

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

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 Jégou, 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^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »	7
A. UNE MISSION MINISTÉRIELLE DÉPENDANT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	7
B. TROIS PROGRAMMES	8
C. LES OBJECTIFS POURSUIVIS AU TITRE DE L'EXERCICE 2006.....	11
D. LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE : UNE MISE EN PERSPECTIVE UTILE ET NÉCESSAIRE.....	11
II. LE PROGRAMME 105 : « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »	15
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	15
B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS.....	16
C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	18
D. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	23
III. LE PROGRAMME 185 : « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »	27
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	27
B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS.....	28
C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	31
D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS.....	33
IV. LE PROGRAMME 151 : « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE »	35
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	35
B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS.....	36
C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	38
D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS.....	40
LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	43
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	51
EXAMEN EN COMMISSION	55

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le ministère des affaires étrangères a accompli un **réel effort de transparence** dans le recensement de ses biens immobiliers et de ses effectifs grâce à l'aiguillon de la LOLF. On passe ainsi de 9.141 emplois budgétaires en loi de finances initiale pour 2005 à 16.720 ETPT dans le présent projet de loi de finances.

La mise en place de la LOLF se heurte à des difficultés : **disponibilité très tardive des nouveaux systèmes informatiques** - on parle de décembre 2005 pour Accord LOLF – qui ne simplifie pas les choses et surtout, **maintien de gestions séparées pour tous les ordonnateurs secondaires délégués de l'Etat à l'étranger** : tenir autant de comptabilités séparées, devenues plus complexes dans le cadre du nouveau plan comptable, et ce uniquement pour des crédits de fonctionnement (gestion des quotes-parts de téléphone, de chauffage ou de gardiennage...) ne paraît pas souhaitable. Votre rapporteur spécial appelle ainsi à une généralisation des **services administratifs et financiers uniques**. Il se rendra, en application de l'article 57 de la LOLF, dès le mois de janvier 2006, dans un poste diplomatique et consulaire pour vérifier les conditions de mise en place de la LOLF.

La « **modernisation dans la rigueur** » vécue parfois difficilement pas les agents du **Quai d'Orsay doit s'accompagner d'une réflexion stratégique sur les missions et l'étendue de l'appareil diplomatique et consulaire à l'étranger, conforme aux ambitions de la France en matière internationale**. Le contrat de modernisation envisagé par le ministère avec Bercy doit prendre en compte cette dimension stratégique. Dans un climat social tendu, il doit aboutir à une modernisation de la gestion des ressources humaines du ministère : **un Etat plus économe en termes d'effectifs, c'est un Etat qui peut être plus généreux avec ses fonctionnaires, et plus moderne dans les conditions de travail qu'il propose**.

Votre rapporteur spécial se félicite que M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, ait souhaité créer un « **comité d'éthique** » au **Quai d'Orsay** afin d'assurer le respect des règles de déontologie et de désintéressement. Il souhaite **aller plus loin dans la réflexion**, s'interrogeant sur une initiative ultérieure de sa part quant à un régime de **déclaration du patrimoine** pouvant s'appliquer aux agents susceptible de se prévaloir de la qualité d'**ambassadeur de la République française**, sur le modèle de celui applicable aux parlementaires, sur des **règles d'éthique et de déchéance spécialement applicables à la dignité d'ambassadeur de France**, et sur un **régime d'incompatibilités**, pour les anciens ambassadeurs, dont l'étendue reste à définir. La réputation des agents du Quai d'Orsay doit être préservée à tout prix, car c'est l'image de la France qui est en jeu.

Il considère que **le principe de sincérité n'est pas respecté sur certains crédits de la présente mission**. Les crédits inscrits au titre des opérations de maintien de la paix (OMP) ne sont pas sincères. Dans sa prévision de dépense, le ministère des affaires étrangères commet une erreur manifeste d'appréciation.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »

A. UNE MISSION MINISTÉRIELLE DÉPENDANT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La mission « action extérieure de l'Etat » constitue une mission ministérielle relevant du ministère des affaires étrangères. Elle ne retrace pas toute l'action de l'Etat à l'étranger. **Elle ne regroupe ainsi pas les crédits des services des autres ministères à l'étranger¹** : réseaux à l'étranger de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du Minéfi, opérations extérieures (Opex) du ministère de la défense, écoles françaises à l'étranger du ministère de l'éducation nationale ou du ministère de la culture, actions de coopération du ministère de l'intérieur, maisons de la France du ministère du tourisme². **Son intitulé n'est donc pas approprié.**

Elle constitue une des deux missions auxquelles le ministère des affaires étrangères contribue, l'autre étant la mission interministérielle « aide publique au développement », dont le programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » est piloté par le ministère.

Elle représente :

1. En termes d'emplois :

13.589 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit 0,6 % du plafond global des autorisations d'emplois et 81,3 % du plafond d'emploi (16.720 ETP) du ministère des affaires étrangères.

2. En termes de crédits budgétaires et fonds de concours :

- **2,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement**, soit 0,9 % du total des autorisations d'engagement (AE) des missions du budget général ;

- **2,36 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 0,9 % du total des CP des missions, correspondant, à hauteur de 35,6 %, à des dépenses de personnel du titre 2.

Ces crédits sont complétés par 14,78 millions d'euros de fonds de concours, détaillés dans la présentation par programme.

La mission ne comprend pas de dépenses fiscales.

¹ Un document de politique transversale, analysé ci-après, fait la synthèse de l'ensemble des programmes concourants à l'action extérieure de l'Etat.

² En outre, les crédits de l'IFRI et de l'IRIS sont intégrés dans la mission « direction de l'action du gouvernement », comme d'ailleurs le SGCI.

La clarification du plafond d'emploi du ministère des affaires étrangères

En loi de finances initiale pour 2005, le ministère des affaires étrangères comptait 9.141 emplois budgétaires, dont 6.911 titulaires d'administration centrale. L'application de la LOLF a induit à une extension du périmètre des effectifs du ministère des affaires étrangères, correspondant aux emplois réellement payés par le ministère. Ont ainsi été inclus dans le plafond d'emploi les assistants techniques, les volontaires internationaux et les recrutés locaux des services des ambassades (5.580 emplois en équivalent temps plein).

Le ministère des affaires étrangères passe ainsi de 9.141 emplois budgétaires (leur nombre en ETP aurait évidemment été inférieur) en loi de finances initiale pour 2005 à 16.720 ETP.

Encore le plafond d'emplois ne contient-il pas, contrairement à ce qui avait été prévu, les 4.747 recrutés locaux des établissements à autonomie financière (centres culturels et instituts de recherche), qui sont autofinancés par les ressources propres de ces établissements.

En intégrant ces emplois, on compte 21.467 ETP, dont 10.327 ETP de droit local, soit près de la moitié des effectifs.

B. TROIS PROGRAMMES

La mission « action extérieure de l'Etat » regroupe trois programmes :

- **le programme « action de la France en Europe et dans le monde »** (programme 105), doté de 1,421 milliard d'euros, représente 60 % des crédits de paiement de la mission et 66 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

- **le programme « rayonnement culturel et scientifique »** (programme 185), doté de 334 millions d'euros, regroupe 14 % des crédits de paiement de la mission et 10,6 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

- **le programme « Français à l'étranger et étrangers en France »** (programme 151), doté de 604 millions d'euros, regroupe 26 % des crédits de paiement de la mission et 23,4 % des dépenses de personnel du titre 2.

Pour la réalisation des deux derniers programmes, le ministère des affaires étrangères s'appuie sur des **opérateurs nombreux et importants** précisés ci-après.

En euros courants, les crédits de la mission « action extérieure de l'Etat » progressent de 2,4 % par rapport à la loi de finances pour 2005, contre 5,42 % pour la mission « aide publique au développement », l'effort plus marqué en faveur de cette dernière mission correspondant aux engagements du Président de la République de porter les crédits de l'aide publique au développement française à 0,47 % du revenu national brut en 2006 et à 0,5 % en 2007.

Présentation des crédits par programme à périmètre courant

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2006 (3)	Total 2006 (2) +(3)
	Ouverts en LFI 2005 (1)	Demandés pour 2006 (2)	Variation 2006/2005 (2) / (1)		
105 Action de la France en Europe et dans le monde <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	1.343,4 465,4	1.421,4 554,5	5,8% 19,1%	12,5 0,0	1.433,9 554,5
185 Rayonnement culturel et scientifique <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	348,9 97,9	334,1 89,1	-4,2% -9,0%	2,1 0,0	336,2 89,1
151 Français à l'étranger et étrangers en France <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	611,1 196,6	603,6 196,6	-1,2% 0,0%	0,2 0,0	603,8 196,6
Mission "Action extérieure de l'Etat" <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2.303,4 759,9	2.359,1 840,2	2,4% 10,6%	14,8 0,0	2.373,9 840,2

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « action extérieure de l'Etat »

La progression des crédits de la mission « action extérieure de l'Etat » s'explique par des **transferts, en provenance de l'ancien budget des charges communes**, en ce qui concerne les cotisations de retraite (73 % des 56 millions d'euros de charges de pensions affectés au ministère des affaires étrangères sont portés par le programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde ») et les indemnités des parlementaires européens¹, pour 7,84 millions d'euros, et par **l'expérimentation de « loyers domaniaux »**, pour 11,6 millions d'euros, dont le contenu est précisé ci-après.

A structure constante, la mission « action extérieure de l'Etat » voit ses crédits baisser de 18 millions d'euros, soit une diminution en valeur absolue de 0,76 % : **la mission fait mieux que respecter la norme de dépense « zéro volume » édictée par le gouvernement.**

Selon les termes employés par le ministère des affaires étrangères dans ses réponses au questionnaire budgétaire que lui a adressé votre rapporteur spécial, « *la modernisation de l'outil diplomatique se poursuit au prix de choix rigoureux* ». Ils se traduisent depuis plusieurs années par une réduction du nombre d'implantations du Quai d'Orsay à l'étranger.

Ces choix s'expriment en outre par une réduction des emplois en 2006, qui vient s'ajouter à la baisse régulière des effectifs du ministère des affaires étrangères depuis 10 ans (- 11 %).

¹ Ces indemnités n'auraient-elles pas vocation à constituer une dotation rattachée administrativement au sein de la mission « pouvoirs publics » ou un prélèvement sur recettes ?

En net, 235 ETPT se trouvent supprimés dans le projet de loi de finances pour 2006 au ministère des affaires étrangères (mais 91 correspondent à des transferts d'assistants techniques auprès de l'agence française de développement), dont 76 au titre de la mission « action extérieure de l'Etat ».

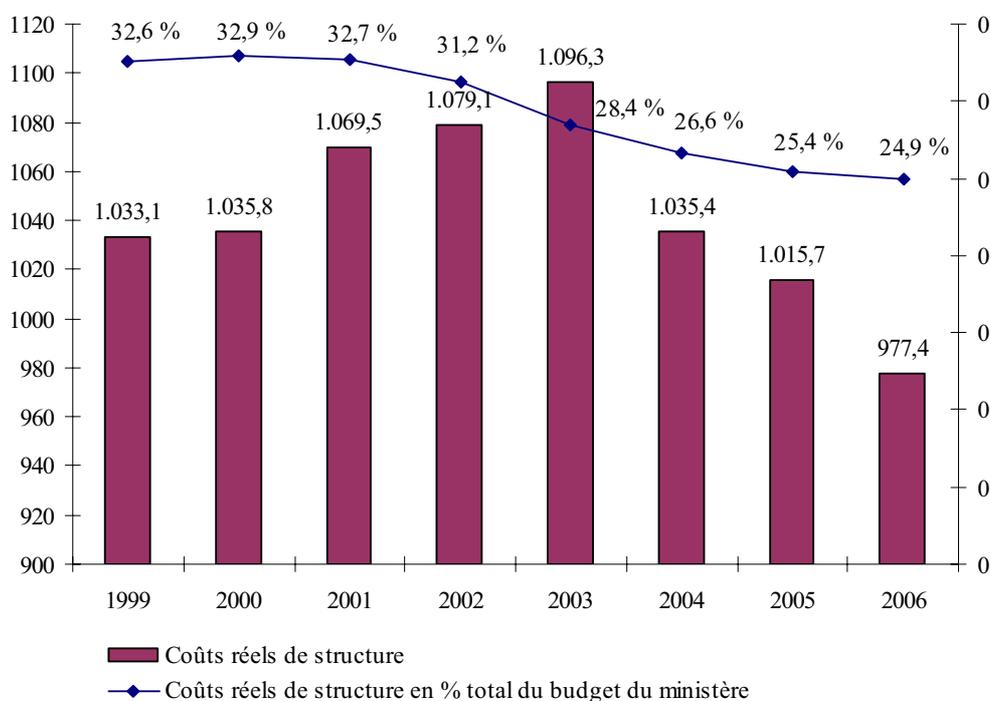
A titre de comparaison, la prévision du nombre de départs à la retraite au ministère des affaires étrangères s'établit à 240, un **départ sur trois ayant vocation à ne pas être remplacé**.

Les crédits alloués aux fonctions « soutien », qui constituent une action au sein du programme 105, diminuent de près de 13 %, en raison notamment d'une réduction de 50 % des crédits de paiement affectés à l'immobilier, compensée par une hausse espérée des produits de cession du patrimoine immobilier. L'administration centrale contribue plus fortement que le réseau à l'étranger à l'effort budgétaire réalisé dans le projet de loi de finances pour 2006.

Cet effort s'inscrit dans une tendance globale, de moyen terme, de diminution des coûts de structure du ministère des affaires étrangères.

Evolution des coûts de structure du ministère des affaires étrangères depuis 1999

(en millions d'euros constant 1999 et en %)



Source : ministère des affaires étrangères

C. LES OBJECTIFS POURSUIVIS AU TITRE DE L'EXERCICE 2006

Pour 2006, au titre de la présente mission, le Quai d'Orsay vise :

- le **maintien d'une présence française forte** dans les instances de décision des grandes enceintes multilatérales ;
- la **mobilisation des moyens du ministère pour une participation de la diplomatie française à toutes les grandes négociations internationales**, en particulier sur le thème de la régulation de la mondialisation ;
- la **création de dix emplois d'experts nationaux détachés**, au titre du développement de la présence française dans les institutions européennes ;
- la poursuite de l'effort budgétaire consenti en 2005 en faveur de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission de recours des réfugiés. **L'objectif est de traiter les dossiers de demande d'asile en 60 jours en 2006 (150 jours y compris recours), contre 130 jours en 2004 (422 jours y compris recours) ;**
- **l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services centraux et des réseaux déployés à l'étranger par le ministère ;**
- **la participation du ministère, dès 2006, à l'expérimentation des loyers budgétaires.**

D. LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE : UNE MISE EN PERSPECTIVE UTILE ET NÉCESSAIRE

Le document de politique transversale « action extérieure de l'Etat », dont le ministère des affaires étrangères est chef de file, communiqué à votre rapporteur spécial, ne mentionne **pas moins de 30 programmes concourant à cette politique**. Tous les ministères y participent. Quatre priorités stratégiques sont exprimées, la présente mission contribuant à trois d'entre elles.

Elles visent ainsi à :

- **garantir la sécurité des Français ;**
- **contribuer à la croissance** (attractivité du territoire, soutien des entreprises à l'étranger, anticiper les grandes mutations à venir) ;
- **soutenir le rayonnement de la France ;**
- **prendre part à la construction d'une Europe renforcée.**

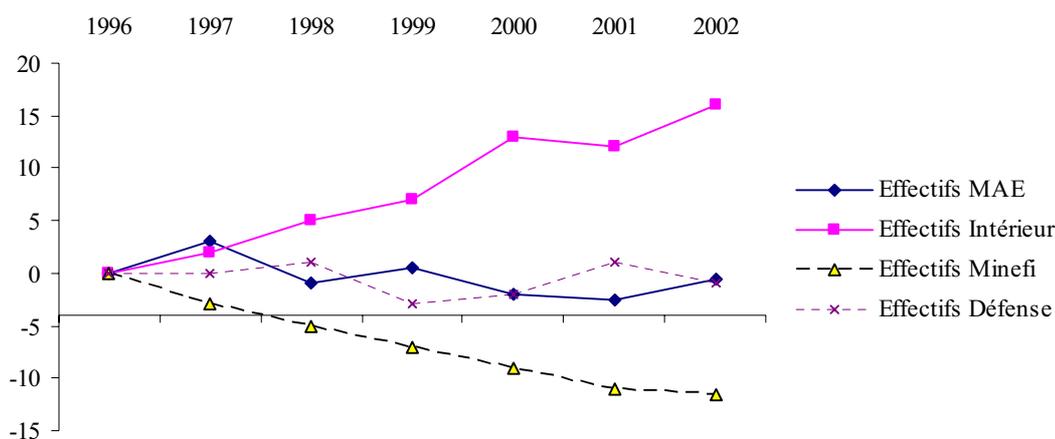
Ce document présente selon votre rapporteur spécial un double intérêt :

- d'une part, il souligne que le ministère des affaires étrangères et les trois programmes qu'il gère au titre de la mission « action extérieure de l'Etat et à celui qu'il gère au titre de la mission interministérielle « aide au

développement » ne concourent qu'à hauteur de 50 % à l'ensemble du budget de l'action extérieure : 4,41 milliards d'euros sur un total de 8,81 milliards en 2006. Si les effectifs du ministère des affaires étrangères ont été maîtrisés, il n'est pas de même de ceux d'autres ministères ayant développé depuis plusieurs années leur action extérieure.

Evolution des principaux réseaux français à l'étranger entre 1996 et 2002

(base de référence 1996, en %)



Source : rapport relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger de M. Raymond-François Lebris, 2005

- d'autre part, il énumère les trois **raisons d'une « couverture diplomatique universelle »** :

- faire face à tout événement ou catastrophe naturelle qui pourrait mettre en danger les intérêts de la France et des Français ;

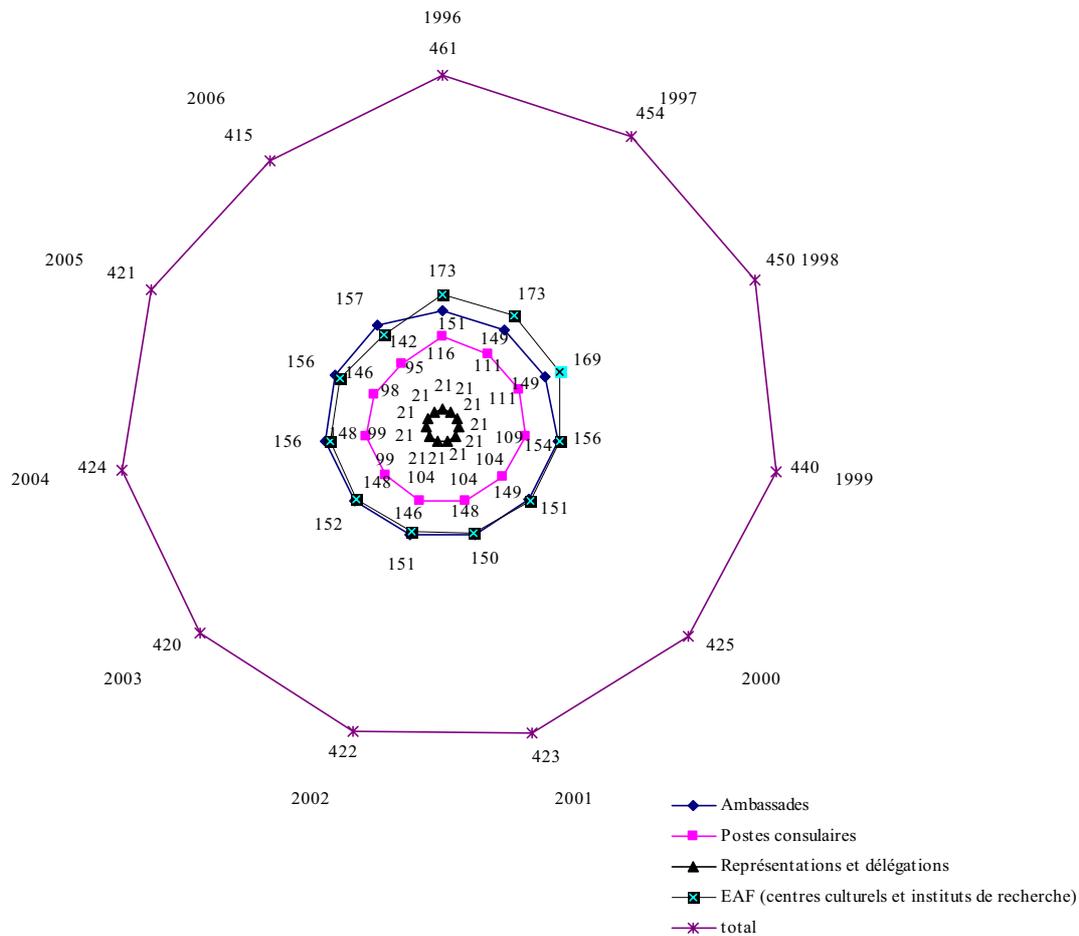
- suivre les crises qui menacent la sécurité et la paix dans le monde et permettre à la France de tenir son rôle de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies ;

- maintenir un réseau de base du service public à l'étranger (dans les « petits pays », le ministère des affaires étrangères est souvent le seul ministère représenté et supporte alors la charge des missions dévolues aux autres ministères), à vocation interministérielle.

Ces trois raisons, convaincantes n'ont pas empêché au cours des dernières années, et ne doivent pas l'empêcher à l'avenir, le réseau d'évoluer, notamment en Europe occidentale, et particulièrement en ce qui concerne le réseau culturel et consulaire.

Comme le souligne le rapport relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger de M. Raymond-François Lebris, « seuls 8,2 % des crédits du titre III et 5,07 % de l'ensemble des effectifs sont à destination des plus importants pays émergents représentant la moitié de la population mondiale ».

Evolution du réseau du Quai d'Orsay depuis 1996



Source : ministère des affaires étrangères

II. LE PROGRAMME 105 : « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »

Les crédits du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde » représentent 1,46 milliard d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 1,42 milliard d'euros de crédits de paiement, dont 554,5 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 8.812, contre 8.850¹ pour l'exercice 2005, dont 3.158 recrutés locaux.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 105 font l'objet d'une prévision de 12,47 millions d'euros. Le principal fonds de concours rattaché à ce programme, et qui est imputé sur l'action « soutien » est celui relatif aux prélèvements effectués sur les émoluments des personnels du ministère des affaires étrangères logés par l'Etat à l'étranger. La prévision de recettes était de 10,38 millions d'euros pour 2005 (contre 4,76 millions d'euros constatés en 2004).

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 105 rassemble les **moyens des services centraux et déconcentrés** (156 ambassades bilatérales, représentations permanentes) qui assurent la conduite de l'action diplomatique de la France. Il assure le **financement des contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix** décidées par l'organisation des Nations Unies (ONU), et contient les crédits de la coopération militaire et de défense. Le responsable du programme 105 est le secrétaire général adjoint pour les affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères, M. Stanislas Lefebvre de Laboulaye. Ce choix peut étonner car le poste de secrétaire général adjoint pour les affaires politiques et de sécurité **conduit ses titulaires à se tenir éloigné des considérations de gestions, compte-tenu de leurs responsabilités par ailleurs.**

Le programme comporte quatre budgets opérationnels de programme² (BOP), tous gérés en administration centrale : le BOP « cabinets ministériels », le BOP « coopération militaire et de défense », le BOP « contributions internationales » et le BOP « réseau diplomatique ». Ce dernier répartit ses crédits entre 11 unités opérationnelles (UO) centrales (direction générale de l'administration, direction des ressources humaines, immobilier

¹ Estimation du ministère.

² Les caractéristiques des BOP du ministère des affaires étrangères sont les suivantes : il n'y a que des BOP centraux et a contrario aucun BOP déconcentré ; la fonction du BOP consiste à mettre à disposition les crédits vers les UO (centrales ou locales), un seul BOP par programme peut déléguer des crédits aux UO locales. Par ailleurs, les UO locales correspondent à une logique pays.

etc...), et les 169 UO locales à l'étranger. Le BOP « coopération militaire et de défense » répartit également ses crédits au sein d'UO locales, dans des pays où existe une coopération militaire, mais ces UO locales ne sont pas les mêmes que celles du BOP « réseau diplomatique ».

B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS

Le programme est structuré en six actions, dont une action « soutien », conformément aux grands objectifs politiques du Quai d'Orsay.

Répartition du programme 105 par actions avant et après ventilation des crédits de soutien du programme et des crédits polyvalents provenant d'autres missions¹

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1. Coordination de l'action diplomatique	415,4	29,2%	177,7	19,3%
2. Action européenne	71,8	5,1%	80,0	8,7%
3. Régulation de la mondialisation	259,7	18,3%	278,2	30,3%
4. Contribution à la sécurité internationale	226,3	15,9%	244,8	26,6%
5. Coopération militaire et de défense	112,5	7,9%	138,6	15,1%
6. Soutien	335,7	23,6%	0,0	0,0%
Ensemble	1421,4	100,0%	919,3	100,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « action extérieure de l'Etat »

Action n ° 1 : coordination de l'action diplomatique (414,4 millions d'euros)

Cette action regroupe les crédits des services politiques de l'administration centrale et l'essentiel des moyens des postes diplomatiques. Elle comprend notamment les crédits afférents aux cabinets du ministre, des ministres délégués, au secrétariat général, y compris les ambassadeurs en mission qui lui sont rattachés, à l'inspection générale, au centre d'analyse et de prévision.

¹ En logique analytique, les crédits des actions 1 et 6 sont ventilés entre programmes du ministère des affaires étrangères, y compris le programme 209 de la mission interministérielle « aide publique au développement », pour 502 millions d'euros.

L'action comprend les **crédits (crédits de rémunération et de fonctionnement) afférents aux 156 ambassades bilatérales et aux représentations permanentes** que la France entretient auprès des principales organisations internationales, à l'exception de celles auprès de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

Action n° 2 : action européenne (71,8 millions d'euros)

Figurent au sein de cette action les moyens de fonctionnement et d'intervention des services dont l'activité est directement liée à celle des institutions de l'Union européenne (Conseil, Commission, Parlement, Cour de Justice), et notamment la représentation permanente.

Il convient surtout de prendre en compte trois postes de dépenses importants : les **indemnités des parlementaires européens** (7,9 millions d'euros), les **contributions au Conseil de l'Europe** (33,1 millions d'euros) et les **subventions à la desserte aérienne de Strasbourg** (3,8 millions d'euros, prenant en compte les appels d'offres en cours).

Action n° 3 : régulation de la mondialisation (259,7 millions d'euros)

Cette action regroupe toutes les contributions, obligatoires ou volontaires, aux organisations internationales dont la France est membre (sauf l'ensemble des contributions ressortissant à la sécurité internationale et les contributions volontaires concourant à l'aide publique au développement). Ces contributions sont libellées en euros ou en devises. La principale contribution est celle à l'ONU, évaluée dans le présent projet de loi de finances à 147 millions de dollars.

Action n° 4 : contribution à la sécurité internationale (226,3 millions d'euros)

Cette action retrace les contributions aux opérations de maintien de la paix (OMP) décidées par l'ONU ainsi que la participation au budget des organisations internationales ayant pour mission la sécurité internationale (notamment l'OTAN et l'OSCE).

Action n° 5 : coopération militaire et de défense (112,5 millions d'euros)

Sont inscrits au sein de cette action les crédits correspondant à la mise en oeuvre par le ministère des affaires étrangères de notre coopération militaire et de défense, dont les orientations sont fixées en Conseil de défense et dont la conduite est partagée avec le ministère de la défense.

L'action regroupe les crédits afférents à la rémunération du personnel (en administration centrale et affecté à l'étranger), à la réalisation de stages (essentiellement en écoles militaires en France et à l'étranger), à la commande de matériels et d'équipements (50 % par l'administration centrale et 50 % sur crédits délégués à l'étranger) et à la réalisation de travaux d'infrastructure à l'étranger.

Action n° 6 : soutien (335,7 millions d'euros)

Les crédits de cette action correspondent aux fonctions support du ministère des affaires étrangères dans son ensemble, pour le compte des quatre programmes placés sous sa responsabilité (trois programmes de la présente mission et programme « solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « aide publique au développement »).

*

**

Cette présentation permet de prendre conscience de la part grandissante des crédits du ministère des affaires étrangères consacrés aux actions multilatérales de préférence aux actions bilatérales. Les actions 2, 3 et 4 regroupent pour l'essentiel des crédits affectées aux actions multilatérales. **Elles représentent, après ventilation des actions « coordination de l'activité diplomatique » et « soutien » 65,6 % des crédits du programme 105.**

C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

La justification des crédits au premier euro de la mission « action extérieure de l'Etat » reste encore perfectible. Elle constitue à ce stade plutôt une ventilation des crédits *ex post*, en fonction des coûts constatés, qu'une prévision de dépense. Le taux de change retenu pour le calcul des contributions en devises (dollar américain) n'est pas explicité. Les hypothèses change-prix gagneraient à être connues. Le mode de calcul des coûts de structure, en matière immobilière, par exemple, devrait par ailleurs à être mis au regard des règles de l'art applicables aux métiers de l'immobilier.

Outre ces petits défauts liées à un démarrage progressif de la LOLF, le programme 105 présente un gros défaut, celui d'une **estimation insincère d'un très gros poste de dépense, celui lié aux opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, qui sera détaillée ci-après.**

En ce qui concerne les crédits de personnel du titre 2, qui représentent 39 % de l'ensemble du programme, une diminution nette de 38 ETPT est prévue en 2006, liée à la mise en place des services administratifs et financiers uniques (SAFU). La création de 10 emplois de titulaires dans le réseau, au titre du développement de la présence de la France dans les institutions européennes, est prévue en 2006¹.

¹ On ne peut que regretter que la France soit en passe de perdre les deux postes de porte-parole qu'elle détenait dans les institutions européennes : celui auprès du président de la Commission européenne et celui auprès du président du Parlement européen.

Emplois répartis en ETPT

(en millions d'euros pour les crédits)

Catégorie d'emplois	Estimation pour 2005	Demandé pour 2006	Variation 2006/2005	Crédits demandés pour 2006 (y.c. charges sociales)
Titulaires et CDI en administration centrale	2.448	2.414	-34	114,6
Titulaires et CDI dans le réseau	1.689	1.690	+1	225,7
CDD et volontaires internationaux	736	736	0	54,8
Militaires	814	814	0	108,9
Recrutés locaux	3.163	3.158	-5	47,7
Total	8.850	8.812	-38	551,7

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « action extérieure de l'Etat »

Quatre remarques peuvent être formulées sur la justification au premier euro du programme 105.

Premièrement, les crédits inscrits au titre des contributions de la France aux opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, **136,22 millions d'euros**, « fixés de manière forfaitaire, au niveau des crédits de la loi de finances initiale pour 2005 » ne correspondent pas aux crédits qui seront effectivement dépensés en 2006, et qui s'établissent à plus de **249 millions de dollars**, et ce hors prise en compte des budgets complémentaires soumis à l'approbation du conseil de sécurité de l'ONU qui, selon le contrôleur financier du ministère, porteraient la contribution de la France à **360 millions de dollars. En inscrivant un montant aussi sous-évalué, le ministère a commis une erreur manifeste d'appréciation.**

S'il paraît conforme à la prudence budgétaire de ne pas inscrire les budgets complémentaires en loi de finances initiale, puisqu'ils n'ont pas encore été formellement adoptés par le conseil de sécurité, et qu'un projet de loi de finances rectificative pourra ouvrir ces crédits, il paraît anormal que l'estimation prudente, fondée sur un calcul détaillé du budget de chaque opération, ne débouche sur une inscription sincère des crédits liés aux OMP.

Sur la base d'une hypothèse d'un euro pour 1,23 dollar, sur laquelle est construite le projet de loi de finances pour 2006, les crédits consacrés au OMP doivent s'établir à plus de 202 millions d'euros pour respecter le principe de sincérité posé par la LOLF et dont le Conseil constitutionnel est le garant. Il manque donc **75 millions d'euros, au minimum, affaiblissant d'autant la portée de la norme « zéro volume » du gouvernement.**

Il convient de signaler que le budget 2005 en ce qui concerne les OMP était également sous-évalué : un décret d'avances à paraître va ainsi augmenter les crédits pour l'année 2005 de 93 millions d'euros...

La réalité des opérations de maintien de la paix : les estimations minimales

(montants nets en millions de dollars américains)

	budget	budget approuvé	Estimation budgétaire	Quote-part française 2005	quote-part française 2006
	VII 2004/ VI 2005	VII 2005/ VI 2006	VII 2006/ VI 2007		
MINUK (Kosovo) Résolution 1244 10-VI-1999	305	220	220	19,06	16,10
MANUTO (Timor oriental) Résolution 1410 17-V-2002	79	2	0	2,94	0,15
MINUEE (Ethiopie et Erythrée) Résolution 1312 31-VII-2000	201	172	172	13,54	12,58
MONUC (Congo) Résolution 1258-279 des 6-VIII et 30-XI-1999	937	377	1 308	47,71	27,58
MONUG (Géorgie) Résolution 858 24-VIII-1993	30	32	32	2,25	2,34
MINURSO (Sahara occidental) Résolution 690 29-IV-1993	39	43	46	2,98	3,15
FINUL (Liban) Résolution 425 et 426 19-III-1978	88	90	96	6,46	6,58
FNUOD (dégagement Israël-Syrie) Résolution 350 31-V-1974	40	40	42	2,90	2,93
FNUCHYP/UNFICYP (Chypre) Résolution 186 4-III-1964	47	42	44	3,23	3,07
MINUSIL (Sierra Leone) Résolution 1270 22-X-1999	285	104	30	14,12	7,61
MINUL (Libéria) Résolution 1509 19-IX-2003	812	711	700	55,29	52,02
ONUCI (Côte-d'Ivoire) Résolution 1528 27-II-2004	372	360	450	26,58	26,34
MINUSTAH (Haïti) Résolution 1542 30-IV-2004	373	460	460	30,24	33,66
ONUB (Burundi) Résolution 1545 21-V-2004	324	284	284	22,07	20,78
MINUS ou MINUSOUD (Soudan) Résolution 1590 du 24-III-2005	278	313	1 300	21,46	22,90
UNLB (base de soutien logistique à Brindisi, IT)	27	29	30	2,03	2,12
Compte d'appui	105	128	132	8,46	9,36
TOTAL	4 342	3 407		281,34	249,27

Source : ministère des affaires étrangères

Votre rapporteur spécial appelle également le Quai d'Orsay à procéder dès 2006, en recourant à l'agence France Trésor, à des **opérations de couverture du risque de change**, compte tenu du volume des contributions obligatoires ou volontaires libellées en devises : plus de 330 millions de dollars, sans prendre en compte la sous-estimation des crédits consacrés aux OMP. Pour mémoire, en début d'année, l'euro valait 1,3 dollar, il n'en vaut plus aujourd'hui que 1,2, soit une appréciation du dollar par rapport à l'euro de près de 10 % en mois d'un an. **Une telle appréciation est de nature à « absorber » de l'ordre de 2 à 3 % des crédits du présent programme.** La création, par l'article 39 du projet de loi de finances pour 2006, d'un compte de commerce « couverture des risques financiers de l'Etat », dont l'opérateur sera l'Agence France Trésor, est de nature à éliminer, en cours d'année, les incertitudes liées à l'évolution du taux de change euro/dollar.

La justification au premier euro fournit aussi des éléments d'intéressants sur la nature et le nombre des personnalités étrangères invitées par le Quai d'Orsay en France afin d'être, du moins l'espère-t-on, des vecteurs d'influence française de retour dans leur pays. A cet égard, il note le **faible nombre de personnalités invitées dans le cadre du programme « personnalités d'avenir »**, 73, et le montant relativement limité qui leur est consacré en moyenne : 8.980 euros, correspondant à un séjour d'une durée d'environ deux semaines. A titre de comparaison, 150 journalistes étrangers sont invités en France chaque année, pour un coût moyen de 5.300 euros. Au titre de la coopération militaire sont formés 1.575 stagiaires par an, pour un coût moyen de 14.000 euros, correspondant vraisemblablement à une période plus longue que la durée d'invitation des personnalités d'avenir.

Votre rapporteur spécial croit nécessaire de porter le programme « personnalités d'avenir », qui augmente le nombre de décideurs étrangers susceptibles de promouvoir une image positive de la France, à un niveau plus ambitieux, en doublant le nombre de personnes étrangères susceptibles d'en bénéficier, soit 150 par an, et donc le montant des crédits.

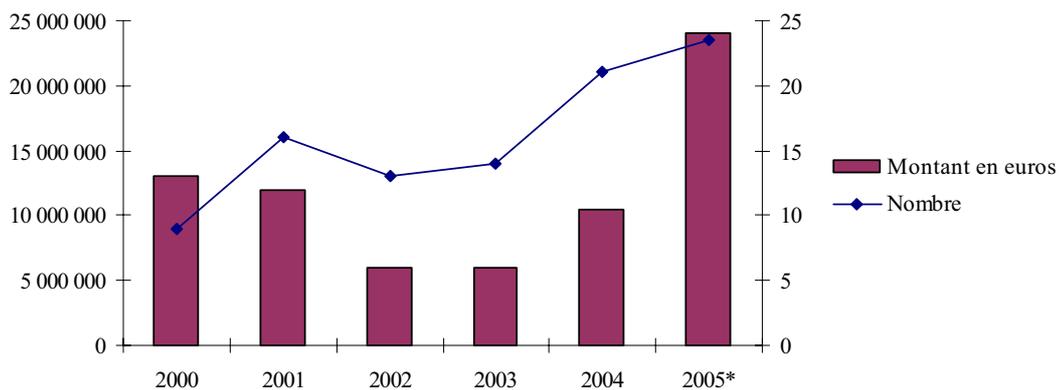
Il paraît enfin utile de souligner **les progrès que le Quai d'Orsay, du moins son administration centrale, entend désormais réaliser en ce qui concerne la gestion du patrimoine immobilier.** Les priorités en termes d'investissement immobilier pour 2006 figurent dans le bleu. Sur trois ans (2006-2008), le total des opérations recensées (au stade des travaux, au stade des études ou simplement envisagées) représente un besoin total de 240 millions d'euros en crédits de paiements, et de 190 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont respectivement 78 millions d'euros en crédits de paiement et 79 millions d'euros en autorisations d'engagements pour l'année 2006.

Afin de limiter le volume des investissements immobiliers inscrits sur crédits budgétaires tout en procédant à de nécessaires opérations, le Quai d'Orsay a souhaité se lancer d'une part dans des **partenariats public-privé**, d'autre part dans des opérations « neutres » sur un plan budgétaire, malgré des décalages de trésorerie.

La construction du centre des archives diplomatiques à La Courneuve s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public puis de location avec option d'achat. Elle se traduira par un loyer, pendant une période de 20 à 30 ans, de l'ordre de 6 millions d'euros, démarrant en année pleine en 2009. En ce qui concerne la reconstruction de l'ambassade de France à Tokyo, une reconstruction à coût nul est prévue (hors frais d'études préalables) de l'ambassade par la valorisation du terrain actuel de l'ambassade. Une partie de ce terrain serait louée sur une longue durée à un partenaire privé qui y pourrait construire des locaux destinés à être commercialisés, en contrepartie de la reconstruction de l'ambassade. L'opération de regroupement des services à Londres pourrait prendre la forme d'un achat accompagné de travaux d'aménagement, suivi de la vente de l'actuelle chancellerie. La vente de la chancellerie permettrait de financer l'opération de regroupement.

Nombre et montant des cessions immobilières réalisées par le Quai d'Orsay

(montant en euros)



Source : ministère des affaires étrangères

Enfin, le ministère des affaires étrangères a souhaité s'engager dans l'expérimentation de **loyers domaniaux** préfigurant une gestion plus active du patrimoine immobilier de l'Etat.

Ces loyers représentent le coût financier d'immobilisation du capital occupé ou coût d'opportunité : ils sont déterminés par l'application d'un taux (le coût moyen ou le coût marginal d'endettement de l'Etat : 5,12 % en 2006) à la valeur vénale établie par le service des domaines pour chaque bien. Il s'agit donc d'un loyer financier s'accompagnant de mouvements réels de crédits. Ils permettent des arbitrages des responsables de programmes entre locations et acquisition. **Sont concernés par l'expérimentation en 2006, que votre rapporteur spécial entend suivre avec attention, les immeubles situés en Grèce et à Bruxelles.**

D. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Le programme 105 présente **cinq objectifs**, qui sont ceux des principaux axes stratégiques de la mission « action extérieure de l'Etat ». Par rapport à d'autres ministères, le Quai d'Orsay est beaucoup moins avancé dans la définition d'indicateurs de performances et dans l'introduction de valeurs cibles. Tel est surtout le cas du programme 105, et de son action n° 1, liée à la coordination de l'action diplomatique.

Il va de soi que l'action politique du ministère des affaires étrangères se prête difficilement à l'évaluation. L'impact du réseau diplomatique en termes d'influence est peu mesurable : un discours brillant devant le conseil de sécurité de l'ONU, ou à l'inverse la mise en cause¹ - le principe de présomption d'innocence ayant pourtant vocation à s'appliquer - d'anciens ambassadeurs importants dans le cadre du « scandale » « pétrole contre nourriture », ont un impact plus déterminant sur l'image et la crédibilité de la France que le travail de fourmi des postes diplomatiques à l'étranger.

Les indicateurs de performance proposés par le Quai d'Orsay appellent peu de commentaires : **pour beaucoup, le ministère s'est refusé à inscrire des valeurs cibles, et donc des objectifs qui pourraient faire l'objet d'un débat au Parlement.** Certains indicateurs ne sont manifestement pas prêts. Votre rapporteur spécial note **l'absence de tout indicateur visant à prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, la performance des postes à l'étranger.**

Certains indicateurs méritent d'être affinés : le volume de connexions aux sites internet France diplomatie et aux sites des postes pourrait être décomposé en deux sous-indicateurs : nombre de visiteurs et nombre de pages vues. Il pourrait être complété par des enquêtes de satisfaction des internautes, plus qualitatives, comme le propose le Minéfi pour certains de ses services.

Si l'indicateur « présence des Français et usage du français dans les organisations internationales et l'Union européenne » constitue une mesure utile de l'influence française dans les instances internationales, votre rapporteur spécial exprime en revanche des doutes sur la capacité qu'aura le Quai d'Orsay d'évaluer « *les principaux dossiers pour lesquels les intérêts français ont progressé au sein des instances européennes* », « *le traitement des principales crises en fonction des objectifs poursuivis par la France* », « *les principales négociations dans les enceintes multilatérales en fonction des objectifs poursuivis par la France* ». **De tels indicateurs apportent des informations utiles sur les priorités de la diplomatie française, ils ne sont pas en relation directe avec l'octroi de moyens**

¹ D'où la proposition d'aller au-delà d'un simple « comité d'éthique », par la mise en place d'un régime d'incompatibilités et de déclaration de patrimoine sur le modèle de celui des parlementaires, pour préserver la réputation des diplomates français.

financiers qui constitue la raison d'être d'une loi de finances. A quoi sert de plus un maillage diplomatique serré pour parvenir à atteindre de tels objectifs ?

Votre rapporteur spécial souhaite que ces indicateurs ambitieux, mais peu budgétaires, soient **complétés avec imagination par des indicateurs plus modestes, liés à des actions plus limitées du programme 105** : satisfaction des personnes invitées dans le cadre du programme « personnalités d'avenir », réussite aux examens des 1.575 militaires invités chaque année en stage en France, enquêtes sur l'impact médiatique de telle ou telle opération lancée par les ambassades... Des indicateurs plus qualitatifs paraissent être une voie à explorer pour que le Parlement puisse se prononcer, en connaissance de cause, sur les performances du programme 105. Un indicateur sur le bon dimensionnement du réseau paraîtrait également intéressant.

En ce qui concerne les indicateurs de gestion, votre rapporteur spécial s'interroge sur les raisons qui conduisent chaque mission à se doter d'indicateurs « spécifiques », alors qu'une **mutualisation des indicateurs de performance liés à la gestion** au niveau de l'ensemble des missions du budget général pourrait être plus justifiée. Votre rapporteur spécial, qui a lu le rapport¹ de notre collègue Bernard Angels sur la mission « gestion et contrôle des finances publiques », croit utile de se rapprocher des indicateurs de performance du programme « soutien » de Bercy, en ce qui concerne par exemple les « dépenses de plateau technique ». A l'inverse, l'indicateur de « dispersion immobilière » du Quai d'Orsay pourrait être un exemple pour les administrations financières de Bercy. Il mériterait d'être complété par des comparaisons avec les autres réseaux diplomatiques des grands pays de l'Union européenne. Sa valeur cible est-elle par ailleurs suffisamment ambitieuse ?

¹ Rapport général n° 99 (2005-2006), annexe n° 14.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde »**

- Les crédits affectés aux actions multilatérales représentent 65,6 % des crédits du programme 105.

- Le programme 105 n'est **pas conforme au principe de sincérité posé par la LOLF**. Il manque au minimum 75 millions d'euros pour 2006 au titre des contributions françaises aux opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU. Il convient de signaler que le budget 2005 en ce qui concerne les OMP était également sous-évalué : un décret d'avances à paraître va ainsi augmenter les crédits pour l'année 2005 de 93 millions d'euros...

- **Les contributions obligatoires ou volontaires aux organismes multilatéraux libellées en dollars doivent faire l'objet d'une couverture du risque de change, ainsi que, dans une moindre mesure, les rémunérations dont le pouvoir d'achat évolue en fonction du taux de change.**

- Votre rapporteur spécial propose de **doubler le nombre de bénéficiaires du programme « personnalités d'avenir »**.

- La politique immobilière du Quai d'Orsay connaît une inflexion positive, qu'a encouragée le débat organisé, le 10 mai 2005, en séance publique sur ce sujet, à l'initiative de votre rapporteur spécial.

- Les efforts réalisés en matière d'indicateur de performances restent encore insuffisants en ce qui concerne le programme 105. Un effort de mutualisation des indicateurs de performances relatifs aux actions de soutien doit être envisagé entre toutes les missions du budget général.

III. LE PROGRAMME 185 : « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

Les crédits du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » représentent 335,1 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 334,1 millions d'euros de crédits de paiement, dont 89,1 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 26,6 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 1.371, contre 1.379¹ pour l'exercice 2005.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 185 font l'objet d'une prévision de 2,15 millions d'euros parmi lesquels figure le produit perçu au titre de la location d'établissements culturels et d'enseignements situés à l'étranger.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 185 permet la mise en oeuvre de la coopération avec les pays développés dans les domaines culturel, audiovisuel, scientifique, technique et universitaire. L'animation de cette action est confiée aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC). Elle s'appuie sur un réseau de 69 centres et instituts culturels français, 73 alliances françaises et 7 centres de recherche.

Le programme 185 s'appuie sur de nombreux opérateurs : ADIT (Agence pour la diffusion de l'information technologique), AFAA (Association française d'action artistique), ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française), GIP FCI (Groupement d'intérêt Public France Coopération internationale), RFI (Radio France international), EDUFRANCE (Agence interministérielle chargée de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger), EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) et TV5.

Il ne regroupe pas les crédits d'action culturelle des pays bénéficiant de l'aide publique au développement qui figurent au sein du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement », en raison d'une **vision quelque peu littérale de la liste des pays en développement établie par l'OCDE et qui veut que tout euro dépensé par le département dans un pays en développement constitue de l'aide au développement.**

En pratique, les crédits d'action culturelle, notamment ceux octroyés aux opérateurs (AFAA et ADPF) par pays, sont ventilés entre les deux programmes, ce qui empêche tout redéploiement géographique des crédits d'action culturelle. A titre de comparaison, la subvention octroyée au titre du présent programme à l'AFAA s'établit en 2005 à 8,02 millions d'euros et celle

¹ Estimation du ministère.

octroyé au titre du programme 209 à 6,2 millions d'euros. Votre rapporteur spécial recommande, sans illusion sur l'impact de sa proposition, l'intégration de l'action « affirmation de la dimension culturelle du développement » (198,8 millions d'euros de crédits de paiement en 2006) du programme 209 dans le présent programme.

Le responsable du programme 185 est le directeur général de la coopération internationale et du développement, M. Philippe Etienne, qui est par ailleurs responsable du programme 209.

Le programme est structuré en un BOP unique, cinq UO centrales et 49 UO locales (les SCAC) à l'étranger. Votre rapporteur spécial estime dès lors que le principe de fongibilité asymétrique devrait s'appliquer de manière maximale : nul doute que des redéploiements de crédits significatifs auront lieu en cours de gestion...

B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS

Le programme est structuré en quatre actions.

Action n° 1 : Animation du réseau (19,9 millions d'euros)

Cette action regroupe les activités transversales qui participent à la mise en œuvre de la coopération et de l'action culturelles françaises dans les pays développés au sens de l'OCDE. Elle est le support d'une partie des crédits de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), pour la part affectée au présent programme et non au programme 209 (le présent programme représente par exemple 30 % des ETPT de la DGCID, soit 150 agents), de ceux du service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation et de ceux des services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

Action n° 2 : langue et culture française (109,1 millions d'euros)

Cette action vise à promouvoir la langue et la culture françaises. Elle est gérée par la direction de l'action culturelle et du Français et celle de l'audiovisuel extérieur.

Elle concerne les actions assurant une audience accrue à la langue française dans et hors contexte scolaire et universitaire, dans les pays ne bénéficiant pas de l'aide au développement. Ces actions se développent dans un contexte très concurrentiel où le « marché » de la diversification linguistique est en pleine expansion.

En ce qui concerne l'action culturelle, le ministère des affaires étrangères s'appuie sur de nombreux opérateurs : AFAA pour les échanges artistiques, bureau international de l'édition française pour le livre et l'écrit, l'association pour le développement de la pensée française (ADPF), qui livre d'excellents supports d'exposition « clés en main », à des coûts maîtrisés, et Unifrance pour le cinéma.

L'AFAA a bénéficié en 2005 d'une subvention de 8,02 millions d'euros. Elle a signé une convention triennale avec l'Etat le 16 novembre 2004 associant à des objectifs précis des indicateurs : votre rapporteur spécial regrette ne pas en avoir trouvé de trace dans l'annexe au projet de loi de finances « action extérieure de l'Etat ». Peut-être des éléments figureront-ils dans le document de politique transversale. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de « passer commande » à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, d'un rapport sur cette association importante.**

L'ADPF bénéficie en 2005 d'une subvention de fonctionnement de 890.000 euros en 2005.

Les alliances françaises, pour les 73 entrants dans le champ du présent programme, ont reçu en 2005 des subventions pour un montant global de 3,1 millions d'euros.

Enfin, au titre de cette action, le ministère des affaires étrangères anime un réseau d'établissements culturels **pluridisciplinaires**. La subvention de fonctionnement globale pour les 69 centres et instituts culturels était en 2005 de 18,11 millions d'euros, la subvention variant selon la capacité d'autofinancement du centre (moyenne d'autofinancement de 67 % en 2004). Les charges locatives varient selon que l'établissement est propriétaire ou non de son bâtiment, les charges de personnel dépendent évidemment du contexte local.

Action n° 3 : audiovisuel extérieur (142,0 millions d'euros)

Cette action concerne les principaux vecteurs audiovisuels (télévision, radio, industries musicales, nouvelles technologies de l'information et de la communication). Elle regroupe l'ensemble des crédits de TV5 et de RFI, pour le monde entier, car ils ne sont pas reconnus par l'OCDE comme de l'aide publique au développement. Elle est gérée par la direction de l'audiovisuel extérieur.

Pour RFI, le montant de la subvention devrait s'établir à 72,1 millions d'euros en 2006. Celle concernant RMC Moyen Orient devrait atteindre 4,27 millions d'euros. Le montant de la subvention attribuée à TV5 s'élève à 62,7 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur les raisons pour lesquelles « la nouvelle chaîne d'information internationale » ne figure pas au sein du présent programme, mais au sein de la mission « direction de l'action du gouvernement ».

Il avoue en outre sa perplexité sur le montant élevé de la subvention octroyée à un « portail » internet « idées de France » (www.ideesdefrance.fr) : 2,5 millions d'euros pour 2006, supportés à hauteur de 1,9 million d'euros sur le présent programme, et le reliquat sur le programme 209, car « internet se développe à grande vitesse comme un véritable mass média au Nord ». Ce site constitue une fausse-bonne idée, au

demeurant assez coûteuse, avec un effectif de 15 personnes, même si les autres sites internet de l'audiovisuel français apparaissent encore plus coûteux (le service internet de France Télévisions compterait 30 personnes, celui de Radio-France 38 et de RFI 26, et « seulement 10 » pour TV5). Encore ces sites émanent-ils de médias importants au rayonnement significatif.

Votre rapporteur spécial s'est trouvé obligé de répondre aux questions suivantes dans un sens le conduisant à **proposer la suppression de la subvention** à cette filiale de Canal France International.

Dans la masse des sites internet, la notion de « portail », hormis pour quelques sites majeurs, a-t-elle encore un sens, et si oui, n'est-ce pas le site *diplomatie.fr* qui joue ce rôle ?

Ne vaudrait-il mieux pas développer le site internet de l'ADPF et promouvoir davantage les sites culturels plutôt que d'en créer un nouveau, dont la naissance tardive condamnera à une audience faible?

La notion « d'internet extérieur » a-t-elle réellement un sens alors que tout internaute, qu'il soit en France ou à l'étranger, peut accéder librement et gratuitement, grâce à un moteur de recherche universellement connu, à tous les sites culturels français, qui sont de grande qualité (Arte ou France Culture par exemple) ?

Le positionnement du site, dont le contenu apparaît à ce stade très journalistique, est-il le bon, surtout lorsque l'on connaît l'excellence des sites internet des journaux français ?

La multiplication des parrainages n'a en outre pas abouti à des cofinancements, ce qui est contraire à la logique actuelle de l'action culturelle extérieure.

Action n° 4 : renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires (63,0 millions d'euros)

Cette action regroupe les activités menées par le ministère des affaires étrangères dans les domaines scientifiques, techniques et universitaires, dans les pays développés au sens de l'OCDE. Elle vise à renforcer l'attractivité de la France auprès des étudiants et des chercheurs étrangers, dans le contexte très concurrentiel de l'enseignement supérieur. Elle contribue à la valorisation de la science française et à affirmer son image hors de nos frontières.

L'action est gérée par la direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche, celle de la coopération technique et la mission pour la coopération non gouvernementale.

Répartition du programme 185 par actions avant et après ventilation des prestations d'appui du programme et des crédits polyvalents affectés à d'autres missions¹

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1. Animation du réseau	19,9	6,0%	0,0	0,0%
2. Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	109,1	32,7%	161,2	39,4%
3. Audiovisuel extérieur	142,0	42,5%	162,0	39,6%
4. Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	63,0	18,9%	85,8	21,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « action extérieure de l'Etat »

C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

Les crédits de personnel du titre 2 représentent 89,1 millions d'euros au titre de 2006, pour 1.371 ETPT, contre 1.379 en 2005. Ils représentent 27 % des crédits du programme 185. **Les emplois, exprimés en ETPT, sont très majoritairement, à 71 %, des contrats en CDD et des volontaires internationaux. 18 % des effectifs, exprimés en ETPT, sont des recrutés locaux.**

Emplois répartis en ETPT

(en millions d'euros pour les crédits)

Catégorie d'emplois	Estimation pour 2005	Demandé pour 2006	Variation 2006/2005	Crédits demandés pour 2006 (y.c. charges sociales)
Titulaires et CDI en administration centrale	96	94	-2	4,5
Titulaires et CDI dans le réseau	62	60	-2	8,0
CDD et volontaires internationaux	975	971	-4	54,8
Militaires	814	814	0	108,9
Recrutés locaux	3.163	3.158	-5	47,7
Total	8.850	8.812	-38	551,7

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « action extérieure de l'Etat »

¹ En logique analytique, le programme bénéficie de crédits, au prorata du poids budgétaire du programme et des ETPT, de l'action soutien du programme 105.

Trois instruments transversaux d'intervention font l'objet d'une « justification au premier euro » :

- **Les bourses** sont mises en œuvre soit par l'administration centrale (programmes spécifiques) soit par les postes dans le cadre des moyens qui leur sont alloués. Toutes catégories confondues (bourses de stage, bourses de longue durée), elles représentent en prévision d'exécution 2005 un total de 20,5 millions d'euros (18,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2005), pour un effectif de 4.950 bénéficiaires. Les bourses nouvelles en constituent environ 46 %. Le coût d'une bourse récurrente sur un exercice budgétaire s'élève actuellement à environ 7.000 euros, celui d'une bourse nouvelle s'élevant à 3.200 euros.

En 2006, la priorité serait accordée à l'attractivité des élites, notamment celles de nos nouveaux partenaires au sein de l'Union européenne et celle des pays dits « du voisinage proche » (Russie, Ukraine) devrait conduire à intensifier les efforts dans ce domaine.

- **Les missions d'experts** : en 2005, environ 4.000 missions d'experts devraient être organisées pour un montant total de 5,53 millions d'euros, représentant 17.800 hommes/jour. Le coût moyen d'une mission s'élève à 1.380 euros.

- **Les invitations** : 2.300 invitations sont prévues en 2005 pour un montant total de 2,76 millions d'euros. Le coût moyen d'une invitation s'élève à 1.200 euros.

Votre rapporteur spécial n'a pas trouvé mention dans sa lecture de l'annexe au projet de loi de finances pour 2006 « action extérieure de l'Etat » de crédits destinés au financement des « centres des études en France », qui ont donné lieu en 2005, à titre expérimental, à l'installation de services en ligne par la société IP SO, sur les crédits du ministère. Ceci se justifie par deux raisons : ils devraient se développer en priorité dans les pays dits « en développement » et devraient en outre être autofinancés.

Il souhaite manifester une double inquiétude en ce qui concerne ces centres :

- **les frais importants qui devront être acquittés par les étudiants étrangers trouveront-ils une justification dans une réelle qualité de service ?**

- **les universités françaises, sollicitées tardivement sur ce projet, vont-elles réellement jouer le jeu, face à une initiative pouvant être perçue comme unilatérale par les établissements d'enseignement supérieur ?**

D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS

Le programme 185 identifie **trois zones d'actions distinctes** : les pays membres de l'Union européenne, la Roumanie et la Bulgarie, les autres partenaires du G8 (Etats-Unis, Japon, Canada et Russie) et les pays développés d'Asie, d'Océanie et du Moyen-Orient, ainsi que l'Ukraine et la Biélorussie. Les objectifs sont ceux liés aux intitulés des différentes actions du programme.

Les indicateurs de performances, qui paraissent au premier abord de nature à susciter l'intérêt du Parlement, seraient d'autant plus pertinents s'ils étaient chiffrés et affichaient des valeurs cibles. Si, pour une raison ou pour une autre, les responsables de programme devaient considérer que l'affichage d'une valeur cible n'est pas pertinent (cas par exemple du taux d'autofinancement des établissements culturels), il conviendrait de compléter ces simples indicateurs « informatifs » par de véritables indicateurs de performance.

Votre rapporteur spécial appelle donc les responsables du programme 185 à s'engager dans la démarche d'indicateurs de performance qu'ils ont initiée : nombre d'élèves inscrits dans les établissements culturels, audience de TV5 et de RFI, taux d'appels d'offres européens remportés par l'expertise française...

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE :
PROGRAMME 185 « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

- Votre rapporteur spécial regrette la vision quelque peu littérale de la liste des pays en développement établie par l'OCDE et qui veut que tout euro dépensé par le département dans un pays en développement constitue de l'aide au développement. Il propose **l'intégration de l'action « affirmation de la dimension culturelle du développement » (198,8 millions d'euros de crédits de paiement en 2006) du programme 209 dans le programme 185.**

- Il s'interroge sur les raisons pour lesquelles **« la nouvelle chaîne d'information internationale » ne figure pas au sein du présent programme**, mais au sein de la mission « direction de l'action du gouvernement ».

- Il propose de **supprimer la subvention de 1,9 million d'euros octroyée par le présent programme au « portail » internet « idées de France »** qui est largement redondant par rapport aux nombreux portails déjà existants, comme le propose également notre collègue Michel Charasse, sur la mission « aide publique au développement », dont il est le rapporteur spécial pour la commission des finances.

- La mise en place des « centres des études en France » a donné lieu en 2005, à titre expérimental, à l'installation de services en ligne par la société IP SO, sur les crédits du ministère. **Les frais importants qui devront être acquittés par les étudiants étrangers trouveront-ils une justification dans une réelle qualité de service ? Les universités françaises, sollicitées tardivement sur ce projet, vont-elles réellement jouer le jeu, face à une initiative pouvant être perçue comme unilatérale par les établissements d'enseignement supérieur ?**

- Les **indicateurs de performances, qui paraissent au premier abord de nature à susciter l'intérêt du Parlement, seraient d'autant plus pertinents s'ils étaient chiffrés et affichaient des valeurs cibles.**

IV. LE PROGRAMME 151 : « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE »

Les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » représentent 603,6 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et de crédits de paiement, dont 196,6 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 33 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 3.406, contre 3.436¹ pour l'exercice 2005.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 218 font l'objet d'une prévision de 165.000 euros. **Les recettes issues des frais de visas², qui ont engendré, en 2004, des recettes de 79 millions d'euros ne sont pas affectées au présent programme par le biais d'un fonds de concours, ce qui apparaît regrettable face aux besoins de modernisation des consulats (biométrie, systèmes d'information consulats – préfectures, accueil des demandeurs de visas) et aux enjeux de la politique de l'immigration. C'est tout l'intérêt de l'agence britannique « UK visas » de constituer un établissement doté d'une autonomie financière, alimenté par les recettes issues des visas.**

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 151 a pour objet de fournir aux Français établis hors de France ou de passage à l'étranger les services des 227 postes du réseau consulaire, d'instruire les demandes de visas, de participer à la définition et à la mise en oeuvre de la politique d'asile en s'appuyant sur l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et de favoriser l'accès à l'enseignement français à l'étranger à travers l'action de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Le responsable du programme 151 est le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, M. François Barry-Delongchamps.

Deux opérateurs participent fortement à ce programme : l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Le programme est structuré en trois BOP, dont deux permettent le transit des crédits budgétaires vers l'OFPRA et l'AEFE, le dernier étant celui dédié à l'action consulaire, 7 UO centrales et 156 UO locales à l'étranger (les consulats).

¹ Estimation du Minéfi.

² Conformément à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 décembre 2001, le gouvernement applique des frais de dossier au moment du dépôt de la demande de visa. Ceux-ci s'élèvent à 35 euros. Le refus du visa ne donne lieu à aucun remboursement des frais de dossier perçus.

B. LA STRUCTURATION EN ACTIONS

Le programme est structuré en quatre actions.

Répartition du programme 151 par actions avant et après ventilation des prestations d'appui du programme et des crédits polyvalents affectés à d'autres missions¹

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
1. Offre d'un service public de qualité aux français à l'étranger	179,6	29,8%	284,2	36,7%
2. Service public de l'enseignement à l'étranger	323,0	53,5%	345,3	44,6%
3. Instruction des demandes de visa	47,6	7,9%	85,1	11,0%
4. Garantie de l'exercice du droit d'asile	53,3	8,8%	59,8	7,7%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « gestion et contrôle des finances publiques »

Action n° 1 : Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger (179,6 millions d'euros)

Elle 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.**

Elle correspond à une part importante de l'activité de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France et des postes consulaires à l'étranger.

Action n° 2 : service public d'enseignement à l'étranger (323 millions d'euros)

Cette action intègre l'activité de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) chargée de scolariser les élèves français à l'étranger. Elle contribue au rayonnement de la culture et de la langue française en accueillant des élèves étrangers, venant souvent de milieux sociaux à fort potentiel. De ce point de vue, l'AEFE pourrait figurer au sein du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique ».

¹ En logique analytique, le programme bénéficie de crédits, au prorata du poids budgétaire du programme et des ETPT, de l'action soutien du programme 105.

Outre la subvention inscrite sur les crédits du présent programme, l'AEFE bénéficie de ressources propres, à hauteur de 248,7 millions d'euros dans son programme prévisionnel pour 2005. Elle rémunèrera 6.485 ETPT en 2006.

Comme l'indique le ministère des affaires étrangères dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, « *les subventions à l'AEFE marquent une pause, qui nécessitera un recours exceptionnel au fonds de roulement de l'établissement* ». Elles passent de 325 millions d'euros en 2005 à 323 millions d'euros en 2006, soit une baisse de 2 millions d'euros.

Cette baisse est directement contraire aux conclusions du rapport de notre collègue André Ferrand sur les financements de l'enseignement français à l'étranger, remis au Premier ministre en juin 2004, qui s'inquiétait du « *sous-financement de cet enseignement* » et préconisait de « *donner à l'AEFE les moyens humains et financiers nécessaires à son renforcement* ».

Depuis, le transfert de la compétence immobilière des établissements à gestion directe (400.000 à 600.000 m²) du ministère des affaires étrangères à l'AEFE a été décidé. Il devrait intervenir courant 2006, engendrant pour les trois années à venir des investissements de 100 à 110 millions d'euros, dont 29,8 millions d'euros en 2006. Ces investissements (remise aux normes de sécurité notamment) sont indispensables car ils sont de nature à préserver l'attractivité de l'enseignement français auprès d'une part de nos ressortissants mais aussi d'autre part des étrangers nationaux. **Une dotation du titre 5, de l'ordre de 10 millions d'euros, avait été envisagée au moment de la décision de transfert. Cette promesse n'a pas été honorée.**

Le recours au fonds de roulement de l'agence sera donc nécessaire (Bercy envisage les perspectives d'endettement de l'AEFE avec réticences) : celui-ci varie selon les besoins des établissements en gestion directe. Il était de 38,7 millions d'euros au 30 juin 2005. Or les établissements publics doivent toujours avoir en trésorerie 30 jours de fonctionnement. Un relèvement des frais de scolarité pourrait donc devoir être envisagé. La part d'autofinancement de l'enseignement français à l'étranger était en 2004 de 56,4 %. Ce pourcentage constitue un des indicateurs de performance de l'objectif « faciliter l'accès des jeunes Français de l'étranger et des élèves étrangers de l'enseignement français ». Il n'affiche aucune prévision et aucune valeur cible : les responsables du programme ont visiblement refusé de s'engager sur cette question, contrairement à l'esprit de la LOLF.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial est fondé à proposer une remise à niveau de la subvention à l'AEFE, non pas à hauteur de 2 millions d'euros, car l'agence doit participer à l'effort de rigueur du ministère, mais à hauteur de 1,3 million d'euros, correspondant à la hausse tendancielle des bourses financées par l'établissement public.

Action n° 3 : instruction des demandes de visas (47,6 millions d'euros)

Cette action a pour finalité d'organiser l'accès au territoire national des étrangers désireux de se rendre en France. Elle ne se limite pas à la seule mission de contrôle préalable d'accès au territoire, et de maîtrise des flux migratoires : elle a également pour objet, par un service rapide et de qualité, de faciliter la venue en France des personnes qui contribuent à la vitalité de nos échanges et de nos relations bilatérales. Elle constitue un instrument de politique étrangère¹.

En 2004, 2.500.000 demandes de visas ont été traitées, dont un cinquième a fait l'objet de refus.

Action n° 4 : garantie de l'exercice du droit d'asile (53,3 millions d'euros)

Cette action correspond à l'activité de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Pour tenir compte de l'élargissement, par la loi du 10 décembre 2003, du champ de compétence de l'OFPRA à toutes les demandes, y compris la protection subsidiaire (anciennement « asile territorial », qui relevait du ministère de l'Intérieur), les crédits et les emplois de l'établissement ont fait l'objet d'une augmentation significative (de 22,7 millions d'euros en 2002 à 53,3 millions d'euros en 2006 ; de 346 ETPT en 2002 à 749 ETPT en 2006).

C. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

Compte tenu du poids des opérateurs (AEFE et OFPRA) dans le présent programme, la justification au premier euro action par action est peu détaillée.

Les crédits de personnel du titre 2 représentent 196,6 millions d'euros au titre de 2006, pour 3.406 ETPT. La variation nette d'emplois entre 2005 et 2006 est de 30 ETPT, à raison de 12 en administration centrale et de 18 à l'étranger.

Aucun crédit n'est prévu au titre des défraiements des consuls honoraires dont le traitement indemnitaire mérite de manière urgente d'être étudié...

¹ *Verra-t-on un jour une mission interministérielle « accueil et intégration des étrangers en France », où cette action constituerait un programme à part entière, avec en outre les crédits de l'OFPRA. Figureraient dans la mission les crédits favorisant l'intégration des étrangers, ainsi que ceux relatifs aux reconduites à la frontières des personnes sans titre de séjour.*

Emplois répartis en ETPT

(en millions d'euros pour les crédits)

Catégorie d'emplois	Estimation pour 2005	Demandé pour 2006	Variation 2006/2005	Crédits demandés pour 2006 (y.c. charges sociales)
Titulaires et CDI en administration centrale	731	719	-12	34,1
Titulaires et CDI dans le réseau	987	973	-14	129,9
CDD et volontaires internationaux	95	95	0	7,1
Recrutés locaux	1.623	1.619	-4	24,4
Total	3.436	3.406	-30	195,6

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2006 « action extérieure de l'Etat »

Les recrutés locaux représentent près de la moitié des effectifs en ETPT du présent programme.

Le programme prévoit au titre de la première action des dépenses d'investissement informatique de 2 millions d'euros, liées au logiciel « Racine » (formulaires en ligne et téléprocédures), pour 1,6 million d'euros, et à des applications diverses (passeports d'urgence et laissez-passer consulaires, saisie externalisée des dossiers visas, prise de rendez-vous par internet dans les postes consulaires), pour 400.000 euros.

Votre rapporteur spécial s'interroge par ailleurs des suites budgétaires données à la 1^{ère} conférence préfectorale et consulaire sur l'immigration, tenue à Marseille, le 11 juillet 2005, par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, M. Nicolas Sarkozy, avec la participation de M. Jean-Pierre Lafon, secrétaire général du Quai d'Orsay. Le ministre de l'intérieur avait ainsi indiqué : « *il est urgent de mettre en place un réseau de transmission informatique protégé, facilitant la communication entre les consulats et les préfectures, aussi bien pour lutter contre l'immigration illégale que pour organiser l'immigration régulière. Ce réseau permettra aux consuls d'être informés par les préfectures de l'utilisation qui est faite des visas de court séjour par les bénéficiaires de ces visas, par exemple pour demander un titre de séjour. De même, les consulats auront la possibilité d'appeler l'attention des préfectures sur des cas de délivrance de visas risquant de donner lieu à des détournements de procédure. Je vous demande que ce réseau informatique soit opérationnel dès 2006* ».

Il avait en outre déclaré souhaiter que « *10 consulats expérimentent un système de "guichet unique" qui leur permettrait de délivrer, en liaison étroite avec les préfectures, des documents valant à la fois visa de long séjour et carte de séjour* ».

D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS

Le programme 151 affiche une stratégie de modernisation du réseau et de l'administration consulaire, par le développement de la téléadministration de masse, une meilleure connaissance du coût complet du réseau et un souci de la « *qualité humaine de l'accueil et l'attention aux cas particuliers* ». Cette stratégie est déclinée en quatre objectifs.

Les indicateurs de performance sont très satisfaisants, l'exercice étant sans doute plus aisé que pour le programme 105, même s'il faut regretter qu'en ce qui concerne notamment l'enseignement français à l'étranger, les responsables de programme se soient refusés à inscrire des valeurs cibles.

Cinq indicateurs appellent des remarques particulières de la part de votre rapporteur spécial.

- objectif 1 (veiller à la sécurité des Français à l'étranger) :

L'indicateur n° 1, relatif à l'évolution de la consultation du site « conseils aux voyageurs », montre l'importance capitale de ce site pour la préparation des voyages, tant pour les professionnels du tourisme que pour les particuliers.

- objectif 2 (assurer un service consulaire de qualité) :

L'indicateur n° 1 relatif au délai de délivrance des passeports, des cartes nationales d'identité et des actes d'état civil, au délai de traitement d'une demande de visa affiche comme objectif en 2007 que 80 % des décisions en matière de visas de court séjour soient prises en moins de onze jours. Pour les visas soumis à consultation de nos partenaires européens, le délai de traitement est au minimum de 8 jours.

- objectif 4 (garantie l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur

L'indicateur n° 1 « délai de traitement d'un dossier de demande d'asile par l'OFPRA » affiche un objectif de réduction des délais de traitement à 60 jours, contre 101 jours en 2005. Cet objectif ambitieux est lié à un renforcement des moyens de l'OFPRA.

Le même constat peut être fait avec l'indicateur n° 3 « délai de traitement d'un dossier de recours par la commission de recours des réfugié » qui affiche un objectif du délai de traitement de 284 jours en 2005 à 90 jours dès 2006.

L'indicateur n° 2, qui n'affiche pas de prévision ou de valeur cibles, montre dans le même temps que le coût de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA évolue tendanciellement à la hausse.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE :

PROGRAMME 151 « Français à l'étranger et étrangers en France »

- Votre rapporteur spécial **ne considère pas comme justifiée la baisse de la subvention à l'AEFE de 2 millions d'euros**. Il propose que celle-ci soit diminuée de « seulement » 600.000 euros, afin que l'AEFE participe dans une juste mesure à l'effort de rigueur budgétaire du ministère des affaires étrangères.

- **Les recettes issues des frais de visas, qui ont engendré, en 2004, des recettes de 79 millions d'euros ne sont pas affectées au présent programme par le biais d'un fonds de concours, ce qui apparaît regrettable**

- **Ne doit-on pas s'interroger sur la justification de la distinction entre, en amont, l'Etat qui délivre des visas et, en aval, l'Etat qui gère le séjour et l'éloignement des étrangers ? La création d'un établissement public « France Visas », placé sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur, alimenté par les recettes des visas, ne doit-elle pas être étudiée ?**

**LES AMENDEMENTS
ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GOUTEYRON

ARTICLE 52
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2				
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2		323.000.000		323.000.000
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2	323.000.000		323.000.000	
TOTAL	+ 323.000.000	- 323.000.000	+ 323.000.000	- 323.000.000
SOLDE				

OBJET

L'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Jérôme Chartier, rapporteur spécial des crédits de la mission « action extérieure de l'Etat » pour la commission des finances et Richard Cazenave, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, a adopté un amendement visant à modifier la répartition des crédits entre le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » et le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », le gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée. Les crédits relatifs à la subvention de l'Etat à l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE, 323 millions d'euros) ont été ainsi transférés du programme 151 vers le programme 185, nos collègues députés jugeant que l'AEFE relevait prioritairement des actions destinées à assurer le rayonnement culturel de la France.

La commission des finances ne partage pas l'analyse de l'Assemblée nationale selon laquelle les crédits de l'AEFE ont vocation à être portés par le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » plutôt que par le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France ». Devant la commission des affaires étrangères du Sénat, le 14 novembre 2005, M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, avait d'ailleurs indiqué, trois jours avant de s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée nationale, *« l'imputation budgétaire des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pouvait effectivement être discutée, mais que sa mission première restait l'enseignement délivré aux enfants français et qu'il soutiendrait en conséquence le maintien de l'imputation budgétaire proposée par le gouvernement »*. Il apparaît en effet que le premier objectif fixé à l'agence par l'article 2 de la loi n° 90-558 du 6 juillet 1990 portant création de l'AEFE est d'assurer, en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger, les missions de service public relatives à l'éducation. Si cette agence assure bien évidemment une mission essentielle en faveur du rayonnement culturel de la France, cette mission intervient dans le prolongement du service public de l'éducation à l'étranger.

Aussi est-il proposé un **amendement** visant à rétablir les crédits dédiés à la subvention versée à l'AEFE au sein du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France ».

L'amendement rétablit ainsi les crédits de l'action n° 2 (titre 3) « service public d'enseignement français à l'étranger » du programme 151 « « Français à l'étranger et étrangers en France ».

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GOUTEYRON

ARTICLE 52 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2	600.000		600.000	
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2		600.000		600.000
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2				
TOTAL	+ 600.000	- 600.000	+ 600.000	- 600.000
SOLDE				

OBJET

Le présent amendement a pour objet d'augmenter les crédits de l'action n° 1 « coordination de l'action diplomatique » du programme 105 (titre 6) de 600.000 euros afin de doubler le nombre de bénéficiaires du programme « personnalités d'avenir » du Quai d'Orsay qui passeraient ainsi de 73 en 2005 à 150 en 2006 sur la base d'un coût unitaire actuel de 8.979 euros.

Il réduit les crédits de l'action n° 3 (titre 6) « audiovisuel extérieur » du programme 185 de 600.000 euros, en **remettant en cause la subvention au « portail » internet « idées de France »** qui apparaît **redondant** par rapport aux nombreux sites internet culturels français, institutionnels ou privés, et dont le **contenu paraît moins riche que celui de sites comparables**.

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GOUTEYRON

ARTICLE 52 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2				
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2		1.300.000		1.300.000
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2	1.300.000		1.300.000	
TOTAL	+ 1.300.000	- 1.300.000	+ 1.300.000	- 1.300.000
SOLDE				

OBJET

Le présent amendement a pour objet d'augmenter les crédits de l'action n° 2 (titre 3) «service public d'enseignement à l'étranger» du programme 151 de 1.300.000 euros.

Comme l'indique le ministère des affaires étrangères dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, *«les subventions à l'AEFE marquent une pause, qui nécessitera un recours exceptionnel au fonds de roulement de l'établissement»*. Elles passent de 325 millions d'euros en 2005 à 323 millions d'euros en 2006, soit une baisse de 2 millions d'euros.

Cette baisse est directement contraire aux conclusions du rapport de notre collègue André Ferrand sur les financements de l'enseignement français à l'étranger, remis au Premier ministre en juin 2004, qui s'inquiétait du *«sous-financement de cet enseignement»* et préconisait de *«donner à l'AEFE les moyens humains et financiers nécessaires à son renforcement»*.

Depuis, le transfert de la compétence immobilière des établissements à gestion directe (400.000 à 600.000 m²) du ministère des affaires étrangères à l'AEFE a été décidé. Il devrait intervenir courant 2006, engendrant pour les trois années à venir des investissements de 100 à 110 millions d'euros, dont 29,8 millions d'euros en 2006. Ces investissements (remise aux normes de sécurité notamment) sont indispensables car ils sont de nature à préserver l'attractivité de l'enseignement français auprès, d'une part, de nos ressortissants mais aussi, d'autre part, des étrangers nationaux. Une notation du titre 5, de l'ordre de 10 millions d'euros, avait été envisagée au moment de la décision de transfert. Cette promesse n'a pas été honorée.

Le recours au fonds de roulement de l'agence sera donc nécessaire : celui-ci varie selon les besoins des établissements en gestion directe. Il était de 38,7 millions d'euros au 30 juin 2005. Or les établissements publics doivent toujours avoir en trésorerie 30 jours de fonctionnement. Un relèvement des frais de scolarité pourrait donc devoir être envisagé.

La part d'autofinancement de l'enseignement français à l'étranger était en 2004 de 56,4 %. Ce pourcentage constitue un des indicateurs de performance de l'objectif «faciliter l'accès des jeunes Français de l'étranger et des élèves étrangers de l'enseignement français». Il n'affiche aucune prévision et aucune valeur cible : les responsables du programme ont visiblement refusé de s'engager sur cette question, contrairement à l'esprit de la LOLF.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial est fondé à proposer une remise à niveau de la subvention à l'AEFE, non pas à hauteur de 2 millions d'euros, car l'agence doit participer à l'effort de rigueur du ministère, mais à hauteur de 1,3 million d'euros, correspondant à la hausse tendancielle des bourses financées par l'établissement public.

L'amendement réduit les crédits de l'action n° 3 (titre 6) «audiovisuel extérieur» du programme 185 «rayonnement culture et scientifique» de 1.300.000 euros, en **remettant en cause la subvention au «portail» internet «idées de France»** qui apparaît **redondant** par rapport aux nombreux sites internet culturels français, institutionnels ou privés, et dont le **contenu paraît moins riche que celui de sites comparables.**

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GOUTEYRON

ARTICLE 52
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2	75.000.000		75.000.000	
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2		75.000.000		75.000.000
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2				
TOTAL	+ 75.000.000	- 75.000.000	+ 75.000.000	- 75.000.000
SOLDE				

OBJET

Le présent amendement a pour objet de rectifier une erreur manifeste d'appréciation dans la justification des crédits au premier euro de l'action n° 4 (titre 6) «contribution à la sécurité internationale» du programme 105 «action de la France en Europe et dans le monde», en ce qui concerne le calcul de la contribution française aux opérations de maintien de la paix décidées par le conseil de sécurité de l'ONU. Il augmente le montant des crédits de 75 millions d'euros.

Les crédits inscrits au titre des contributions de la France aux opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, 136,22 millions d'euros, «fixés de manière forfaitaire, au niveau des crédits de la loi de finances initiale pour 2005» ne correspondent pas aux crédits qui seront effectivement dépensés en 2006, et qui s'établissent à plus de 249 millions de dollars, et ce hors prise en compte des budgets complémentaires soumis à l'approbation du

conseil de sécurité de l'ONU qui, selon le contrôleur financier du ministère, porteraient la contribution de la France à 360 millions de dollars.

S'il paraît conforme à la prudence budgétaire de ne pas inscrire les budgets complémentaires en loi de finances initiale, puisqu'ils n'ont pas encore été formellement adoptés par le conseil de sécurité, et qu'un projet de loi de finances rectificative pourra ouvrir ces crédits, il paraît anormal que l'estimation prudente, fondée sur un calcul détaillé du budget de chaque opération, ne débouche sur une inscription sincère des crédits liés aux OMP.

Sur la base d'une hypothèse d'un euro pour 1,23 dollar, sur laquelle est construite le projet de loi de finances pour 2006, les crédits consacrés aux OMP doivent s'établir à plus de 202 millions d'euros pour respecter le principe de sincérité posé par la LOLF, dont le Conseil constitutionnel est le garant, et donc être complétés à hauteur de 75 millions d'euros.

L'amendement réduit en contrepartie les crédits de l'action n° 3 «audiovisuel extérieur» du programme 185 «rayonnement culturel et scientifique» (titre 6) consacrés à TV5 et RFI.

Il appartient au gouvernement dans son ensemble de prendre ses responsabilités en présentant une norme de dépense sincère : il peut de son côté, soit proposer un amendement augmentant les crédits relatifs aux OMP de 75 millions d'euros, soit augmenter la redevance pour équilibrer le financement de TV5 ou de RFI.

Il convient de signaler que le budget 2005 en ce qui concerne les OMP était également sous-évalué : un décret d'avances à paraître va ainsi augmenter les crédits pour l'année 2005 de 93 millions d'euros...

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Jérôme Chartier, rapporteur spécial des crédits de la mission « action extérieure de l'Etat » pour la commission des finances et Richard Cazenave, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, a adopté un amendement visant à modifier la répartition des crédits entre le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » et le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », le gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée. Les crédits relatifs à la subvention de l'Etat à l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE, 323 millions d'euros) ont été ainsi transférés du programme 151 vers le programme 185, nos collègues députés jugeant que l'AEFE relevait prioritairement des actions destinées à assurer le rayonnement culturel de la France.

Amendement adopté relatif à l'AEFE

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2				
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2	323.000.000		323.000.000	
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2		323.000.000		323.000.000
SOLDE	-	-	-	-

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement visant, outre à modifier les crédits à titre non reconductible comme précisé ci-après, à réduire les crédits de la mission « action extérieure de l'Etat » pour « *gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues* », selon la répartition suivante :

- 4.606.362 euros sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » ;

- 1.301.768 euros sur le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » ;

- 2.162.641 euros sur le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France ».

B. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a, par le même amendement du gouvernement déposé en seconde délibération, **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour un montant de 682.500 euros qui seront imputés de la façon suivante :

- 320.500 euros sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », action 02 « action européenne », titre 6, catégorie 64 « transferts aux autres collectivités » ;

- 100.000 euros sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », action 03 « régulation de la mondialisation », titre 6, catégorie 64 « transferts aux autres collectivités » ;

- 6.000 euros sur le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », action 02 « langue et culture française, diversité linguistique et culturelle », titre 6, catégorie 64 « transferts aux autres collectivités » ;

- 256.000 euros sur le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », action 04 « renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires », titre 6, catégorie 64 « transferts aux autres collectivités ».

Modifications de crédits adoptés à titre reconductible et non reconductible à l'Assemblée nationale, en seconde délibération

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2		4.185.862		4.185.862
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2		1.039.768		1.039.768
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2		2.162.641		2.162.641
TOTAUX	-	7.388.271	-	7.388.271
SOLDE		- 7.388.271	-	- 7.388.271

*

**

Votre rapporteur spécial ne partage pas l'analyse de l'Assemblée nationale selon laquelle les crédits de l'AEFE ont vocation à être portés par le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » plutôt que par le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France ». Devant la commission des affaires étrangères du Sénat, le 14 novembre 2005, M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, avait d'ailleurs indiqué, trois jours avant de s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée nationale, *« l'imputation budgétaire des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pouvait effectivement être discutée, mais que sa mission première restait l'enseignement délivré aux enfants français et qu'il soutiendrait en conséquence le maintien de l'imputation budgétaire proposée par le gouvernement »*. Il apparaît en effet que le premier objectif fixé à l'agence par l'article 2 de la loi n° 90-558 du 6 juillet 1990 portant création de l'AEFE est d'assurer, en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger, les missions de service public relatives à l'éducation. Si cette agence assure bien évidemment une mission essentielle en faveur du rayonnement culturel de la France, cette mission intervient dans le prolongement du service public de l'éducation à l'étranger. Les écoles françaises ferment lorsqu'elles ne scolarisent plus d'enfants français, l'inverse n'étant évidemment pas vrai.

Aussi est-il proposé un **amendement** nouveau visant à rétablir les crédits dédiés à la subvention versée à l'AEFE au sein du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 3 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial sur la mission « Action extérieure de l'Etat ».

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a précisé que la mission « Action extérieure de l'Etat » constituait une mission ministérielle relevant du ministère des affaires étrangères. Il a indiqué qu'elle ne retraçait pas toute l'action de l'Etat à l'étranger, car elle ne regroupait ainsi pas les crédits des services des autres ministères à l'étranger. Il a observé que son intitulé n'était donc pas exact.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a précisé que la mission « Action extérieure de l'Etat » constituait une mission ministérielle relevant du ministère des affaires étrangères. Il a indiqué qu'elle ne retraçait pas toute l'action de l'Etat à l'étranger, car elle ne regroupait ainsi pas les crédits des services des autres ministères à l'étranger. Il a observé que son intitulé n'était donc pas exact.

Il a indiqué que cette mission constituait une des deux missions auxquelles le ministère des affaires étrangères contribuait, l'autre étant la mission interministérielle « aide publique au développement », dont le programme « solidarité à l'égard des pays en développement » était piloté par le ministère.

Il a rappelé que la mission représentait, en termes d'emplois, 13.589 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 0,6 % du plafond global des autorisations d'emplois et 81,3 % du plafond d'emploi du ministère des affaires étrangères et en termes de crédits budgétaires, 2,36 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 0,9 % du total des crédits des missions, correspondant, à hauteur de 35,6 %, à des dépenses de personnel du titre 2.

Il a indiqué que la mission « action extérieure de l'Etat » regroupait trois programmes : le programme « action de la France en Europe et dans le monde », doté de 1,42 milliard d'euros, représentant 60 % des crédits de paiement de la mission et 66 % des dépenses de personnel du titre 2 ; le programme « rayonnement culturel et scientifique », doté de 334 millions d'euros, regroupant 14 % des crédits de paiement de la mission et 10,6 % des dépenses de personnel du titre 2 ; le programme « Français à l'étranger et étrangers en France », doté de 604 millions d'euros, regroupant 26 % des crédits de paiement de la mission et 23,4 % des dépenses de personnel du titre 2.

Il a précisé que pour la réalisation des deux derniers programmes, le ministère des affaires étrangères s'appuyait sur des opérateurs nombreux et importants.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a indiqué qu'en euros courants, les crédits de la mission « action extérieure de l'Etat » progressaient de 2,4 % par rapport à la loi de finances pour 2005. Il a observé que cette progression s'expliquait par des transferts en provenance de l'ancien budget des charges communes, s'agissant des cotisations de retraite et les indemnités des parlementaires européens (7,84 millions d'euros), ainsi que par l'expérimentation de « loyers domaniaux », pour 11,6 millions d'euros.

Il a noté qu'à structure constante, la mission « action extérieure de l'Etat » voyait ses crédits baisser de 18 millions d'euros, soit une diminution en valeur absolue de 0,76 %, la mission faisant mieux que respecter la norme de dépense « zéro volume » édictée par le gouvernement.

Il a indiqué que selon les termes employés par le ministère des affaires étrangères, « la modernisation de l'outil diplomatique se poursuivait au prix de choix rigoureux », qui se traduisaient depuis plusieurs années par une réduction du nombre d'implantations du Quai d'Orsay à l'étranger.

Il a montré que ces choix s'exprimaient en outre par une réduction des emplois en 2006, qui venait s'ajouter à la baisse régulière des effectifs du ministère des affaires étrangères depuis 10 ans (- 11 %). Il a précisé qu'en net, 235 ETPT se trouvaient supprimés dans le projet de loi de finances pour 2006 au ministère des affaires étrangères, mais que 91 correspondaient à des transferts d'assistants techniques auprès de l'agence française de développement, dont 76 au titre de la mission « action extérieure de l'Etat ».

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a formulé sur l'ensemble de la mission plusieurs remarques d'ordre général.

Il a noté que le ministère des affaires étrangères avait accompli un réel effort de transparence dans le recensement de ses biens immobiliers et de ses effectifs grâce à l'aiguillon de la LOLF et que l'on passait ainsi de 9.141 emplois budgétaires en loi de finances initiale pour 2005 à 16.720 ETPT dans le présent projet de loi de finances.

Il a cependant observé que la mise en place de la LOLF se heurtait à deux difficultés : disponibilité très tardive des nouveaux systèmes informatiques (décembre 2005 pour le système « Accord LOLF ») qui ne simplifiait pas les choses et surtout, maintien de gestions séparées pour tous les ordonnateurs secondaires délégués de l'Etat à l'étranger. Il a jugé que tenir autant de comptabilités séparées, devenues plus complexes dans le cadre du nouveau plan comptable, et ce, uniquement pour des crédits de fonctionnement (gestion des quotes-parts de téléphone, de chauffage ou de gardiennage...) ne paraissait pas souhaitable. Il a ainsi appelé à une généralisation des services administratifs et financiers uniques. Il a annoncé qu'il se rendrait, en application de l'article 57 de la LOLF, dès le mois de janvier 2006, dans un poste diplomatique et consulaire pour vérifier les conditions de mise en place de la LOLF.

Il a observé que la « modernisation dans la rigueur » vécue parfois difficilement par les agents du Quai d'Orsay devait s'accompagner d'une réflexion stratégique sur les missions et l'étendue de l'appareil diplomatique et consulaire à l'étranger, conforme aux ambitions de la France en matière internationale et que le contrat de modernisation envisagé par le ministère avec Bercy devait prendre en compte cette dimension stratégique.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial s'est félicité que M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, ait souhaité créer un « comité d'éthique » au Quai d'Orsay afin d'assurer le respect des règles de déontologie et de désintéressement. Il s'est interrogé sur le point de savoir s'il ne fallait pas aller plus loin dans la réflexion, en posant, sur le modèle de ce qui existait pour les parlementaires, le cas échéant, des règles en termes de déclaration du patrimoine pour les agents pouvant se prévaloir de la qualité d'ambassadeur de la République française ou d'incompatibilités pour les anciens ambassadeurs. Il a jugé que la réputation des agents du Quai d'Orsay devait être préservée à tout prix, car il s'agissait de l'image de la France.

Il a considéré enfin que le principe de sincérité n'était pas respecté par la présente mission, les crédits inscrits au titre des opérations de maintien de la paix (OMP) n'étant pas sincères. Il a observé, dans sa prévision de dépense, que le ministère des affaires étrangères commettait une erreur manifeste d'appréciation qu'il a souhaité détailler.

S'agissant du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », il a tout d'abord remarqué que les crédits affectés aux actions multilatérales représentaient 65,6 % des crédits du programme.

Dans ce programme figuraient les crédits consacrés aux opérations de maintien de la paix. Selon ses calculs, il a observé qu'il manquait au minimum 75 millions d'euros pour 2006 au titre des contributions françaises aux OMP de l'ONU et il a indiqué qu'il proposerait un amendement de conséquence.

Il a souligné, en outre, que les contributions obligatoires ou volontaires aux organismes multilatéraux libellées en dollars devaient faire l'objet d'une couverture du risque de change.

Il a proposé par ailleurs de doubler le nombre de bénéficiaires du programme « personnalités d'avenir » et indiqué qu'il proposerait, conformément aux nouvelles règles posées par la LOLF, un mode de financement ad hoc.

Il a noté que la politique immobilière du Quai d'Orsay connaissait une inflexion positive.

Il a regretté enfin que les efforts réalisés en matière d'indicateur de performances restent encore insuffisants en ce qui concernait ce programme. De manière plus générale, il a appelé à un effort de mutualisation des indicateurs de performances relatifs aux actions de soutien entre toutes les missions du budget général.

Concernant le programme « rayonnement culturel et scientifique », il a déploré vivement la vision quelque peu littérale qu'avait le Quai d'Orsay de la fameuse liste des pays en développement établie par l'OCDE et qui voulait que tout euro dépensé par le département dans un pays en développement constituait de l'aide publique au développement. Il a proposé au contraire l'intégration de l'action « Affirmation de la dimension culturelle du développement » (198,8 millions d'euros de crédits de paiement en 2006), qui était du ressort de la mission « Aide publique au développement », dont le rapporteur spécial est M. Michel Charasse, dans le programme « rayonnement culturel et scientifique » afin de lui donner une véritable cohérence.

Il s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles « la nouvelle chaîne d'information internationale » ne figurait pas au sein du présent programme, mais au sein de la mission « direction de l'action du gouvernement ».

Il a proposé de supprimer la subvention de 1,9 million d'euros octroyée par le présent programme au « portail » internet « idées de France » qui était largement redondant par rapport aux nombreux sites internet déjà existants, dont il a souligné la grande qualité.

Il a noté que la mise en place des « centres des études en France » avait donné lieu en 2005, à titre expérimental, à l'installation de logiciels en ligne par la société IP SO, sur les crédits du ministère. Il s'est demandé si cette interface entre les universités et les étudiants avait donné satisfaction et si elle avait vocation à être généralisée.

Enfin, il a fait remarquer que les indicateurs de performances, qui paraissaient au premier abord de nature à susciter l'intérêt du Parlement, seraient d'autant plus pertinents s'ils étaient chiffrés et affichaient des valeurs cibles.

Il a formulé ses dernières remarques sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France ».

Il a considéré comme injustifiée la baisse de la subvention à l'AEFE de 2 millions d'euro et a proposé que celle-ci soit diminuée de « seulement » 70.000 euros, afin que l'AEFE participe dans une juste mesure à l'effort de rigueur budgétaire du ministère des affaires étrangères. Il a précisé qu'il proposerait un amendement à ce sujet, gageant cette dépense nouvelle par une économie sur la subvention attribuée au portail internet précédemment évoqué.

Il a remarqué que les recettes issues des frais de visas, qui avaient engendré, en 2004, des recettes de 79 millions d'euros n'étaient pas affectées au présent programme par le biais d'un fonds de concours, ce qui apparaissait regrettable.

Il s'est interrogé enfin sur la justification de la distinction entre, en amont, l'Etat qui délivrait des visas et, en aval, l'Etat qui gérait le séjour et l'éloignement des étrangers.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation, qui illustre parfaitement l'apport indéniable que représentait la LOLF pour les parlementaires.

M. Denis Badré a regretté que l'action de la France en Europe n'apparaisse pas comme un programme à part entière. Il s'est inquiété de la modicité de la contribution française au Conseil de l'Europe.

M. Roland du Luart a indiqué que la nécessité de définir un cadre, pour éviter des « dérapages » dans les comportements des agents du Quai d'Orsay ne devait pas avoir pour effet d'empêcher toute reconversion professionnelle. Il a déclaré soutenir le rapporteur spécial « à 200 % » sur sa proposition de doubler les crédits affectés au programme « personnalités d'avenir », notant les forts investissements réalisés par l'Espagne pour développer son influence en Amérique du Sud.

M. Jean Arthuis, président, évoquant un récent déplacement effectué à l'étranger, a dénoncé la perpétuation d'aides ponctuelles en matière culturelle, sans évaluation ou remise en cause de celles-ci. Il a souligné, en outre, que les agents du Quai d'Orsay devaient être soumis à une forte exigence de déontologie.

M. Roger Besse a souhaité obtenir des précisions quant à la suppression des crédits affectés au « portail » internet « idées de France ».

En réponse, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que ce site internet apparaissait redondant par rapport à d'autres sites existants et que son contenu semblait peu convaincant.

M. Yves Fréville a souhaité obtenir des précisions sur l'affectation des loyers dont bénéficiait l'Etat dans le cadre d'un partenariat public privé.

En réponse, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a souligné que ces loyers étaient directement affectés au budget général, et non au budget des ministères concernés.

Puis la commission des finances a adopté trois amendements présentés par **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial** :

- le premier visant à majorer de 75 millions d'euros les crédits affectés à l'action n° 4 (titre 6) « contribution à la sécurité internationale » du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde », en ce qui concernait le calcul de la contribution française aux opérations de maintien de la paix décidées par le conseil de sécurité de l'ONU, et par voie de conséquence à réduire du même montant les crédits de l'action n° 3 « audiovisuel extérieur » du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » (titre 6) consacrés à TV5 et RFI ;

- le deuxième visant à augmenter les crédits de l'action n° 1 « coordination de l'action diplomatique » du programme 105 (titre 6) de 600.000 euros afin de doubler le nombre de bénéficiaires du programme « personnalités d'avenir » du Quai d'Orsay qui passeraient ainsi de 73 en 2005

à 150 en 2006 sur la base d'un coût unitaire actuel de 8.979 euros et par voie de conséquence à réduire les crédits de l'action n° 3 (titre 6) « audiovisuel extérieur » du programme 185, en remettant en cause, pour ce montant, la subvention au « portail » internet « idées de France » ;

- le troisième visant à augmenter les crédits de l'action n° 2 (titre 3) « service public d'enseignement à l'étranger » du programme 151 de 1.300.000 euros et par voie de conséquence à réduire les crédits de l'action n° 3 (titre 6) « audiovisuel extérieur » du programme 185, en remettant en cause, pour ce montant, la subvention au « portail » internet « idées de France ».

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » ainsi modifiés.

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, sous réserve d'un amendement qu'elle a adopté revenant sur la décision de l'Assemblée nationale relative à l'imputation des crédits de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger.