à mesurer l'« audience dans le monde et dans certaines métropoles de TV5 et de RFI ». Il conviendra de préciser la manière dont est mesurée l'audience de ces chaînes dans les différents pays, et de justifier le panel des métropoles retenues à titre d'échantillon. L'indicateur semble pertinent au regard de l'objectif précité, même s'il peut sembler difficile d'évaluer la performance du responsable du programme au regard de l'évolution de l'audience de TV5 et de RFI, qui dépend largement d'autres facteurs, en particulier, de la qualité de la grille des programmes.

S'agissant de l'audience de RFI, le ministère des affaires étrangères indique, dans la fiche associée à cet indicateur, que « *le calcul de l'audience mondiale de RFI fait actuellement l'objet d'une refonte méthodologique. Le chiffre de 45 millions d'auditeurs, fourni depuis plusieurs années, semble sujet à caution. Il n'est donc pas possible, à ce stade, de fournir une valeur de référence, ni une cible pour RFI* ».

### **3. Objectif n° 3 : renforcer le rôle de la France dans la formation des élites**

Le ministère des affaires étrangères indique que « *par la formation de leurs futurs dirigeants et cadres, la France entend tisser des liens durables, profonds et privilégiés avec les pays concernés par le programme, et ainsi, renforcer son influence. Dans cette perspective, le ministère des affaires étrangères (...) veille à la mise en place de programmes de bourses, de diplômes conjoints, et encourage l'adaptation de notre offre universitaire et de recherche aux besoins spécifiques des étudiants et chercheurs étrangers* ».

L'indicateur n° 1 porte sur le nombre d'étrangers diplômés des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> cycles de l'enseignement supérieur français dans un échantillon de pays cibles (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Pologne, Etats-Unis, Canada, Australie, Japon). Il est précisé que cet indicateur « *permet également d'évaluer l'attractivité de la France pour les futures élites étrangères* ».

Il serait utile que le ministère justifie l'échantillon de pays retenu pour le renseignement de cet indicateur et précise en particulier s'il s'agit de pays prioritaires au regard de l'objectif susmentionné. Par ailleurs, cet

indicateur pourrait être complété par une évaluation de l'évolution de la part de marché de l'enseignement supérieur français relativement aux principaux concurrents de notre pays (par exemple : Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie, Australie), en fonction de l'origine géographique des étudiants.

**L'indicateur n° 2** porte sur le « nombre d'anciens boursiers ayant des fonctions de direction dans les entreprises privées et l'administration ». Le ministère des affaires étrangères note qu'il « *importe de compléter ces données [issues du précédent indicateur] en assurant le suivi des étudiants ayant bénéficié des programmes de formation offerts par la France pour connaître leur évolution professionnelle et s'assurer ainsi de la pertinence de nos programmes* ». La manière dont est exposé cet indicateur laisse à penser qu'il vise autant à contraindre nos postes à l'étranger de suivre le devenir des anciens boursiers qu'à mesurer leur réussite. En effet, on rappellera que, pendant longtemps, aucun suivi des étudiants ayant bénéficié d'une bourse pour effectuer une partie de leurs études en France n'était effectué, de telle sorte que l'on perdait toute trace de la plupart d'entre-eux à leur retour dans leur pays d'origine, et, partant, l'essentiel du « retour sur investissement » que l'on pouvait escompter. Cette lacune est désormais comblée, les postes ayant développé la pratique du suivi et la publication d'annuaires des anciens boursiers. S'agissant de l'indicateur, il permet de mesurer le bon « ciblage » des bénéficiaires de bourses d'étude en France et paraît pertinent pour mesurer l'impact que peut avoir notre politique de bourse pour notre action extérieure et le développement d'un réseau d'influence.

#### **4. Objectif n° 4 : Renforcer l'influence de la France par des partenariats dans les domaines universitaire, technique et de recherche**

Le ministère des affaires étrangères note que « *le partenariat est un outil privilégié pour renforcer l'influence de la France en matière universitaire, technique et de recherche dans les pays concernés par le programme, promouvoir la recherche française sur le plan international, renforcer les échanges entre les chercheurs français et leurs homologues étrangers, et renforcer l'attractivité de la France aux yeux des étudiants et des chercheurs* ». On notera que cet objectif se situe à la jonction des missions « Action extérieure de l'Etat » et « Recherche », tant la qualité de notre recherche joue sur notre influence à l'étranger, et tant celle-ci peut nous permettre d'attirer en retour des chercheurs de qualité.

**L'indicateur n° 1**, « nombre de thèses en cotutelle et de co-publications », est censé mesurer l'attrait exercé par la France aux yeux des étudiants et chercheurs étrangers, l'impact des partenariats noués par la France dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais aussi la

qualité perçue à l'étranger de la recherche française. S'agissant des publications, la fiche associée à cet indicateur précise que la base d'indexation de référence est celle du *Science Citation Index*. La lecture conjointe des deux sous-indicateurs constitue une information intéressante, le premier pris isolément apparaissant toutefois davantage constituer un indicateur d'activité.

**L'indicateur n° 2**, qui mesure le « *nombre de connections de travail sur le site de l'opérateur chargé de la veille technologique (Agence pour la diffusion de l'information technologique, ADIT)* », est censé montrer l'intérêt porté à la recherche française. Il est précisé que « *sont prises en compte au titre de « connections de travail » le téléchargement de rapports, les abonnements aux bulletins ou la participation aux enquêtes* ». Il conviendrait peut-être de neutraliser les connections de travail qui émanent de la France, dès lors qu'il s'agit ici de mesurer l'intérêt porté à la recherche française dans les pays étrangers. Si cet indicateur apparaît quelque peu réducteur pour montrer l'intérêt porté à la recherche française, il présente en revanche l'avantage d'inciter l'agence susmentionnée à se faire connaître et donc, à développer son rôle d'opérateur chargé de la veille technologique.

**L'indicateur n° 3** porte sur le nombre de « *partenariats recherche / entreprises impliquant la France et un ou plusieurs pays étrangers* ». Il est censé refléter la « *synergie entre notre recherche et les intérêts économiques, ainsi que le niveau d'échange et de coopération entre les chercheurs français, leurs homologues étrangers, et les entreprises* », en mesurant le nombre de projets contractualisés de Recherche-Développement-Technologie (RDT) associant des entreprises et des laboratoires. Il est précisé, sans doute afin de répondre par avance aux éventuelles critiques qui pourraient trouver tenu le lien entre ces partenariats et les crédits du programme, que « *la conclusion d'un partenariat est l'aboutissement d'un long travail mené par le ministère des affaires étrangères consistant en la définition du contenu des programmes, leur labellisation, l'identification de partenaires français et étrangers, et de sources de financement* ». Le ministère concède, dans la fiche associée à cet indicateur, que celui-ci « *ne prend pas en compte la nature des partenariats et les effets sur le moyen terme du développement de ces recherches* ».

**Il semble toutefois à votre rapporteur spécial que cet indicateur, outre les biais susmentionnés, comporte davantage d'indication sur l'activité que sur la performance des services concernés.**

##### **5. Objectif n° 5 : Assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité**

Le ministère des affaires étrangères indique que cet objectif « *correspond à la recherche de l'efficacité dans la gestion du service culturel et de coopération et dans la mise en œuvre des programmes et des projets du*

*MAE* ». On notera que cet objectif ne suppose pas les objectifs spécifiques de notre coopération, prenant ainsi acte de la diversité des axes de notre action en fonction des pays et des publics visés.

**L'indicateur n° 1** mesure le « taux d'autofinancement des établissements culturels », soit 67 % en 2003. Cet indicateur présente un biais certain, dès lors que le pourcentage d'autofinancement des centres culturels pourrait être nettement accru en cas de diminution, voire de suppression, des subventions versées par le ministère des affaires étrangères. Cette dernière hypothèse contraindrait en effet les établissements culturels à s'autofinancer intégralement, entraînant la disparition de l'ensemble des établissements culturels qui ne seraient pas en mesure de survivre en l'absence de subventions publiques. Votre rapporteur spécial considère qu'il conviendra donc d'être prudent dans l'analyse de ce ratio, qui n'aurait de pertinence qu'à « périmètre constant » de l'activité des établissements culturels, périmètre constant au demeurant particulièrement délicat à établir compte tenu de la relative hétérogénéité des actions conduites d'une année sur l'autre par les établissements culturels.

Le ministère des affaires étrangères précise, dans la fiche associée à cet indicateur, que « *par établissements culturels, on entend les établissements à autonomie financière (EAF) et les Alliances françaises. On cherche ici à mesurer l'autofinancement des seuls EAF. En effet, on connaît de manière précise cet indicateur à travers la collecte des budgets prévisionnels qui se fait de manière systématique. Il n'en va pas de même pour les Alliances françaises pour lesquelles on ne peut connaître avec certitude le total de leur masse budgétaire* ».

**En réalité, l'objectif que traduit cet indicateur semble bien devoir être une augmentation de l'autofinancement des centres culturels qui ne dégraderait pas la qualité du service rendu aux usagers, par le développement des sources de financement alternatives aux subventions du ministère des affaires étrangères (mécénat, partenariats, cours de langue...). Par conséquent, il pourrait être utile de compléter l'indicateur proposé par la mention du niveau des ressources propres des établissements concernés en valeur absolue.**

**L'indicateur n° 2** mesure la « part de nos actions culturelles scientifiques et techniques financées en partenariat ». Il n'est donc pas sans lien avec l'indicateur précédent, le développement des partenariats permettant d'accroître l'autofinancement des établissements culturels.

**L'indicateur n° 3** mesure le rapport entre le coût de structure et les dépenses d'intervention, y compris pour les acteurs du programme, soit les établissements publics et associations qui participent à la mise en œuvre du programme (Agence pour la diffusion de l'information technologique – ADIT –, Association française d'action artistique – AFAA –, Association

française des volontaires du progrès – AFVP –, Association française pour la diffusion de la pensée française – ADPF –, Groupement d'intérêt public France Coopération Internationale, Agence Française de développement – AFD –, Radio France Internationale – RFI –, Edufrance, EGIDE – Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux -). On notera d'abord qu'il est surprenant de voir comptabilisée dans les acteurs du présent programme l'Agence française de développement, dont l'activité semble davantage relever de la mission interministérielle relative à l'« Aide publique au développement ». Le ratio proposé par cet indicateur est intéressant, mais méritera d'être analysé attentivement : en effet, dès lors que les coûts de structure présentent une inertie importante, il risque d'évoluer principalement en fonction du niveau des dépenses d'intervention. Toutefois, il permet de porter l'attention sur le « rationnement » des crédits d'intervention dont a été victime la plupart des services de coopération et d'action culturelle à l'étranger, en raison notamment de l'impact des mesures de régulation budgétaire. Il conviendra, en tout état de cause, de faire la part des évolutions liées à la rationalisation des coûts de structure et de celles liées à la seule augmentation des moyens budgétaires affectés aux dépenses d'intervention.

On notera enfin que le coût de structure n'est basé que sur un échantillon de crédits, puisque les dépenses immobilières ne sont pas prises en compte par l'indicateur.

### ***C. LE PROGRAMME N° 3 : FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE***

Le ministère des affaires étrangères indique que ce programme, dont le responsable est le directeur des français de l'étranger et des étrangers en France, a pour objet de :

- fournir aux Français établis hors de France ou de passage à l'étranger des services essentiels ;
- participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en France ;
- participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'asile.

On pourrait considérer que ce programme ne poursuit pas une finalité d'intérêt général unique, mais plusieurs finalités, la politique d'asile n'ayant pas de lien direct avec les services fournis aux Français de l'étranger. Dans un avis rendu en février 2004, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) considérait d'ailleurs que l'association dans un même programme des activités déployées en direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, même si ces deux politiques peuvent, dans certains cas, être

gouvernées par des principes de réciprocité, ne répondait pas aux critères de la LOLF. Il recommandait d'étudier la suppression du programme « Français à l'étranger et étrangers en France », en rattachant la fonction consulaire au programme « Action de la France en Europe et dans le monde », afin de faciliter la globalisation des moyens des postes à l'étranger engagée par le ministère des affaires étrangères depuis plusieurs années, en rattachant la maîtrise des flux migratoires à ce même programme, tandis que le service public de l'enseignement scolaire français à l'étranger serait rattaché au programme « Rayonnement culturel et scientifique ».

**Ce programme est composé de quatre actions :**

- **offre d'un service public de qualité aux français de l'étranger**, qui a pour objet « *d'assurer la meilleure sécurité possible aux Français résidant à l'étranger, comme aux Français de passage, et de leur offrir des services essentiels, sans pour autant chercher à reproduire à l'étranger, à l'identique, les services de toute nature disponibles sur le territoire national* ».

- **service public d'enseignement à l'étranger**, qui intègre l'activité de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- **instruction des demandes de visas**, qui a pour finalité d'organiser l'accès au territoire national des étrangers désireux de se rendre en France et regroupe l'activité des postes consulaires et celle de l'administration centrale correspondante (instruction de certains dossiers, directives et conseils aux postes consulaires, gestion des recours et des contentieux, production de normes) ;

- **garantie de l'exercice du droit d'asile**, qui correspond à l'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), établissement public administratif compétent pour traiter les demandes d'asile et pour protéger les réfugiés, ainsi que l'activité de la commission des recours des réfugiés (CRR), juridiction compétente pour se prononcer sur les recours formés contre les décisions de l'office en matière d'asile.

**1. Objectif n° 1 : Veiller à la sécurité des Français de l'étranger**

Cet objectif se justifie amplement dans un contexte mondial de montée des menaces terroristes ; l'attentat contre les personnels français à Karachi et les récents troubles en Côte d'Ivoire, témoignent tragiquement des risques auxquels sont exposées les communautés françaises dans un certain nombre de pays.

Le ministère des affaires étrangères indique que « *soumise à une obligation de moyens, la veille sur la sécurité des Français est une activité où la qualité de l'analyse est un élément central. Les acteurs du programme*

*doivent disposer de procédures de révision régulière de l'information, communiquer vers le public et maintenir une capacité opérationnelle suffisante en cas d'ordre. Pour ce faire, des plans de sécurité sont établis dans chaque pays (...). Un bon plan se caractérise par une analyse appropriée des facteurs de risque, une identification des personnes ressources du pays d'accueil et une connaissance satisfaisante de la communauté française. La procédure de validation, qui dépend de la conformité du plan à ces critères, est un gage de son efficacité ».*

**L'indicateur n° 1** mesure le « délai moyen de mise en œuvre de la cellule de crise ». Il apparaît constituer un élément important pour mesurer la réactivité du ministère des affaires étrangères. Toutefois, compte tenu des délais mentionnés pour les années 2002 et 2003 (2 heures), dont le ministère indique qu'ils résultent d'une estimation des services, il convient de s'interroger sur la pertinence d'une telle mesure. En effet, plusieurs observations peuvent être faites :

- dès lors que les délais sont extrêmement courts, comme l'estimation citée ci-dessus semble le montrer, il convient de s'interroger sur la possibilité d'adjoindre à cet indicateur une cible de résultat qui ait du sens : le passage d'un délai de réaction moyen de deux heures à une heure et demi constitue certes une amélioration, mais celle-ci peut elle être considérée comme déterminante au regard de l'objectif de préserver la sécurité des Français à l'étranger ?

- par ailleurs, le choix de mesurer le délai moyen de mise en œuvre d'une cellule de crise apparaît contestable, dès lors qu'il ne permet pas de connaître la dispersion des délais pris en compte dans le calcul. Or, autant on pourrait considérer que la performance serait satisfaisante si toutes les cellules de crise sont mises en place dans un délai identique de deux heures, autant celle-ci serait inquiétante si cette moyenne résultait d'un délai généralement proche d'une heure, mais de délais pouvant occasionnellement être dix fois supérieurs : une telle configuration montrerait qu'un dysfonctionnement sérieux existe, puisque la réactivité du ministère ne pourrait pas être assurée en toute circonstance, ce qui importe plus particulièrement dans cette situation.

Sans remettre en cause l'importance de la capacité du ministère des affaires étrangères à mettre en œuvre une cellule de crise rapidement pour la sécurité de nos compatriotes à l'étranger, votre rapporteur spécial insiste donc sur la nécessité de revoir, ou de compléter, l'indicateur proposé, de manière à ce que celui-ci permette de mettre en évidence, le cas échéant, la capacité de réaction du ministère « en toutes circonstances ».

**L'indicateur n° 2** mesure le « taux de conformité des plans de sécurité ». Cet indicateur paraît peu pertinent pour juger de la performance d'ensemble du programme, dès lors que les plans de sécurité sont préparés, et

leur conformité vérifiée, par des acteurs faisant partie du même programme. Cet indicateur semble donc davantage mesurer la capacité d'une partie des acteurs de ce programme (en l'occurrence, les postes consulaires) à préparer des plans de sécurité considérés comme efficaces, que la performance d'ensemble du programme. On notera par ailleurs que la performance relevée par cet indicateur est assez largement soumise aux règles définies pour juger conformes les plans de sécurité ; ces règles doivent donc être publiques pour s'assurer que la conformité des plans ne relève pas d'une appréciation arbitraire, qui ne serait pas vérifiable. Par ailleurs, quand bien même les règles permettant de juger de la conformité d'un plan seraient connues, l'indicateur pourrait encore être renseigné de manière à afficher de bons résultats, dans le cadre d'un processus de validation interne, des consultations préalables pouvant permettre de modifier les plans avant qu'une appréciation « officielle » ne soit portée sur leur conformité.

Au total, votre rapporteur spécial considère donc que l'indicateur proposé présente des inconvénients, nécessitant la conduite d'une réflexion approfondie sur la manière d'apprécier la contribution du ministère des affaires étrangères à la sécurité des Français à l'étranger. Il paraît à tout le moins indispensable de disposer de la méthodologie et des garanties d'indépendance quant à l'évaluation des plans de sécurité, pour accepter cet indicateur en l'état.

**L'indicateur n° 3** porte sur le « taux de consultation du site « Conseils aux voyageurs » ». Il convient d'abord de s'assurer que le nombre de visites de ce site n'est pas comptabilisé dans l'indicateur n° 2 du programme n° 1, comme cela est rappelé plus haut. Cet indicateur permet toutefois de donner une bonne idée de la contribution du ministère des affaires étrangères à l'information des voyageurs sur les risques qu'ils encourent dans les pays où ils envisagent de se rendre. Votre rapporteur spécial souligne d'ailleurs la qualité, la précision et l'actualité des informations disponibles sur ce site, qui explique d'ailleurs assez largement la hausse de sa fréquentation constatée entre 2002 et 2003.

## **2. Objectif n° 2 : Assurer un service consulaire de qualité**

Le ministère des affaires étrangères indique que « *la qualité du service offert au public doit être l'objectif premier des services consulaires. Le délai de réponse à une demande du public est un instrument de mesure simple et parlant. Cependant, il n'est pas retenu pour les visas : les délais de traitement sont largement fonction des consultations préalables à la prise de décision (selon le type de visa ou la nationalité du demandeur) ; un délai moyen est donc de ce fait peu significatif de la qualité de traitement.*

*« L'importance des volumes en jeu justifie de se doter d'un outil de suivi des coûts, de manière à faire des comparaisons pertinentes et à apprécier plus finement les options de réorganisation éventuelles ».*

On notera donc que cet objectif se situe résolument dans une optique de service public à l'utilisateur, s'agissant ici d'une activité qui n'est pas spécifique au ministère des affaires étrangères.

**L'indicateur n° 1** mesure le délai de délivrance des actes d'état civil, des passeports et des cartes nationales d'identité. Sans que cela soit précisé de manière explicite, il semble que l'indicateur mesure le délai moyen de délivrance. Il est intéressant de relever que les préfectures, qui gèrent la délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité sur le territoire national, n'ont pas retenu un indicateur en tous points identique à celui-ci. Dans l'avant-projet annuel de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », pour le programme « Administration territoriale », le ministère de l'intérieur indique que *« en ce qui concerne la délivrance des titres réglementaires, l'objectif renvoie à la mission fondamentale des préfectures visant à garantir l'identité des personnes physiques. Pour cette raison, les indicateurs ayant trait à la prestation de service (délais d'attente) sont moins significatifs »*. Ainsi, le programme précité se voit assigner un objectif intitulé « Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables », pour lequel il est indiqué que *« les services de délivrance de titre ont un double objectif : garantir la fiabilité des titres délivrés et traiter les dossiers dans les meilleurs délais. Un équilibre doit être trouvé entre ces deux objectifs complémentaires afin que la rapidité de traitement des dossiers ne nuise pas à la fiabilité des actes »*.

*« Pour illustrer cet objectif, deux indicateurs ont été retenus :*

*- un sur les fraudes (taux de fraude détectés) qui tend à démontrer les efforts engagés par les services de la préfecture pour sécuriser les titres délivrés ;*

*- un sur le respect des délais de délivrance (proportion des préfectures qui délivrent dans les délais fixés les cartes grises et les titres de séjour) qui mesure l'efficacité des services et la rapidité de traitement des demandes ».*

Il est intéressant de constater la divergence existante entre les deux ministères – et plus précisément, entre les services préfectoraux et les services consulaires – pour mesurer la performance en matière de délivrance des actes.

Ainsi, le ministère des affaires étrangères dispose de trois indicateurs relatifs à la délivrance des actes d'état civil des passeports et des cartes nationales d'identité. Ces indicateurs se rapportent :

*- au délai moyen de traitement ;*

- au coût moyen par type de document ;

- à la proportion de décisions annulées par le juge (relatives à l'activité de délivrance des passeports, cartes nationales d'identité, actes d'état civil et visas).

L'administration préfectorale retient quant à elle, comme indiqué plus haut, deux indicateurs :

- l'un relatif au taux de fraudes détectées ;

- l'autre, relatif à la délivrance des cartes grises et des titres de séjour dans des délais fixés.

Il est possible d'évoquer des hypothèses, afin d'expliquer la divergence des indicateurs retenus pour deux activités comparables :

- en premier lieu, le volume des titres délivrés explique sans doute pour partie ces divergences : il est en effet bien plus important dans les préfectures que dans les services consulaires, ce qui justifie la fixation de délais de délivrance par strates de préfectures, évaluant de manière plus fine et spécifique la performance que des délais moyens de traitement. Il pourrait en être de même pour la lutte contre la fraude : les services de la préfecture effectuent des contrôles, dont il est possible de mesurer l'efficacité. S'agissant des consulats, l'indicateur porte sur les décisions annulées par le juge, ce qui conduit à évaluer la performance sous un angle différent ; il est d'ailleurs précisé que *« la qualité de l'instruction des dossiers pourra être appréciée à travers le taux d'annulation juridictionnelle, sans se cacher qu'il s'agit là en réalité de volumes extrêmement faibles. La proportion de décisions annulées par le juge garantira notamment que la lutte contre la fraude n'entraînera pas des refus abusifs »*. **Cette citation semble montrer que la logique qui préside à la délivrance des titres n'est pas la même pour les préfectures et dans les consulats : dans le premier cas, la lutte contre la fraude et l'efficacité des contrôles paraît privilégiée ; pour les consulats, il s'agit au contraire d'une logique de service, où l'objectif prioritaire semble être de limiter les refus abusifs de documents.** Cette divergence montre clairement une différence de culture, les consulats étant amenés à produire des actes pour une population plus exigeante, compte tenu de l'urgence souvent particulière d'une demande de documents officiels à l'étranger.

- en second lieu, un indicateur de coût a été retenu pour les consulats, ce qui n'a pas été le cas pour les préfectures, divergence qui s'explique sans doute là encore par les volumes traités : alors que les consulats traitent souvent des demandes « au cas par cas », l'administration préfectorale bénéficie d'un traitement très organisé des demandes d'actes réglementaires. L'indicateur de coût peut également refléter un souci accru d'économie du ministère des affaires étrangères, dans un contexte de ressources contraintes.

Enfin, votre rapporteur spécial regrette qu'aucun indicateur de performance ne porte sur le travail d'instruction effectué par les services des visas, s'agissant du nombre de demandes traitées par agent et par zone géographique, en particulier pour les zones « à forts risques migratoires ».

### **3. Objectif n° 3 : faciliter l'accès des jeunes Français de l'étranger et des élèves étrangers à l'enseignement français**

Cet objectif s'applique pour l'essentiel aux activités de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), ainsi que celles des autres établissements scolaires français à l'étranger. Il traduit la dualité des missions de ces établissements, à la fois service public pour les communautés françaises à l'étranger et outil de coopération et de promotion de la francophonie vis-à-vis des populations locales et des nationalités tierces. L'inscription de la subvention à l'AEFE dans ce programme peut d'ailleurs être contestée, les missions de l'agence relevant à la fois d'une logique de coopération et d'une logique de service public. Le choix effectué montre la priorité donnée aux élèves français. Il n'est qu'imparfaitement traduit par les indicateurs proposés.

**L'indicateur n° 1** mesure l'« évolution du nombre et de la proportion d'enfants français, étrangers tiers et nationaux dans les établissements d'enseignement français à l'étranger<sup>39</sup> ». Cet indicateur est décomposé en six sous-indicateurs, exprimés en valeur absolue et en pourcentage, pour chaque catégorie d'élève (enfants français, enfants étrangers nationaux, enfants étrangers tiers).

Le ministère des affaires étrangères indique que « *dans la mesure où l'inscription à nos établissements résulte d'un libre choix, la mesure des effectifs permettra d'apprécier l'attractivité des établissements d'enseignement français à l'étranger et la manière dont ils répondent à cet objet, notamment la capacité de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger à répondre à la mission première qui lui est assignée par la loi, à savoir « assurer, en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger, les missions de service public relatives à l'éducation ».* ».

Votre rapporteur spécial relève toutefois que cet indicateur ne permet pas de mesurer pleinement, ni l'attractivité des établissements d'enseignement scolaire à l'étranger, ni la manière dont ils remplissent leur mission à l'égard des enfants de nationalité française. En effet, afin de mesurer l'attractivité des établissements, il serait nécessaire de compter non pas le nombre ou la part des élèves étrangers nationaux ou tiers, mais l'évolution des demandes de

---

<sup>39</sup> Il est précisé que le périmètre retenu est celui des « établissements du réseau de l'AEFE (établissements en gestion directe et établissements conventionnés ; hors établissements homologués hors du réseau de l'AEFE), qui font partie de la cible d'acquisition des données en régime LOLF ».

scolarisation de ces publics dans les établissements scolaires français. En effet, toutes les demandes de scolarisation ne peuvent être toujours satisfaites, compte tenu du nombre de places limitées dans les établissements. De surcroît, dans un contexte où, comme cela est rappelé plus haut, la priorité de l'AEFE porte sur les élèves de nationalité française, l'évolution des élèves d'autres nationalités peut dépendre du niveau des demandes provenant d'élèves de nationalité française. Il semblerait, en fonction de ces observations, préférable de retenir un indicateur de nature à mieux apprécier l'évolution des demandes de scolarisation et la capacité pour l'AEFE d'y répondre à moyens budgétaires donnés, comme cela est souhaité dans le descriptif de l'objectif précité.

**L'indicateur n° 2**, mesure le « taux de réussite aux examens » au brevet et au baccalauréat. Cet indicateur permettrait, sous toutes les réserves d'usage, de mesurer la qualité de l'enseignement scolaire dans les établissements français à l'étranger. Toutefois, un tel indicateur apparaît assez « fruste », et est, de surcroît, assez dépendant des directives du ministère de l'éducation nationale.

**L'indicateur n° 3** mesure le « coût moyen pour l'Etat, par élève et par catégorie d'élèves », les catégories étant entendues ici en fonction des niveaux de scolarité (école primaire, collège et lycée). Cet indicateur permet de constater efficacement l'évolution des coûts de la scolarisation des élèves à l'étranger. Il présente toutefois un biais important, qu'il convient de relever : dès lors qu'il s'agit de mesurer le coût pour l'Etat, tout désengagement financier de sa part, compensé par une hausse des droits d'écologie, provoquerait une amélioration de l'indicateur. Il conviendra donc de faire la part de ce qui relève de la décision politique et de ce qui relève de l'amélioration de la gestion pour évaluer la performance retracée par cet indicateur.

**L'indicateur n° 4** mesure la « part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des établissements scolaires à l'étranger », en fonction des différentes catégories d'établissements. Cet indicateur semble être « l'image inversée » de l'indicateur précédent, puisque la part des ressources propres (qu'il conviendrait de définir avec précision) augmente mécaniquement au fur et à mesure du financement de ces établissements par les droits d'écologie plutôt que par des subventions étatiques. Il conviendra donc de mesurer la performance « à dotation constante ».

#### **4. Objectif n° 4 : Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur**

Le ministère des affaires étrangères rappelle que *« la récente réforme du droit d'asile vise à faciliter l'accès au statut de réfugié de la protection subsidiaire pour les personnes en attente légitime d'une protection de la*

*France. Les dossiers de demandes doivent faire l'objet d'un traitement rapide, pour des raisons de qualité de service aussi bien que de dignité des personnes ; c'est une raison d'être de la loi du 10 décembre 2003. Permettre à l'OFPRA de réduire de manière significative ses délais d'attente constitue également de manière significative à réduire la charge globale du traitement de l'asile en France ».*

**L'indicateur n° 1** porte sur le « délai moyen de traitement des dossiers de demande d'asile », mesuré en jours ouvrés ;

**L'indicateur n° 2** mesure le « coût moyen de l'examen d'une demande d'asile » ;

**L'indicateur n° 3** porte sur le « coût moyen de traitement d'un dossier de recours » ;

**L'indicateur n° 4** porte sur le « délai moyen de traitement d'un dossier de recours », mesuré en jours.

Les indicateurs retenus pour les demandes d'asile et ceux relatifs aux dossiers de recours sont construits de manière symétrique. S'agissant des coûts de traitement des dossiers, ils n'appellent pas d'observation particulière. S'agissant du délai de traitement des dossiers, on notera que cet indicateur apparaît quelque peu insuffisant. En effet, compte tenu des stocks de dossier existant, il conviendrait de compléter cette mesure par un indicateur portant, à l'instar des indicateurs retenus pour le traitement des affaires par le ministère de la justice, sur l'ancienneté moyenne des affaires en stock, afin de ne pas inciter les services à se désintéresser des demandes anciennes au profit des demandes nouvelles. Par ailleurs, il serait souhaitable d'adjoindre à l'indication concernant le délai moyen de traitement, une indication concernant la dispersion des données correspondantes. En effet, il paraît souhaitable que le traitement des dossiers bénéficie d'une durée de traitement aussi égale que possible, et, en tout état de cause, d'éviter des durées de traitement particulièrement longues.

#### ***D. L'APPRÉCIATION GLOBALE DU PROJET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AU REGARD DES COMPARAISONS INTERNATIONALES***

De manière générale, votre rapporteur spécial considère que **le ministère des affaires étrangères a fait un effort remarquable pour essayer de définir des objectifs et des indicateurs performance pertinents.** Il convient de souligner cet effort, d'autant que :

- l'impact de l'action du ministère des affaires étrangères, qui, pour une large part, relève de stratégies d'influence, n'est pas toujours aisément mesurable ;

- le ministère des affaires étrangères, à la différence de certains autres ministères<sup>40</sup>, qui pratiquent depuis longtemps l'évaluation des politiques publiques, ne dispose pas d'une tradition d'évaluation de son action et d'une culture de gestion, en partie pour les raisons susmentionnées.

**La principale déception quant à l'avant-projet annuel de performance du ministère des affaires étrangères ne tient sans doute pas tant à la pertinence ou la définition parfois contestable des indicateurs proposés qu'à l'énonciation de la stratégie**, qui paraît particulièrement « timide », s'agissant en particulier du programme n° 1 (« action de la France en Europe et dans le monde »). A cet égard, la comparaison avec les documents de programmation des ministères des affaires étrangères britanniques et américains<sup>41</sup> (même si ceux-ci correspondent à un exercice qui n'est pas strictement identique à celui exigé par la LOLF) est assez frappante. Ainsi, le ministère britannique des affaires étrangères n'hésite pas, lorsqu'il présente ses objectifs en matière d'action européenne, à indiquer qu'il s'agit de « réformer la PAC pour réduire les subventions à l'agriculture » ou « renforcer la conscience des avantages de l'appartenance à l'Europe parmi les citoyens britanniques ». Par comparaison, on notera qu'aucun objectif n'est associé à l'action européenne, la présentation de l'« action européenne » se limitant pour l'essentiel à l'exposé de l'organisation institutionnelle chargée de cette politique.

De même, si l'on compare l'énonciation de la stratégie associée au programme « action de la France en Europe et dans le monde » du ministère des affaires étrangères avec l'énonciation de la stratégie du département d'Etat américain, on constate que cette dernière est beaucoup plus détaillée et explicite.

Le ministère des affaires étrangères énonce un certain nombre d'éléments concernant sa stratégie s'agissant par exemple de l'action « contribution à la sécurité internationale » du programme précité, précisant en particulier que « *la sécurité internationale (...) se trouve également au cœur de la diplomatie institutionnelle : renforcement du rôle et de l'efficacité des Nations Unies (Conseil de sécurité, opérations de paix) et des organisations régionales (notamment en Afrique), contribution à l'édification d'une architecture européenne de sécurité au XXI<sup>ème</sup> siècle (PESD, relations OTAN/UE, avenir des instruments hérités de la guerre froide tels que les traités FCE, Ciel ouvert et Document sur les mesures de confiance...)* ». Il est

---

<sup>40</sup> On peut citer par exemple le ministère des affaires sociales.

<sup>41</sup> Il s'agit des documents suivants : « Foreign & Commonwealth Office Business Plan 2003-6 » pour le Royaume-Uni et « United States Department of State – Performance Summary – Fiscal Year 2005 » pour les Etats-Unis d'Amérique.

regrettable que les sujets abordés ne soient pas davantage traités sous une forme stratégique. Ainsi, si les sujets fondamentaux sont mentionnés (par exemple, la politique européenne de sécurité et de défense ou les relations entre l'OTAN et l'Union européenne), le ministère des affaires étrangères ne précise pas pour autant les objectifs politiques qui y sont associés. La comparaison avec le document du département d'Etat américain montre un décalage considérable à cet égard. Ainsi, le « *performance summary* » américain décline, y compris le cas échéant par zone géographique, les objectifs politiques fixés par l'agenda présidentiel. Votre rapporteur spécial considère, sans entrer nécessairement dans un niveau de détail important, **qu'il serait souhaitable que la présentation des programmes et des actions ne se contente pas d'une énumération des sujets, des acteurs concernés, et des moyens, mais présente également les objectifs politiques, en indiquant par exemple ce qu'est l'objectif stratégique ou la vision de la France s'agissant de l'architecture européenne de sécurité au XXI<sup>ème</sup> siècle**, pour reprendre l'exemple susmentionné.

S'agissant de l'énonciation de la stratégie et de la construction des indicateurs, on notera d'ailleurs que la direction des relations économiques extérieures (DREE) a fait un effort particulier s'agissant de l'objectif n° 4 du programme « stratégie économique et financière » de la mission « stratégie économique et pilotage des finances publiques », pour mesurer la progression vers l'atteinte des objectifs majeurs de la France dans les négociations commerciales internationales. Il est précisé, à l'appui des indicateurs retenus que *« s'agissant de la mesure de la performance, les difficultés sont nombreuses : la définition du cadre et des règles des échanges internationaux se prête mal à des indicateurs quantitatifs. Compter les réunions ou les accords n'a pas de sens : les accords conclu peuvent être bons ou mauvais ; le non-aboutissement des négociations peut résulter aussi bien de positions mal préparées que de la mauvaise volonté d'un partenaire ou d'un changement de la stratégie française. Conformément aux expériences étrangères (United States Trade Representative, qui publie une liste extrêmement détaillée de ses objectifs de négociation ou HM Treasury britannique en matière de négociations financières internationales), la DREE évalue son action à partir d'une liste d'objectifs de négociation, définis à l'avance, choisis parmi les plus stratégiques pour l'action de la France.*

*« L'objectif porte sur les négociations commerciales de l'Agenda de Doha à l'OMC, la poursuite des négociations régionales menées par l'Union européenne avec certains de ses partenaires (Mercosur, CCG, Maroc, ACP), la défense de la diversité culturelle à travers les négociations à l'UNESCO et à l'OMC (ainsi que dans les négociations régionales), les relations transatlantiques et enfin les méthodes de travail dans le processus de décision de la politique commerciale communautaire.*

*« Pour chacun de ces sous-objectifs, la progression sera mesurée sur une échelle de 0 à 3. Les éléments relatifs au contexte des négociations, nécessaires à une interprétation plus fine et à une appréciation qualitative des résultats obtenus, seront développés dans le rapport annuel de performance »<sup>42</sup>.*

L'encadré ci-après retrace les principales actions et les objectifs qui y sont associés, pour le ministère britannique des affaires étrangères.

#### **Les actions, objectifs et indicateurs du ministère des affaires étrangères du Royaume-Uni**

##### **Objectif n° 1 : La sécurité : un Royaume-Uni en sécurité dans un monde plus stable et pacifique**

Cible n° 1 : « réduire la menace pesant sur le Royaume-Uni du fait du terrorisme international et de la prolifération des armes de destruction massives. Réduire le crime international, les trafics de drogue et d'êtres humains affectant le Royaume-Uni (...). Contribuer à la réduction de la production d'opium en Afghanistan, avec une culture du pavot réduite de 70 % dans les cinq prochaines années et éliminée dans 10 ans ».

Cible n° 2 : « réduire la tension en Asie du sud, au Moyen-Orient, dans les Balkans et partout ailleurs en agissant avec nos partenaires internationaux, en portant une attention particulière aux régions qui pourraient faire l'objet d'une confrontation nucléaire ».

Cette cible est ensuite précisée en fonction des zones géographiques mentionnées. Ainsi, pour le Moyen-Orient, le ministère précise qu'il :

- supportera activement l'établissement d'un gouvernement représentatif en Irak qui favorise l'amélioration des conditions de vie pour tous les habitants ;
- promouvra un renouveau du processus de paix au Moyen-Orient, permettant de conduire à un règlement pacifique avec la mise en œuvre du « Plan de route » ;
- soutiendra l'établissement d'accords régionaux de sécurité plus efficaces au Moyen-Orient ;
- encouragera le progrès politique et économique dans la région et les engagements positifs envers l'Occident ;
- travaillera pour prévenir la dissémination des armes de destruction massive dans la région.

Cible n° 3 : « renforcer la sécurité de l'Europe à travers une OTAN élargie et modernisée, une capacité effective de traitement des crises par l'Union européenne et le développement d'une capacité de défense européenne ».

Cible n° 4 : « améliorer l'efficacité de la contribution du Royaume-Uni pour prévenir et gérer les conflits, comme le montre une réduction du nombre de personnes dont la vie est affectée par un conflit violent et une réduction des sources potentielles de conflit futurs, là où le Royaume-Uni peut avoir une influence significative ».

---

<sup>42</sup> *Avant-projet de performance de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », pages 17 et 18.*

**Objectif n° 2 : le commerce et l'investissement : une meilleure compétitivité des compagnies au Royaume-Uni à travers les ventes et les investissements à l'étranger et le maintien d'un haut niveau d'investissement direct étranger (objectif partagé avec le ministère du commerce et de l'industrie)**

Cible n° 5 : « fournir des progrès mesurables dans la performance des clients de « Trade Partners UK » (TPUK) ; et maintenir la première position du Royaume-Uni en Europe pour l'accueil des investissements directs étrangers.

Trois indicateurs sont retenus pour apprécier le premier aspect de cette cible : « au moins 30 % des entreprises primo-exportantes assistées par TPUK améliorant leur performance commerciale en 2 ans » ; « au moins 50 % des entreprises exportatrices assistées par TPUK améliorant leur performance commerciale en 2 ans » ; « au moins 70 % des entreprises bénéficiant d'une assistance pour remporter de gros contrats à l'étranger indiquant que l'aide de TPUK a constitué un facteur significatif ».

**Objectif n° 3 : une prospérité améliorée pour le Royaume-Uni grâce à un ordre économique international plus fort**

Cible n° 6 : « conclure un accord d'ici à 2005 pour réduire de manière significative les barrières au commerce afin d'améliorer les conditions du commerce pour le Royaume-Uni et les pays en voie de développement ».

Les indicateurs retenus montrent ce que le Royaume-Uni considère comme un succès : « une conclusion du round de négociation de Doha dans les temps, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2005 » ; « la conclusion d'un accord à l'OMC pour réduire au moins de 20 % en moyenne les droits de douane sur les biens industriels » ; « obtenir un accord à l'OMC incluant une réduction substantielle des aides à l'agriculture, ce qui comprend les aides liées au niveau de production, mais aussi les tarifs agricoles et le soutien à l'exportation des produits agricoles ».

Cible n° 7 : « Faire en sorte que la mondialisation soit au service du développement durable au Royaume-Uni et dans le monde (et particulièrement en Afrique) en promouvant la démocratie, l'Etat de droit, une bonne gouvernance économique et environnementale, la sécurité des approvisionnement en énergie à long terme, mesurés par des indicateurs spécifiques ».

Les indicateurs retenus sont notamment : « un progrès de la démocratie et de l'Etat de droit, mesuré par un progrès de plus de 10 % du nombre de démocraties, et de plus de 5 % des pays avec une justice pleinement indépendante du pouvoir politique, par le nombre de ratifications des traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme ; une justice internationale plus effective, ce qui implique une augmentation (jusqu'à 100) du nombre d'Etats partie prenante à la Cour Pénale Internationale ». Par ailleurs, « des organisations internationales réformées et efficaces, offrant au Royaume-Uni un meilleur retour sur investissement ».

**Objectif n° 4 : une communauté internationale forte pour une amélioration de la qualité de vie dans le monde**

Cible n° 8 : « Une Union européenne modernisée, réformée et élargie, mesurée par les progrès enregistrés en direction des priorités politiques britanniques, incluant une libéralisation économique, une réforme de la politique agricole commune (PAC), (...) une politique extérieure et de sécurité commune effective, la conférence intergouvernementale 2004, et un plus grand soutien en faveur de l'Europe au Royaume-Uni ».

Parmi les objectifs listés, il est indiqué que le ministère des affaires étrangères britannique travaillera pour s'assurer que :

- le Royaume-Uni ratifie le traité d'accession pour la première vague de pays candidats à temps, pour leur permettre de rejoindre l'Union européenne à la mi-2004 ;

- la politique extérieure et de sécurité commune est un outil efficace pour atteindre les objectifs de politique étrangère du Royaume-Uni, avec une capacité de gestion opérationnelle des crises, un haut représentant considéré par la communauté internationale comme la voix de l'Union européenne pour la politique extérieure, de sécurité et de défense (...);

- la politique agricole commune (PAC) est réformée pour réduire les incitations à la surproduction, augmenter la part des dépenses consacrées au développement rural et réduire le niveau des aides entraînant des distorsions commerciales qui affectent des pays en voie de développement ;

- il y a une plus grande conscience des citoyens britanniques de l'intérêt à être membre de l'Union européenne et des implications et avantages d'un élargissement de l'Union.

**Objectif n° 5 : une influence déterminante sur les décisions et actions qui affectent les intérêts nationaux du Royaume-Uni ; une perception positive du Royaume-Uni à l'étranger ; une information faisant autorité et complète des questions internationales pour les décideurs du Royaume-Uni**

**Objectif n° 6 : un Royaume-Uni fort dans une Europe forte, qui répond aux besoins des habitants**

Cible n° 9 : « un rôle efficace de conseil, de soutien et de diffusion des objectifs gouvernementaux pour l'ensemble des intérêts nationaux du Royaume-Uni à travers un réseau viable et réactif de postes diplomatiques. Amélioration de l'influence à l'étranger et perception améliorée du Royaume-Uni et de la politique du gouvernement, mesurée par des sondages d'opinion ».

**Objectif n° 7 : des services consulaires efficaces pour les citoyens britanniques à l'étranger**

Cible n° 10 : « une haute qualité des services consulaires pour les britanniques à l'étranger »

Six indicateurs sont retenus pour évaluer l'efficacité du travail consulaire :

- 95 % des passeports délivrés dans les 5 jours de leur réception en bonne et due forme ;

- 99 % des « cas consulaires » hospitalisés contactés dans les 24 heures après notification ;

- 98 % des détenus contactés dans les 24 heures qui suivent la notification de l'arrestation, et le détenu est visité dès que possible s'il le souhaite ;

- 98 % des actes notariés effectués dans l'espace d'un jour ouvré après réception de la demande en bonne et due forme ;

- 98 % des naissances enregistrées dans les 5 jours ouvrables après réception de la demande en bonne et due forme ;

- 98 % des décès enregistrés dans les 3 jours ouvrables après réception de la demande en bonne et due forme.

**Objectif n° 8 : la réglementation de l'entrée et de l'installation au Royaume-Uni, dans l'intérêt de la stabilité sociale et de la croissance économique (partagé avec le ministère de l'intérieur)**

Cible n° 10 : « un contrôle effectif et efficace de l'entrée sur le territoire, avec des mesures de performance spécifiques », parmi lesquelles figurent les objectifs suivants :

- 90 % des postes prennent une décision dans les 24 heures qui suivent une demande de visa de tourisme ou d'affaires ;

- 90 % des postes prennent une décision dans les 10 jours ouvrables qui suivent une demande de visa de tourisme ou d'affaires nécessitant un entretien ;

- 90 % des postes respectent les temps fixés pour interroger les demandeurs d'un visa de résidence ;

- le nombre de visas valides annulés à l'arrivée, excepté les demandeurs d'asile, ne dépasse pas 0,04 % des visas délivrés.

**Objectif n° 9 : des territoires d'outre-mer en sécurité et bien gouvernés, bénéficiant d'un développement durable et d'une prospérité croissante.**

Cible n° 11 : « Améliorer la gouvernance, l'environnement et la sécurité des territoires d'outre-mer, et un développement plus diversifié, mesuré par la mise en œuvre des engagements du livre blanc de 1999 ».

*Source : Foreign & Commonwealth Office – Business Plan 2003-6*

S'agissant du département d'Etat américain, le document de « résumé de la performance » afférent à l'année fiscale 2005 comporte 307 pages. Il détaille de manière extrêmement précise les objectifs poursuivis par le département d'Etat.

### **Les informations relatives à la performance dans le « Performance summary » du département d'Etat**

Le document, présenté au Président, au Congrès et au public, décrit ce que le département prévoit d'accomplir pour remplir sa mission, ses objectifs stratégiques à long terme et ses objectifs de performance pour l'année fiscale 2005. Il s'inscrit dans le cadre du « *Government Performance and Results Act* » de 1993 (GPRA)

Le document est présenté selon la structure suivante :

1 – Les avantages pour les citoyens américains : cette section résume les avantages procurés aux citoyens américains grâce à la poursuite des 12 objectifs stratégiques du département.

2 – Les principaux efforts transversaux : cette section décrit les principales questions sur lesquelles le département travaille avec d'autres agences.

3 – le contexte managérial : cette section décrit les principales priorités en terme de management et d'organisation. Elle inclut :

- le « *President Management Agenda (PMA) Initiatives* », qui fournit une mise à jour sur la manière dont le département répond aux initiatives du PMA visant à créer un gouvernement fédéral efficace et orienté vers les résultats ;

- le « *Program Assessment Rating Tool (PART) Status* », qui fournit une mise à jour des évaluations conduites par l'« *Office of Management and Budget* » ;

- les challenges managériaux : l'inspection interne et le département comptable ont identifié des challenges en terme de management qui indiquent les sujets sur lesquels le département doit progresser. Cette section décrit ces challenges et les actions qu'il a engagé pour obtenir les progrès nécessaires.

4 – Le management par la performance : cette section décrit l'approche ou la méthodologie utilisée pour le management par la performance.

5 – Le cadre de planification stratégique : cette section présente le cadre de planification stratégique du département. Ce cadre permet au département de mieux hiérarchiser les priorités de ses missions dans un environnement international en constante mutation.

6 – Les chapitres sur les objectifs stratégiques : chacun des 12 objectifs stratégiques du département est présenté dans un chapitre séparé organisé comme suit :

- les avantages pour le public : cette partie résume comment la poursuite de l'objectif stratégique procure un avantage au public américain ;

- le résumé des ressources présente les moyens financiers et humains consacrés aux activités qui contribuent à atteindre l'objectif stratégique ;

- le contexte stratégique global : une matrice montre les relations entre les objectifs de performance, les initiatives et les programmes, les ressources, les bureaux et les partenaires qui contribuent à atteindre l'objectif stratégique ;

- le résumé de la performance : cette section est présentée comme suit :

- les objectifs de performance annuels : ils représentent les priorités du département et, de manière plus spécifique, les objectifs à moyen terme qui conduisent à atteindre les objectifs stratégiques à long terme ;

- les initiatives et les programmes : cette section présente les questions relatives au fonctionnement ou aux politiques, incluant les évaluations de l'*Office of Management and Budget*, pour lesquels des indicateurs et des cibles de performance significatifs et pertinents peuvent être identifiés ;

- les indicateurs : chaque initiative ou programme contient des indicateurs spécifiques utilisés pour mesurer le progrès et les cibles qui représentent le niveau de performance spécifique à atteindre.

- les moyens pour atteindre les objectifs associés à l'année fiscale 2005 : pour chaque cible désignée dans la section précédente, une description des étapes à franchir pour atteindre les cibles associées à l'année fiscale 2005 est donnée.

- les exemples des réussites pour l'année fiscale 2003 : exemples de réussites déterminantes au cours de l'année fiscale 2003 qui caractérisent le travail du département pour atteindre l'objectif.

- la vérification et la validation des données par objectif de performance : cette section explique comment les données utilisées pour mesurer la performance au cours de l'année fiscale 2005 seront vérifiées et validées.

- le détail des ressources : des tableaux montrent les crédits associés aux activités qui contribuent à un objectif stratégique donné, pour les années fiscales 2003, 2004 et 2005.

7 – les tableaux relatifs au *Program Assessment Rating Tool (PART)* : une série de tableaux décrit le statut de ces programmes « PART »

8 – les ressources par objectif stratégique : la section finale du résumé de la performance consiste en une présentation des ressources financières et humaines pour chaque objectif stratégique.

**Les douze objectifs stratégiques du département d'Etat sont les suivants :**

1) La stabilité régionale : éviter et résoudre les conflits locaux et régionaux pour préserver la paix et minimiser les effets négatifs sur les intérêts nationaux des Etats-Unis.

2) La lutte contre le terrorisme : prévenir des attaques contre les Etats-Unis, ses alliés, et ses amis et renforcer les alliances et les accords internationaux pour vaincre le terrorisme international.

3) La sécurité intérieure : protéger le pays en améliorant la sécurité de nos frontières et de notre infrastructure.

4) Les armes de destruction massives : réduire la menace des armes de destruction massive pour les Etats-Unis, ses alliés et ses amis.

5) Le crime international et le trafic de drogue : minimiser l'impact du crime international et des drogues illégales pour les Etats-Unis et ses citoyens.

6) Les citoyens américains : permettre aux citoyens américains de voyager, faire des affaires et vivre à l'étranger en sécurité.

7) La démocratie et les droits de l'homme : faire progresser la démocratie et la bonne gouvernance, comprenant la société civile, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et la liberté religieuse.

8) La sécurité et la prospérité économique : renforcer la croissance économique mondiale, le développement et la stabilité, tout en étendant les possibilités pour le commerce américain et en assurant la sécurité économique de la nation.

9) Les questions sociales et environnementales : améliorer la santé, l'éducation, l'environnement et les autres conditions de vie pour la population mondiale.

10) Les interventions humanitaires : minimiser le coût des déplacements, des conflits et des catastrophes naturelles.

11) Les affaires publiques et la diplomatie : augmenter la compréhension des valeurs américaines, de ses politiques et de ses initiatives pour créer un environnement international réceptif.

12) L'excellence managériale et en matière d'organisation : assurer une haute qualité des ressources humaines soutenue par une infrastructure moderne et sécurisée et des capacités opérationnelles.

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a, en seconde délibération, le 19 novembre 2004, majoré de 20.000 euros les crédits du **titre III**, sur l'article 10 du chapitre 36-30 (subventions aux établissements publics – Agence pour l'enseignement français à l'étranger).

Elle a également majoré à titre non reconductible les crédits du **titre IV** de 695.500 euros, soit :

- 76.000 euros sur l'article 40 du chapitre 42-13 (appui à des initiatives privées ou décentralisées – coopération décentralisée. Crédits non déconcentrés) ;

- 425.500 euros sur le chapitre 42-15 (coopération internationale et développement), dont 15.000 euros sur l'article 12 (transfert de savoir-faire : expertise de longue durée), 407.500 euros sur l'article 30 (appui aux organismes concourant aux actions de coopération) et 3.000 euros sur l'article 80 (actions menées par le service des affaires francophones) ;

- 194.000 euros sur l'article 40 du chapitre 42-37 (autres interventions de politique internationale – francophonie (fonds multilatéral unique)).

Enfin, elle a majoré, à titre non reconductible, les crédits du **titre VI** de 220.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement (chapitre 68-80 : action extérieure et aide au développement – subventions d'investissement), dont 70.000 euros sur l'article 10 (aide à des projets de coopération – subventions d'investissement) et 150.000 euros sur l'article 40 (établissements culturels et de coopération – rénovation du réseau des alliances françaises).

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 17 novembre 2004, au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits des affaires étrangères, sur le rapport de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial.**

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a considéré que le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2005 témoignait d'une double volonté, à la fois de poursuivre les priorités engagées en 2004, conformément aux engagements du Président de la République, et de participer à l'effort de rigueur souhaité par le gouvernement.

Il a rappelé que le ministère des affaires étrangères était, depuis cette année, en application de la décision du Président de la République, exonéré des mesures de régulation budgétaires dont son prédécesseur, M. Jacques Chaumont, rappelait régulièrement les effets néfastes : annulation d'opérations menées dans le cadre de partenariats avec des acteurs locaux et pour lesquelles la France avait engagé sa parole, retards ou défauts de paiement, et, de manière générale, absence de visibilité quant à la programmation des moyens du ministère.

Pour autant, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a estimé qu'il ne fallait pas considérer que le ministère des affaires étrangères ne participait pas à la maîtrise des dépenses de l'Etat. En effet, si son budget augmente de 4,3 % pour s'établir à 4,408 milliards d'euros, il a souligné que cette augmentation résultait, en grande partie, de l'inscription de 150 millions d'euros en provenance du ministère de l'économie et des finances correspondant à la contribution de la France au Fonds mondial contre le Sida, et de 15 millions d'euros en provenance du ministère de l'agriculture, pour l'achat des denrées alimentaires dans le cadre de l'aide alimentaire, désormais intégralement prise en charge par le ministère des affaires étrangères conformément aux demandes de la commission. A périmètre constant, il a indiqué que la progression des crédits n'était que de 1,2 %, soit une progression nettement inférieure à l'indice prévisionnel de croissance des prix.

Outre cette diminution en volume, à périmètre constant, des crédits du ministère des affaires étrangères, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a noté qu'il était l'un des rares ministères à mettre en œuvre de manière stricte le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, qui se

traduisait par 100 suppressions nettes d'emplois en 2005. Il a précisé que c'était la deuxième année consécutive que ce principe était mis en œuvre.

Dans ce contexte, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a donc souligné que le ministère des affaires étrangères finançait ses priorités, pour l'essentiel, par redéploiement de crédits, et en particulier, par une ambitieuse réforme de son réseau.

Il a ensuite exposé les principales priorités du ministère des affaires étrangères pour l'année 2005. Il a indiqué que l'effort portait principalement, comme depuis plusieurs années, sur l'aide publique au développement (APD), conformément à l'objectif fixé par le Président de la République d'atteindre 0,5 % du produit intérieur brut en 2007. En application de cet objectif, il a précisé que la progression des crédits du ministère des affaires étrangères résultait intégralement, depuis plusieurs années, de l'augmentation des crédits consacrés à l'APD.

Il a indiqué qu'une des priorités du ministère était la poursuite de la réforme du droit d'asile, avec une nouvelle progression de 18 % de la subvention versée à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), qui avait presque été multipliée par trois depuis 2000 et s'établissait à 46,3 millions d'euros pour l'année 2005.

Il a indiqué que la remise à niveau des moyens de l'OFPRA, notamment en personnel, avait permis de réduire ses délais de traitement des demandes d'asile à deux mois en moyenne. Toutefois, il a noté que la réforme législative du droit d'asile avait conduit à augmenter fortement les recours contre les décisions de l'OFPRA, auprès de la commission de recours des réfugiés (CRR) : il a ainsi précisé que, sur les neuf premiers mois de l'année 2004, ces demandes de réexamens étaient en hausse de 210 % par rapport aux trois premiers trimestres de l'année 2003. Il a précisé que l'augmentation de la subvention versée à l'OFPRA était donc principalement destinée à permettre à la commission de recours des réfugiés de réduire à trois mois le délai moyen de traitement des dossiers d'ici à la fin de l'année 2005, contre 11 mois actuellement.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a noté qu'une autre priorité était l'affirmation du rayonnement culturel et linguistique de la France.

Il a indiqué à cet égard que le nombre d'étudiants étrangers en France avait, après une diminution importante au cours de la seconde moitié des années 1990, considérablement augmenté au cours des dernières années, puisqu'il était passé, pour les seules universités, de 122.000 en 1998 à 200.000 en 2003. Il a considéré que cette réussite était due à la mise en œuvre d'une politique renforcée de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, à l'augmentation des moyens consacrés aux bourses et, en

particulier, la création des bourses d'excellence, permettant de financer d'autres études que les troisièmes cycles, et à la facilitation de l'obtention des visas d'étude. Il a considéré qu'il était important que les bourses d'étude ne soient pas réservées aux troisièmes cycles.

Il a indiqué par ailleurs que figuraient parmi les priorités du ministère l'amélioration de la sécurité des Français à l'étranger, dont chacun pouvait constater avec les tragiques événements de Côte d'Ivoire, qu'elle était plus que jamais nécessaire, et la promotion de l'Europe et des institutions européennes, avec, notamment, la préparation d'une campagne ambitieuse de promotion et d'information sur le traité constitutionnel européen.

**Par ailleurs, M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a indiqué que le ministère des affaires étrangères poursuivait la mise en œuvre de sa stratégie ministérielle de réforme, qui prévoyait notamment, d'ici à l'année 2006 :**

- l'étude d'un regroupement sur un site unique des services du ministère des affaires étrangères situés à Paris, actuellement éclatés sur 11 sites. Il a précisé que ce regroupement devrait être effectué sans coût supplémentaire, grâce à la vente des biens dont le ministère était propriétaire ;

- la modernisation de la gestion avec, notamment, la mise en place du contrôle de gestion et de l'évaluation de la performance ;

- l'amélioration des services rendus au public à l'étranger, avec le développement de la télé-administration, qui impliquait un investissement important dans les réseaux de communication.

Pour financer le coût de sa stratégie ministérielle de réforme, il a indiqué que le ministère des affaires étrangères s'engageait dans un plan d'aménagement de son réseau à l'étranger, adapté au coût de cette réforme.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'agissait d'abord, en vendant les biens immobiliers de l'Etat devenus inutiles ou inadaptés, de disposer de recettes supplémentaires, puisque le produit des cessions reviendrait désormais intégralement au ministère des affaires étrangères. Par ailleurs, il a souligné que le réseau du ministère des affaires étrangères serait modernisé, dans le cadre d'un plan d'aménagement du réseau entre 2004 et 2007 impliquant une réduction des effectifs expatriés du réseau à l'étranger de 248 emplois, et de 99 emplois d'agents de recrutement local. Il a précisé que ces mesures de réduction de l'emploi représentaient une économie cumulée de près de 39 millions d'euros, sans tenir compte des salaires des fonctionnaires, soit un montant équivalent à celui attendu en matière de cessions immobilières.**

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que l'aménagement du réseau se traduirait par la rationalisation des moyens existants, en s'appuyant sur des fusions de structures (postes mixtes remplissant des missions consulaires et culturelles, fusions d'instituts culturels et d'Alliances françaises) et la mise en place de formes plus souples de représentation (ambassades à effectifs réduits, vice-consulats, « antennes » d'ambassades, consulats « d'influence » déchargés de leurs activités consulaires pour se concentrer sur leur rôle politique...). Il a précisé que, si aucune ambassade ne serait fermée, ce serait le cas de quelques consulats, notamment en Allemagne, ce qui correspondait d'ailleurs à un souhait de la commission des finances de réduire le réseau consulaire en Europe. Il a indiqué qu'il avait l'intention d'effectuer un contrôle, en application de l'article 57 de la LOLF, sur les services du ministère des affaires étrangères en Allemagne, afin d'étudier les conditions dans lesquelles les réformes annoncées seraient mises en œuvre. Il a considéré qu'il s'agissait de privilégier la centralisation des activités consulaires, le développement de la télé-administration, ou encore les coopérations avec les autorités locales dans l'Union européenne. De manière générale, il a précisé que les réformes toucheraient surtout les réseaux les plus importants du ministère des affaires étrangères (Allemagne, Egypte, Liban, Maroc, Tunisie), alors que les moyens seraient renforcés dans les pays jugés prioritaires (Algérie, Chine, Israël, territoires palestiniens, Russie).

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a rappelé qu'une mission visant à formuler des propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger avait été confiée par le Premier ministre à M. Raymond Le Bris, qui devrait rendre ses conclusions au début de l'année prochaine. Il a souligné que, si le réseau public français à l'étranger s'était développé au cours des dernières années, il s'agissait surtout des réseaux des autres ministères que celui des affaires étrangères, dont le réseau n'avait pas augmenté depuis le début des années 1990, en dépit de la création de nouveaux postes du fait de l'éclatement de l'ex-URSS ou de l'ex-Yougoslavie.

Il a souligné, ensuite, que la mise en œuvre de la LOLF, de la stratégie ministérielle de réforme, et du contrôle de gestion, contribuait au développement d'une culture de gestion et d'évaluation au sein du ministère des affaires étrangères. A cet égard, il a estimé que la réforme budgétaire constituait un exercice difficile pour le ministère des affaires étrangères, compte tenu de la spécificité de ses actions et de l'éclatement de son réseau, mais était également porteur d'une nouvelle culture dans un ministère peu enclin, par tradition, à faire porter ses efforts sur la gestion.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que la préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF se traduisait, en 2005, par un important travail sur les objectifs et les indicateurs du ministère. Il a estimé que cet exercice était imparfait et que la stratégie du ministère n'était pas

toujours énoncée avec suffisamment de clarté, mais qu'il témoignait d'une forte implication dans la mise en œuvre de la LOLF. Il a indiqué qu'elle se traduisait également par un développement des expérimentations, qui rendait d'ailleurs difficiles les comparaisons budgétaires d'une année sur l'autre.

Il s'est félicité de ce que le ministère des affaires étrangères s'engageait dans d'importantes réformes, et auto-finançait de cette manière ses priorités, en dehors de l'aide publique au développement. Il a, également, rappelé que le Président de la République avait suggéré, dans un courrier adressé au Premier ministre en mars 2004, le principe d'un recyclage des économies réalisées par le ministère des affaires étrangères et invité celui-ci à souscrire un contrat triennal de « rigueur et de prévisibilité » avec le ministère en charge du budget.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a toutefois regretté l'insuffisance de certaines dotations, notamment :

- la faiblesse persistante des moyens humains consacrés aux services des visas à l'étranger, compte tenu de la sensibilité de cette activité ;

- la stagnation des contributions volontaires de la France aux organisations internationales, dont il a estimé qu'elles n'étaient pas toujours compatibles avec l'influence que la France cherchait à y exercer ;

- enfin, l'insuffisance persistante des moyens pour financer les projets immobiliers du ministère des affaires étrangères, malgré une progression sensible (+ 11,9 % en crédits de paiement et + 11,1 % en autorisations de programme) dans le projet de budget pour 2005. A cet égard, il a considéré que la mise en œuvre de la LOLF pourrait, grâce à la fongibilité des crédits et à la valorisation du patrimoine immobilier, contribuer à une politique immobilière à la fois plus réactive et plus rationnelle, en ne laissant pas les bâtiments à l'étranger se dégrader, comme cela était trop souvent le cas.

Pour conclure, il a proposé à la commission des finances de donner un avis favorable au projet de budget du ministère des affaires étrangères, considérant qu'il marquait un engagement marqué du ministère des affaires étrangères de financer les priorités énoncées par le Président de la République en participant à l'effort de rigueur budgétaire et de réforme que la commission des finances appelait de ses vœux.

Enfin, il a fait part à la commission des finances de son souhait que le Sénat dispose de deux représentants au Conseil de surveillance de l'Agence française de développement (AFD), considérant que cela lui permettrait, ainsi qu'à son suppléant M. Michel Charasse, de jouer pleinement leur rôle au sein de cette agence, qui contribuait largement à la mise en œuvre de notre politique d'aide publique au développement (APD).

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité que le ministère des affaires étrangères participe ainsi à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

**M. Michel Charasse** s'est étonné de la faiblesse des évaluations des propriétés immobilières dont l'Etat envisageait la cession au cours des prochaines années, citant quelques exemples figurant dans le tableau communiqué par le ministère des affaires étrangères.

**M. Roger Karoutchi** a considéré que les priorités de la France en matière d'enseignement à l'étranger, ainsi que d'accueil des étudiants étrangers en France, conduisaient à privilégier les pays d'Europe centrale et orientale au détriment des pays d'Afrique francophone, où la défense de la francophonie et des intérêts de la France était toutefois essentielle. Il a noté, également, que les collectivités territoriales étaient de plus en plus mises à contribution pour participer au financement de l'accueil des étudiants étrangers en France.

**M. Maurice Blin** a estimé, notamment en matière de défense de la francophonie, qu'il était nécessaire de concentrer les efforts sur les pays les plus dynamiques plutôt que de s'en tenir à nos partenaires traditionnels.

S'agissant de l'accueil des étudiants étrangers, **M. Michel Charasse** a considéré que la France payait sans doute encore aujourd'hui les conséquences de sa politique restrictive en matière de délivrance de visas d'il y a quelques années. Il a rappelé que la commission des finances du Sénat avait contribué à modifier cette situation, mais que des habitudes avaient sans doute été prises dans certains pays, notamment en Afrique francophone, conduisant à orienter les étudiants vers les Etats-Unis ou d'autres pays francophones que la France. Il a toutefois souligné que les chiffres concernant l'accueil des étudiants étrangers marquaient un fort redressement et qu'il fallait poursuivre les efforts engagés.

**Mme Paulette Brisepierre**, rapporteur pour avis des crédits de l'aide au développement, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a fait état des difficultés dont elle avait été témoin concernant un étudiant étranger désirant étudier en France, et qui devait donc obtenir un visa de tourisme afin de s'inscrire à l'université, puis revenir dans son pays d'origine et solliciter un visa de longue durée pour revenir finalement poursuivre ses études en France. Elle a souligné qu'une telle procédure était de nature à décourager la venue des étudiants étrangers dans notre pays.

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que, lors d'un récent déplacement en Asie, il avait constaté que le service chargé de la délivrance des visas ne disposait pas d'un réseau informatique lui permettant de vérifier si le demandeur de visa avait déjà effectué une demande auprès d'un autre pays de l'espace « Schengen ». Il a donc souhaité connaître le nombre de pays

où persistait une telle situation. Par ailleurs, il s'est interrogé sur le recours, par le ministère des affaires étrangères, à des « financements innovants » pour ses projets immobiliers **et, enfin, sur les ouvertures de crédits prévues au profit du ministère des affaires étrangères dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004.**

**M. Michel Charasse** a estimé, s'agissant de la construction par le ministère des affaires étrangères d'un nouveau bâtiment destiné à accueillir ses archives, qu'il serait utile que la commission demande, le cas échéant, au titre de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête à la Cour des comptes sur les archives de l'Etat, considérant qu'il n'était pas rationnel que celles-ci soient éclatées sur plusieurs sites en fonction des ministères et gérées sans cohérence.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué, en réponse à M. Michel Charasse, que l'estimation des biens immobiliers devant être cédés par le ministère des affaires étrangères était souvent relativement modique en raison de l'état de dégradation de ces biens.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que la plupart des services des visas étaient désormais reliés avec ceux des autres pays de l'espace « Schengen », mais qu'il conviendrait de vérifier ceux pour lesquels tel n'est pas le cas.

S'agissant des financements innovants, il a indiqué que le nouveau centre des archives du ministère des affaires étrangères à La Courneuve pourrait être construit sur un terrain loué dans le cadre d'un bail emphytéotique et construit par un prestataire auquel le ministère des affaires étrangères paierait un loyer. Il a ajouté que des espaces de stockages d'archives, situés dans ce bâtiment, pourraient être loués à des tiers. Par ailleurs, il a précisé que les financements innovants pour les constructions à l'étranger résultaient souvent de spécificités de la législation locale, et a cité, sur ce point, l'exemple de la construction de l'ambassade de France à Tokyo. Il a considéré que le recours à des financements innovants était rendu nécessaire par la faiblesse des crédits d'investissement du ministère des affaires étrangères, s'agissant notamment de ses projets en matière immobilière. Il s'est, par ailleurs, déclaré favorable à ce qu'une initiative soit prise par la commission afin de demander à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête portant sur la politique de gestion des archives.

Il a précisé, enfin, les coûts induits par les opérations de rapatriement des Français installés en Côte d'Ivoire.

La commission a alors décidé **de réserver son vote sur l'ensemble du budget des affaires étrangères après l'examen des crédits consacrés à l'aide au développement.**

**Après l'examen des crédits de l'aide publique au développement sur le rapport de M. Michel Charasse, rapporteur spécial, la commission a proposé au Sénat l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères et de l'aide publique au développement.**

**Elle a confirmé sa position** lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Réunie le **mercredi 17 novembre 2004** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission, après avoir procédé à **l'examen des crédits des affaires étrangères** sur le **rapport** de **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a décidé de réserver son vote sur l'ensemble du budget des affaires étrangères jusqu'à l'examen des crédits consacrés à l'aide publique au développement.

Après l'examen des crédits de l'aide publique au développement sur le rapport de M. Michel Charasse, rapporteur spécial, la commission a proposé au Sénat **d'adopter les crédits des affaires étrangères pour 2005.**

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**