

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde 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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

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. LE BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES	7
1. <i>Un ministère qui représente moins de 45 % des crédits de l'Etat à l'étranger</i>	7
2. <i>Le budget du ministère des affaires étrangères s'établit à 4,5 milliards d'euros en 2008, soit 1,7 % du budget général</i>	9
B. LA MISSION MINISTÉRIELLE « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » : 50 % DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	13
1. <i>Trois programmes d'importance budgétaire inégale</i>	13
2. <i>Une diminution des effectifs conformément au contrat de modernisation</i>	15
3. <i>Les objectifs poursuivis au titre de l'exercice 2007</i>	16
II. LE PROGRAMME 105 : « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »	19
A. LE PROGRAMME : FINALITÉS ET ACTIONS	20
1. <i>Les finalités du programme</i>	20
2. <i>La structuration en actions</i>	21
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO : DES ACTIONS DE MODERNISATION ENGAGÉES DANS LE CADRE D'UN BUDGET TRONQUÉ	24
1. <i>La progression non contenue des contributions internationales</i>	26
2. <i>Combien va coûter l'opération de maintien de la paix au Darfour ?</i>	27
3. <i>Conforter la modernisation de la politique immobilière du Quai d'Orsay</i>	29
4. <i>Donner de la liberté aux gestionnaires en exécution</i>	32
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	32
1. <i>Le principe retenu pour l'action politique : l'auto-notation</i>	33
2. <i>Des indicateurs de gestion perfectibles</i>	33
III. LE PROGRAMME 185 : « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »	35
A. LES FINALITÉS ET LES ACTIONS DU PROGRAMME	35
1. <i>Les finalités</i>	35
2. <i>La structuration en actions</i>	36
B. UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE DE L'ACTION CULTURELLE À L'ÉTRANGER	38
1. <i>Adapter les effectifs de la DGCID au rôle prépondérant pris par les opérateurs</i>	38
2. <i>Une action du réseau culturel à l'étranger plus lisible, sous le label de l'Alliance française</i>	39
3. <i>La « quadrature du cercle » de l'AEFE</i>	40

IV. LE PROGRAMME 151 : « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE »	45
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME ET LES ACTIONS	45
1. <i>Les finalités du programme</i>	45
2. <i>La structuration en actions</i>	45
B. UNE RÉPARTITION DES RÔLES AVEC LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » EN QUESTION	47
1. <i>Une cohérence nécessaire entre le ministère de l'immigration et le ministère des affaires étrangères</i>	47
2. <i>Un indicateur de délai d'instruction des demandes de visas non pertinent</i>	48
LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES	51
LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION	53
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	61
EXAMEN EN COMMISSION	63

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, votre rapporteur spécial est de ceux qui souhaitent la **poursuite de la politique de réforme du ministère des affaires étrangères et européennes**, plutôt qu'une politique de « coupes claires » dans le réseau et de réduction de la voilure d'une administration qui a déjà réalisé des efforts substantiels en termes de diminution des effectifs.

- Au 25 septembre 2007, **62 % des 58 préconisations** formulées par votre rapporteur spécial dans le cadre de ses missions de contrôle budgétaire avaient été suivies d'effet. Ce taux doit progresser dans les prochains mois. En particulier, votre rapporteur spécial est très attaché aux **postes de présence virtuelle** qui doivent permettre de développer à moindre coût l'influence française. On compte dans le monde 414 villes de plus d'un million d'habitants. La France, pas plus que les Etats-Unis, ne peut être présente « physiquement » dans chacune de ces villes.

- La sous-dotation des contributions internationales dans le projet de loi de finances pour 2008, de l'ordre de 200 millions d'euros, pose un **problème de sincérité budgétaire** puisqu'elle représente près de 10 % des crédits de la mission.

- Plus généralement, la **progression continue des contributions internationales**, qui auraient vocation à figurer au « hors bilan de l'Etat », limite les marges de manœuvre budgétaire de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

- **L'articulation entre les différents programmes de la mission et le programme « Présidence française de l'Union européenne »** de la mission « Direction de l'Action du gouvernement » n'est pas optimale. Ce qui fait craindre, en l'absence de présentation en coûts complets des crédits dudit programme, soit une sous-consommation de ses crédits, qui figureront en partie sur d'autres programmes, soit au contraire une envolée des coûts, au-delà des 190 millions d'euros annoncés.

- Le ministère des affaires étrangères et européennes doit **tirer les conséquences de la création du nouveau ministère de l'immigration**, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, et éviter les initiatives susceptibles de reproduire un cloisonnement administratif ou informatique s'agissant d'une politique essentielle pour notre pays.

- En application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur spécial a vocation à être **destinataire des télégrammes diplomatiques** à tonalité budgétaire, ce que devrait faciliter le déploiement de l'application informatique Schuman.

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

A. LE BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

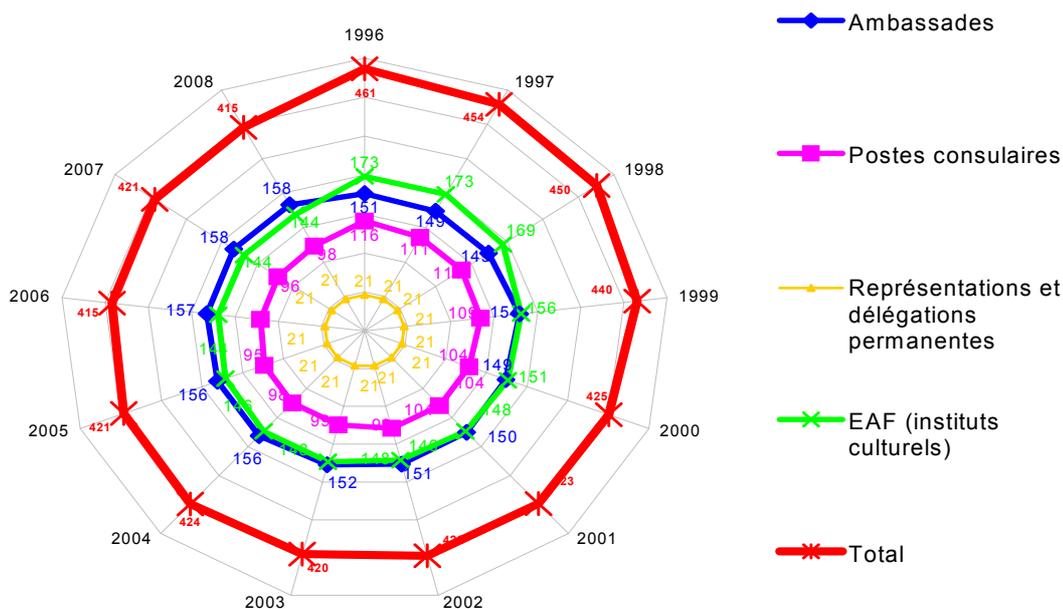
1. Un ministère qui représente moins de 45 % des crédits de l'Etat à l'étranger

Le budget du ministère des affaires étrangères et européennes n'est pas le seul vecteur de l'action extérieure de notre pays. **En 2006, sur 10,5 milliards d'euros prévus pour l'action de la France à l'étranger, le budget du ministère des affaires étrangères en représentait moins de 45 %.**

Le document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat » souligne que le ministère des affaires étrangères et européennes ne gèrera en 2008 que 47 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre de la politique transversale (5 milliards d'euros).

La tendance à une décroissance des effectifs du Quai d'Orsay, et de ses implantations, comme, dans une certaine mesure, l'évolution des emplois des missions économiques de la direction générale du trésor et de la politique économique, est contrebalancée par le renforcement de certains ministères à l'étranger, comme ceux du ministère de l'intérieur. Sur **780 implantations du réseau administratif à l'étranger**, on compte **158 ambassades**, mais **161 missions et services économiques** (sans compter 62 autres implantations du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, paieries et trésoreries et 16 bureaux de l'agence française des investissements internationaux (AFII). Enfin, on recense **286 implantations des autres ministères à l'étranger**.

Evolution du réseau diplomatique, consulaire et culturel



Source : ministère des affaires étrangères et européennes

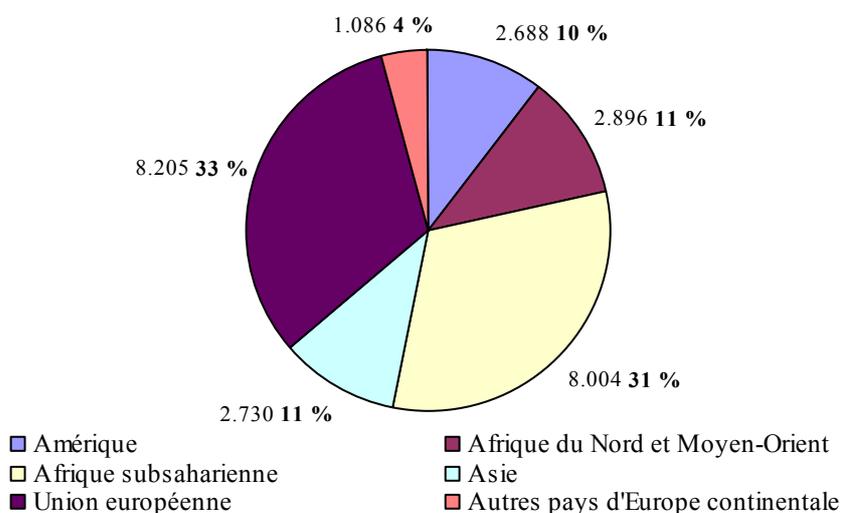
Ces éléments soulignent combien **l'action extérieure de l'Etat est par nature interministérielle** : dès lors, un premier bilan de la présentation des crédits de l'action extérieure en mode LOLF conduit à recommander la **transformation** de la mission dont votre rapporteur spécial assure le suivi en **mission interministérielle**, qui aurait ainsi vocation à regrouper en 2008 les programmes consacrés à **l'audiovisuel extérieur** (TV5, RFI et France 24 figurant au sein d'un seul et même programme), à la **présidence française de l'Union européenne**, tant les problèmes de frontière budgétaire sont nombreux entre ministère des affaires étrangères et européennes et le secrétariat général de la présidence française, mais aussi, et bien évidemment, aux **missions économiques**, qui constituent la pierre angulaire de la promotion des entreprises française à l'étranger.

En outre, un rééquilibrage géographique du réseau demeure nécessaire. Comme le soulignait 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 3 et 5,07 % de l'ensemble des effectifs sont à destination des plus importants pays émergents représentant la moitié de la population mondiale* ».

S'agissant des crédits du réseau en effet, 38 % vont à l'Afrique subsaharienne, 22 % aux pays de l'Union européenne, 6 % aux autres pays d'Europe continentale, **11 % à l'Amérique**, **11 % à l'Asie** et 13 % à l'Afrique du Nord-Moyen Orient.

En ce qui concerne les effectifs hors administration centrale, le diagramme suivant souligne la prédominance de l'Europe et de l'Afrique. Le premier pays en termes d'effectifs pour le réseau français à l'étranger (tous ministères) est l'Allemagne, avec 4.251 emplois en 2006, loin devant les Etats-Unis avec 777 emplois.

Répartition des agents de l'Etat à l'étranger (en 2006)



Source : document de politique transversale

2. Le budget du ministère des affaires étrangères s'établit à 4,5 milliards d'euros en 2008, soit 1,7 % du budget général

Le ministère des affaires étrangères et européennes contribue à trois missions. Il s'agit, outre la **mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat »**, de la **mission interministérielle « Aide publique au développement »**, dont le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » est piloté par le ministère, et de la **mission interministérielle « Médias »**, dont le programme 115¹ « audiovisuel extérieur » (TV5, RFI, CFI, Med 1 Sat, RMC Moyen-Orient) est placé sous la responsabilité du Quai d'Orsay.

Pour 2008, les crédits des programmes du ministère des affaires étrangères et européennes, soit 1,7 % du budget général, progresseraient à périmètre constant de 1,44 %.

La création du **ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité et du codéveloppement**, dont résulte la création d'une mission « Immigration, asile et intégration », est à l'origine de transferts de crédits en provenance du ministère des affaires étrangères et européennes, et plus particulièrement de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » se trouve réduit de 49,39 millions d'euros et de 137 ETPT en raison :

- d'une part, du transfert de l'action 3 « Instruction des demandes de visa » à raison de 99 ETPT, soit 4,489 millions d'euros de masse salariale ;

- d'autre part, du transfert de l'action 4 « Garantie de l'exercice du droit d'asile, avec ses 38 ETPT.

De même, il convient de prendre en compte le transfert à la même mission « Immigration, asile et intégration » de crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », au titre de l'action 6 « Soutien », pour 1,16 million d'euros, réparti entre 1 millions d'euros de masse salariale au titre du **fonctionnement de la nouvelle administration centrale du ministère de l'immigration** et 160.000 euros au titre des coûts de fonctionnement correspondant aux emplois transférés².

Votre rapporteur spécial vous proposera une initiative pour que le Quai d'Orsay « joue le jeu » de la nouvelle administration de l'immigration, afin d'éviter les cloisonnements administratifs trop souvent sources de

¹ Avant l'adoption d'un amendement présenté par le gouvernement au cours de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007, les crédits de l'audiovisuel extérieur constituaient une action du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Un seul programme « Audiovisuel extérieur » au sein d'une mission interministérielle « Action extérieure de l'Etat » paraît désormais aller de soi.

² Il convient de garder également à l'esprit le transfert de crédits (23 millions d'autorisations d'engagement et 13 millions d'euros de crédits de paiement ainsi que 3 ETPT, soit 240.760 euros de masse salariale) sur le nouveau programme « codéveloppement » dont notre collègue Michel Charasse est le rapporteur spécial.

dysfonctionnements et garantir la cohérence d'une politique de l'immigration essentielle pour l'attractivité de notre économie.

Conformément à l'exposé général du projet de loi de finances, les crédits supporteront une **mise en réserve de crédits**, en application de l'article 51 de la LOLF, de 0,5 % sur les crédits du titre 2 (personnel) et de 6 % sur les autres crédits, en augmentation par rapport à 2007.

**Crédits de paiement des programmes du ministère des affaires étrangères en LFI 2008
(à périmètre constant)**

(en millions d'euros et en %)

	2007	2008	Evolution en %
Mission « Action extérieure de l'Etat »			
105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1.443,11	1.482,13	2,7
151 « Français à l'étranger et étrangers en France »	282,73	310,62	9,9
185 « Rayonnement culturel et scientifique »	479,12	490,20	2,3
<i>Total de la mission ministérielle</i>	<i>2.205,96</i>	<i>2.282,95</i>	<i>3,5</i>
Mission « Médias »			
115 « Audiovisuel extérieur »	159,19	159,19	0
Mission « Aide publique au développement »			
209 « Solidarité avec les pays en développement »	2.105,95	2.092,43	-0,6
Total des programmes du ministère des affaires étrangères	4.470,1	4.534,6	1,4

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

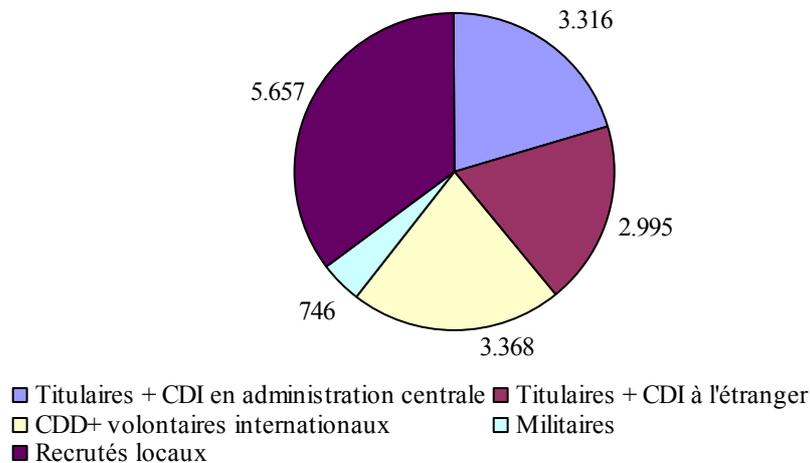
Le plafond d'emploi du ministère des affaires étrangères et européennes s'établit à 16.362 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Pour avoir une vision réaliste des effectifs du ministère des affaires étrangères, il convient d'ajouter les 3.280 ETPT des établissements à autonomie financière (essentiellement les centres culturels) qui ne figurent pas dans les documents budgétaires au motif qu'ils seraient en grande partie autofinancés par les ressources propres des établissements.

Comme le rappelait votre rapporteur spécial l'an passé, la lisibilité du budget du ministère des affaires étrangères et européennes, et la cohérence, aurait tout à gagner à une intégration de ces emplois dans le plafond d'emploi du Quai d'Orsay. Le contrat de modernisation signé le 18 avril 2006 entre M. Philippe Douste-Blazy, alors ministre des affaires étrangères et M. Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, s'engageait à faire étudier les « *voies et moyens d'une intégration future des agents de droit local des établissements à autonomie financière dans le plafond d'emploi ministériel* ». L'intégration se justifie, dans une logique de consolidation des comptes de

l'Etat : comme une entreprise contrôlant une filiale, le ministère des affaires étrangères et européennes « contrôle » ses établissements culturels à l'étranger. Force est de constater, pour le regretter, que cette disposition du contrat de modernisation est restée lettre morte. Elle paraît pourtant indispensable pour que la masse salariale des centres culturels fasse l'objet de la même discipline budgétaire que les autres composantes de la masse salariale du Quai d'Orsay.

Répartition du plafond d'emploi du ministère des affaires étrangères pour 2007

(en ETPT)



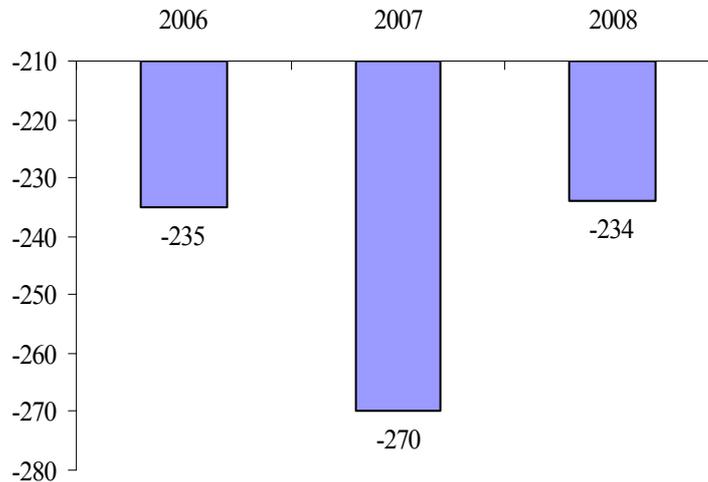
Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Au total, **on compterait ainsi au Quai d'Orsay 19.362 emplois en 2007**, dont 8.937 de droit local (46 % des effectifs), ce qui ne manque pas d'inquiéter lorsque l'on connaît l'inflation qu'a connue la masse salariale des recrutés locaux, au moins dans les principaux pays de l'OCDE.

Les effectifs inscrits dans le plafond d'emplois diminueraient de 381 unités entre 2007 et 2008.

L'évolution du plafond d'emplois du ministère des affaires étrangères selon le contrat de modernisation 2006-2008

(en ETPT)



Source : contrat de modernisation du ministère des affaires étrangères et européennes

Ce solde se répartirait entre :

- une diminution de 234 ETPT au titre du contrat de modernisation 2006-2008 ;

- des transferts de 147 ETPT (6 ETPT du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 1 ETPT au secrétariat général de la défense nationale, 140 ETPT au ministère de l'immigration (137 ETPT en provenance du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » et 3 ETPT en provenance du programme 209 « Aide publique au développement »).

La masse salariale inscrite au titre 2 dans le projet de loi de finances pour 2008 s'établirait à 1.028,7 millions d'euros en ce qui concerne le ministère des affaires étrangères et européennes, contre 1.028,3 millions d'euros en 2007, soit une relative stabilité, nonobstant les questions de périmètre.

**B. LA MISSION MINISTÉRIELLE « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT » :
50 % DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

La mission « Action extérieure de l'Etat » constitue une mission ministérielle relevant du ministère des affaires étrangères et européennes. 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 Minéfe, 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 tourisme.

Elle représente :

1. En termes d'emplois :

13.209 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), en baisse constante, soit 0,6 % du plafond global des autorisations d'emplois et 82 % du plafond d'emploi (16.082 ETP) du ministère des affaires étrangères et européennes.

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

- **2.299 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit 0,83 % du total des autorisations d'engagement (AE) des missions du budget général ;

- **2.283 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 0,84 % du total des CP des missions, correspondant, à hauteur de 34,3 %, à des dépenses du titre 2.

Ces crédits sont complétés par 6,3 millions d'euros de fonds de concours².

La mission ne comprend pas de dépenses fiscales.

1. Trois programmes d'importance budgétaire inégale

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 1,48 milliard d'euros en crédits de paiement, représente 64,9 % des crédits de paiement de la mission et 64 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

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 Les recettes de visas ne font plus l'objet d'un fonds de concours mais sont réaffectées à hauteur de 50 % en application du contrat de modernisation au programme 151.

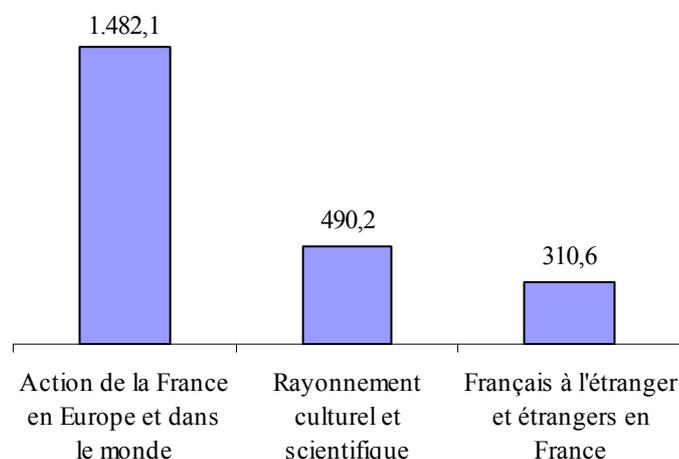
- le programme « **Rayonnement culturel et scientifique** » (programme 185), doté de 490,2 millions d'euros, regroupe 21,5 % des crédits de paiement de la mission et 12 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

- le programme « **Français à l'étranger et étrangers en France** » (programme 151), doté de 310,6 millions d'euros, regroupe 13,6 % des crédits de paiement de la mission et 24 % des dépenses de personnel du titre 2.

A périmètre constant, les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » progressent de 3,5 % par rapport à la loi de finances pour 2007 en raison de la prise en charge des frais de scolarité des élèves de l'enseignement français à l'étranger, souhaitée par le Président de la République.

Les trois programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat »

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances initiale pour 2008

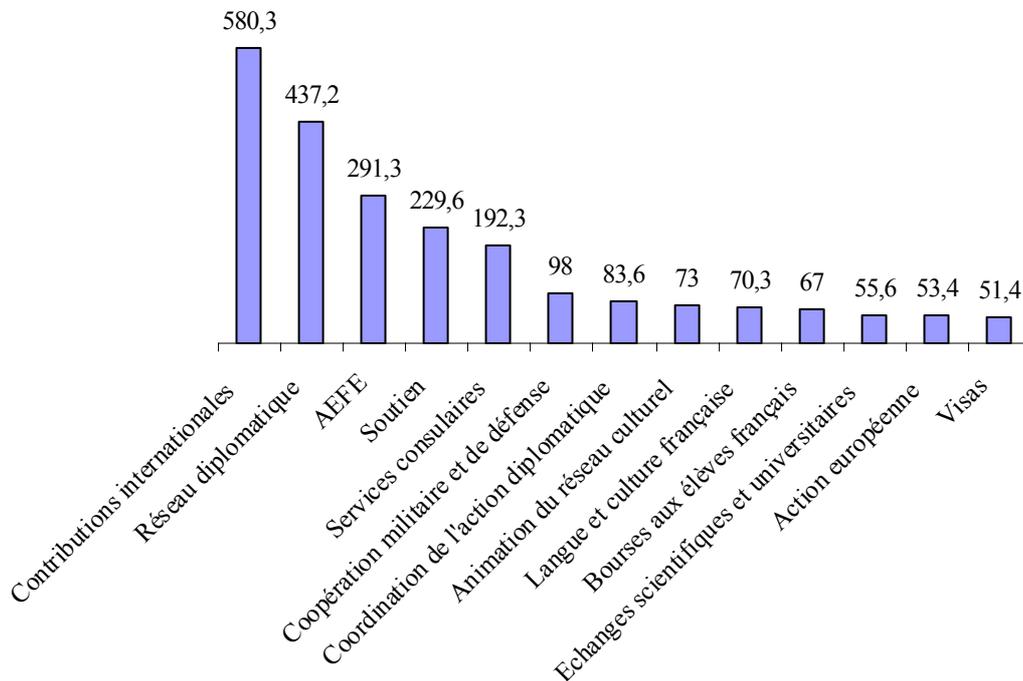
Pour la réalisation des deux derniers programmes, le ministère des affaires étrangères et européennes s'appuie sur des **opérateurs nombreux et importants** qui n'ont pas tous signé de contrat objectifs/moyens avec leur tutelle. Cette absence de contractualisation témoigne des **difficultés de la tutelle à faire prévaloir une vision stratégique auprès de ses opérateurs, couplée avec une démarche de performance.**

Organisme	Signature d'un contrat objectifs/moyens
Agence de l'enseignement français à l'étranger	non
Alliance française	non
CulturesFrance	oui (2 mai 2007) – mis en œuvre
EGIDE	non
Campusfrance	non
Institut du monde arabe	non
Unifrance	non

La ventilation des dépenses de la mission fait apparaître le **coût des contributions internationales** financées par le ministère des affaires étrangères et européennes : il s'agit en effet de la première « action » prise en charge par la mission, sans compter les crédits manquants¹. Aux rangs 2 et 3 figurent respectivement le réseau diplomatique et l'enseignement français à l'étranger (la subvention à l'AEFE et les bourses aux élèves français atteignent globalement 358,3 millions d'euros).

Ventilation analytique de la mission « Action extérieure de l'Etat »²

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances initiale pour 2008

2. Une diminution des effectifs conformément au contrat de modernisation

Le plafond d'emplois, exprimé en équivalents temps plein (ETPT), s'établirait à 13.209, contre 13.480 en 2007, soit 82,1 % des effectifs du ministère des affaires étrangères et européennes. Il faut s'inquiéter de l'impossibilité pour votre rapporteur spécial de comparer l'évolution des effectifs de programme à programme, d'une année sur l'autre. La difficulté de

¹ Cf rapport d'information n° 24 (2007-2008) de votre rapporteur spécial : « Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement » qui montre que « manquent à l'appel » environ 200 millions d'euros dans le projet de loi de finances.

² Les libellés présentés dans le projet annuel de performances sont suffisamment peu explicites pour devoir être renommés par votre rapporteur spécial : leur flou témoigne de la difficulté à présenter certains des programmes de manière analytique.

la comparaison est issue de problèmes de recensement des effectifs, dont le nombre par programme, **et par poste géographique**, gagneraient à être connus trois ans après la mise en œuvre de la LOLF.

Le plafond d'emploi se répartirait comme suit :

Répartition des emplois autorisés dans le projet de loi de finances pour 2008

	Titulaires et CDI en administration centrale	Titulaires et CDI à l'étranger	CDD et volontaires internationaux	Militaires	Recrutés locaux	Total
105 Action de la France en Europe et dans le monde	2.318	1.609	474	746	3.212	8.359
151 Français à l'étranger et étrangers en France	576	1.136	66	0	1.782	3.560
185 Rayonnement culturel et scientifique	161	95	794	0	423	1.290
Total	3.198	2.742	1.777	780	4.983	13.480

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

3. Les objectifs poursuivis au titre de l'exercice 2007

Pour 2007, au titre de la présente mission, le Quai d'Orsay met en avant quatre objectifs.

Renforcer la sécurité internationale

La France participe à de nombreuses organisations, tant au niveau bilatéral que régional ou multilatéral. Les crédits dédiés aux contributions internationales sont en accroissement constant, notamment pour ceux affectés aux opérations de maintien de la paix.

Faciliter l'accès des familles françaises expatriées à l'enseignement français à l'étranger

En application des engagements du Président de la République, l'Etat a pris en charge les frais de scolarité pour les élèves français en classe de terminale dans les lycées français de l'étranger dès 2007. Cet effort serait étendu aux élèves de première puis de seconde. Dans cette perspective, les bourses servies aux élèves français du réseau de l'agence de l'enseignement français à l'étranger sont en augmentation de 20 millions d'euros.

Prendre part à la construction d'une Europe renforcée

Les programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat » subissent les effets de la présidence française de l'Union européenne, l'articulation entre ceux-ci, en termes budgétaires, et le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne » de la mission interministérielle « Direction de l'action du gouvernement », doté de

190 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros en crédits de paiement n'apparaît pas clairement¹.

Assurer un service consulaire efficient et de qualité

Plus de 4 millions de personnes par an se présentent auprès des services consulaires ou centraux. Malgré la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, le Quai d'Orsay demeure maître d'oeuvre pour le déploiement des applications biométriques concernant les visas.

¹ Cf à ce sujet le rapport de nos collègues François Marc et Michel Moreigne sur la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

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

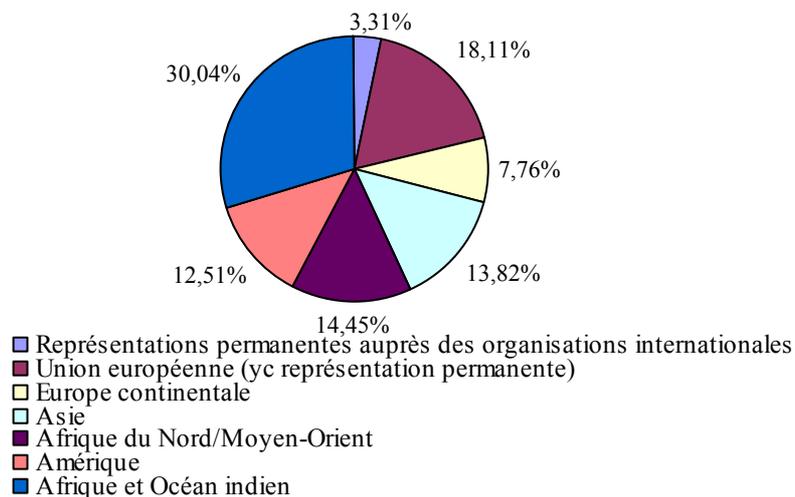
Les crédits du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde » représentent 1.498 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 1.482 millions d'euros de crédits de paiement, dont 501,8 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 8.359 ETPT¹, contre 8.732 pour l'exercice 2007, dont 3.212 recrutés locaux (en augmentation par rapport à 2007).

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 105 font l'objet d'une prévision de 5,7 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 et européennes logés par l'Etat à l'étranger.

Les moyens du programme représentent un tiers des crédits et des emplois du ministère des affaires étrangères et européennes et près des deux tiers, 65 %, de ceux de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La répartition des ETPT en poste à l'étranger souligne le poids des représentations diplomatiques françaises en Afrique subsaharienne (30 %) et dans l'Union européenne (18 %).

Répartition des ETPT du programme 105 en poste à l'étranger



Source : ministère des affaires étrangères et européennes

¹ La baisse est liée en partie à des redistributions d'emplois entre programmes.

A. LE PROGRAMME : FINALITÉS ET ACTIONS

1. Les finalités du programme

Le programme 105 rassemble les **moyens des services centraux et déconcentrés** (158 ambassades bilatérales¹, 17 représentations et 4 délégations 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, directeur général pour les affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères et européennes, M. Gérard Araud.

Dans la lettre de mission du Président de la République en date du 27 août 2007, M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a reçu mission de faire *« des propositions sur les mesures à prendre pour améliorer le pilotage de l'action extérieure de l'Etat, ce qui implique de réfléchir à la fois à la nature et à l'ampleur de nos implantations à l'étranger, et à la cohérence des réseaux internationaux des différents ministères, dans un contexte d'intégration européenne de plus en plus forte et de volonté de création d'un réseau consulaire européen unique »*.

Ces éléments conduisent à rappeler la double position constante de votre rapporteur spécial : **intégration accrue des services de l'Etat à l'étranger**, notamment en termes de gestion, **sous la responsabilité d'un ambassadeur-préfet**, c'est-à-dire un véritable chef des services de l'Etat à l'étranger, et **réseau diplomatique universel**, conforme au rang de notre pays, qui implique d'avoir des postes partout dans le monde, comme les Etats-Unis (162 ambassades et 11 représentations multilatérales) ou le Royaume-Uni (153 ambassades et 10 représentations), et sans doute davantage que l'Allemagne (148 ambassades et 12 représentations multilatérales), moins présente historiquement que notre pays en Afrique.

L'impact budgétaire d'une « réduction de la voilure » diplomatique est minime, pour un effet politique qui pourrait l'être beaucoup moins, ce qui n'empêche pas de revoir d'autres composantes de la présence française comme certaines des missions économiques. Les 15 plus petites ambassades françaises dans le monde représentent, selon le rapport relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger de M. Raymond-François Lebris, de l'ordre de 13 millions d'euros en terme de fonctionnement et de masse salariale, soit un tiers du coût de la présence diplomatique française en Allemagne ou la moitié de la présence française en Italie. Au sein des effectifs du réseau, il paraît en revanche nécessaire de **rééquilibrer les efforts en direction de l'Asie, et des pays émergents**.

¹ On recense deux nouvelles ambassades à Podgorica au Monténégro et à Monrovia au Libéria.

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

Plus préoccupante que les coûts d'un réseau, qui apparaissent très maîtrisés, est l'évolution des contributions internationales, en constante progression, depuis dix ans. Les coûts du réseau apparaissent anecdotiques face au poids de la dépense multilatérale. En comptabilité analytique, et en coûts complets, ces contributions internationales représentent **48 % de la prévision de dépense initiale sur le programme pour 2008**, alors même que le récent rapport d'information de votre rapporteur spécial a évalué les sous-budgétisations sur ce poste de dépense à environ 200 millions d'euros¹.

2. La structuration en actions

Le programme est structuré en six actions, dont une action « soutien », qui pourrait préfigurer un programme « soutien » d'une mission interministérielle.

Action n° 1 : coordination de l'action diplomatique (83,6 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 ministériels, au protocole et à la direction de la communication et de l'information.

Action n° 2 : action européenne (53,4 millions d'euros)

Figurent au sein de cette action crédits d'intervention du secrétariat d'Etat chargé des affaires européennes, les crédits destinés à soutenir la présence d'experts français dans des missions européennes.

La représentation permanente auprès de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe figurent désormais au sein de l'action n° 6 « réseau diplomatique ».

Il convient surtout de prendre en compte deux postes de dépenses significatifs : les **contributions au Conseil de l'Europe** (35,8 millions d'euros en hausse constante) et les **subventions à la desserte aérienne de Strasbourg** (4,5 millions d'euros, à la suite d'un appel d'offres lancé en 2006).

¹ Cf rapport d'information précité n° 24 (2007-2008) de votre rapporteur spécial.

Action n° 3 : contributions internationales (580,3 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. Le rebasage de la dotation initiale, à hauteur de 40 millions d'euros, ne permet pas une prévision sincère des crédits de l'action n° 3, **la dynamique de la dépense apparaissant supérieure à la réévaluation budgétaire, compte non tenu de la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix au Darfour (MINUAD)**. Si les documents budgétaires pour 2007 précisaient à juste titre que « *le futur appel à contribution de l'OMP Soudan demeure difficile à chiffrer* », il n'est plus de même pour 2008, le rapport du comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) relatif aux prévisions du secrétariat général de l'ONU sur la MINUAD, étant désormais public. **La réalité des crédits dédiés aux opérations de maintien de la paix est connue puisque notre représentation permanente à l'ONU intègre des experts de la direction du budget susceptibles de faire la liaison en temps réel avec l'administration centrale.**

Action n° 4 : coopération militaire et de défense (97,99 millions d'euros)

Sont inscrits au sein de cette action les crédits correspondant à la mise en oeuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes 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.

Cette action fait l'objet de **réductions de crédits substantielles** par rapport à 2007, où la prévision s'établissait à 106 millions d'euros. L'inscription des crédits sur la mission « Action extérieure de l'Etat » plutôt que sur la mission « Défense » peut par ailleurs faire débat.

Action n° 5 : soutien (229,6 millions d'euros)

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

Action n° 6 : réseau diplomatique (437,2 millions d'euros)

Cette action regroupe l'ensemble des moyens des postes à l'étranger. Il s'agit de la totalité des crédits de fonctionnement des 156 chancelleries diplomatiques et des 17 représentations permanentes auprès de l'Union européenne et des organisations internationales. Par ailleurs, les moyens de fonctionnement des consulats généraux, consulats et sections consulaires et des services culturels et de coopération (à l'exception des frais de représentation et des frais de tournées) ont été regroupés au sein de la présente action afin de faciliter l'application du principe de fongibilité aux moyens de l'Etat à l'étranger.

**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 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1. Coordination de l'action diplomatique	83,6	5,6%	122,8	10,1%
2. Action européenne	53,4	3,6%	54,8	4,5%
3. Contributions internationales	580,4	39,2%	584,4	48,0%
4. Coopération militaire et de défense	98,0	6,6%	119,4	9,8%
5. Soutien	229,6	15,5%	0,0	0,0%
6. Réseau diplomatique	437,2	29,5%	336,6	27,6%
Ensemble	1.482,1	100,0%	1.218,3	100,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 « Action extérieure de l'Etat »

¹ En logique analytique, les crédits des actions 5 et 6 sont ventilées entre programmes du ministère des affaires étrangères, y compris le programme 209 de la mission interministérielle « aide publique au développement », pour 148 millions d'euros.

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO : DES ACTIONS DE MODERNISATION ENGAGÉES DANS LE CADRE D'UN BUDGET TRONQUÉ

En premier lieu, la justification des crédits au premier euro de la mission « Action extérieure de l'Etat » porte la trace des actions de modernisation du ministère des affaires étrangères et européennes, mises en œuvre pour certaines en application du contrat triennal de modernisation signé entre le Quai d'Orsay et le ministère du budget le 18 avril 2006. Il faut relever tout d'abord l'excellence de la formation continue des agents du Quai d'Orsay, reconnue en langues étrangères, mais moins connue en ce qui concerne la formation permanente de ces cadres : l'institut diplomatique permet aux diplomates et aux hauts fonctionnaires, après 10 à 15 années de carrière, de bénéficier d'une formation adaptée, composée de modules pratiques et théoriques, avant d'entamer la seconde partie de leur parcours professionnel qui doit les amener à l'exercice des responsabilités de chef de poste.

Il convient de souligner ensuite la réduction des coûts de la valise diplomatique, depuis son externalisation. La valise diplomatique fait par ailleurs l'objet d'un indicateur de performance intitulé « coût moyen d'un envoi de valise diplomatique » devant passer de 13 euros en 2007 à 11 euros en 2009. En loi de finances initiale pour 2007, les crédits de paiement inscrits au titre de la valise diplomatique s'établissaient à 8,9 millions d'euros. Ils passeraient en 2008 à 8,2 millions d'euros.

Enfin, les crédits informatiques du Quai d'Orsay apparaissent désormais substantiels : ceux inscrits sur l'action « soutien » s'établissent à 17,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,9 millions d'euros de crédits de paiement inscrits sur le titre 3, et à 13,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,9 millions d'euros en crédits de paiement inscrits sur le titre 5. En 2006, ces crédits ont malheureusement été sous-consommés, ce qui témoigne de la difficulté de la direction des systèmes informatiques du ministère à mener l'ensemble des projets à bien. Votre rapporteur spécial a noté cette difficulté s'agissant des centres des études en France (CEF) des espaces CampusFrance dont les débuts ont été marqués par des dysfonctionnements informatiques contrariants¹.

Plusieurs points suscitent, en second lieu, un jugement plus nuancé de votre rapporteur spécial.

Alors que l'objectif d'une justification au premier euro selon la LOLF est de donner au Parlement toutes les garanties souhaitables en matière de sincérité des crédits, la sous-dotation déjà évoquée des contributions

¹ Cf le communiqué de presse de votre rapporteur spécial en date du 29 mars 2007. <http://www.senat.fr/presse/cp20070329.html>

internationales conduit le Sénat à se prononcer sur un programme dont la dépense n'apparaît pas complète.

De même, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'importance du solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2008, évalués à 238 millions d'euros. Après 2010, le surplomb des engagements non couverts par des crédits de paiement s'établirait à **162 millions d'euros**, correspondant à « *l'adossement pendant 30 ans du loyer de la nouvelle implantation des archives diplomatiques à La Courneuve* », soit une opération de partenariat public-privé aboutissant à de nouvelles rigidités de la dépense à long terme. L'opération ferait l'objet d'un **référé** de la Cour des comptes qui pourrait donner lieu, le cas échéant, à une audition de suivi devant votre commission des finances.

Enfin, l'articulation entre le programme 303 « Présidence française de l'Union européenne »¹ et le programme 105 n'apparaît pas clairement. Le programme 303 ne comporte pas de crédits en titre 2. Dès lors, le ministère des affaires étrangères et européennes, et en particulier le programme 105, mobilisent **50 ETPT** pour la présidence française, pour un montant de masse salariale estimé à 2,1 millions d'euros, auxquels il conviendra de rajouter des crédits de fonctionnement du titre 3. Alors que l'objet initial du programme « ad hoc » de la Présidence française de l'Union européenne est de recenser l'ensemble des dépenses qui lui sont consacrées, **les exceptions à la règle apparaissent significatives**. Dès lors, on peut se demander si l'ensemble de la dotation du programme 303 se trouvera consommée, ou si, à l'inverse, la prévision de 190 millions d'euros en autorisations d'engagement ne sera pas dépassée par l'ajout de dépenses en provenance d'autres ministères. Pour éclaircir ce point, **une présentation en comptabilité analytique du programme 303 aurait été la bienvenue**, mais celle-ci ne figure malheureusement pas dans le projet annuel de performances.

Pour conclure, la justification au premier euro appelle trois séries de grandes remarques :

- la progression non contenue des contributions internationales, et la nécessité de prendre en compte l'opération de maintien de la paix au Darfour dès la loi de finances initiale pour honorer les paiements dans les délais prescrits par l'ONU ;

- l'opportunité de conforter la modernisation de la politique immobilière du Quai d'Orsay ;

- l'importance de donner de la liberté aux gestionnaires en exécution.

¹ *Qui dispose de 190 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros en crédits de paiement au titre du présent projet de loi de finances.*

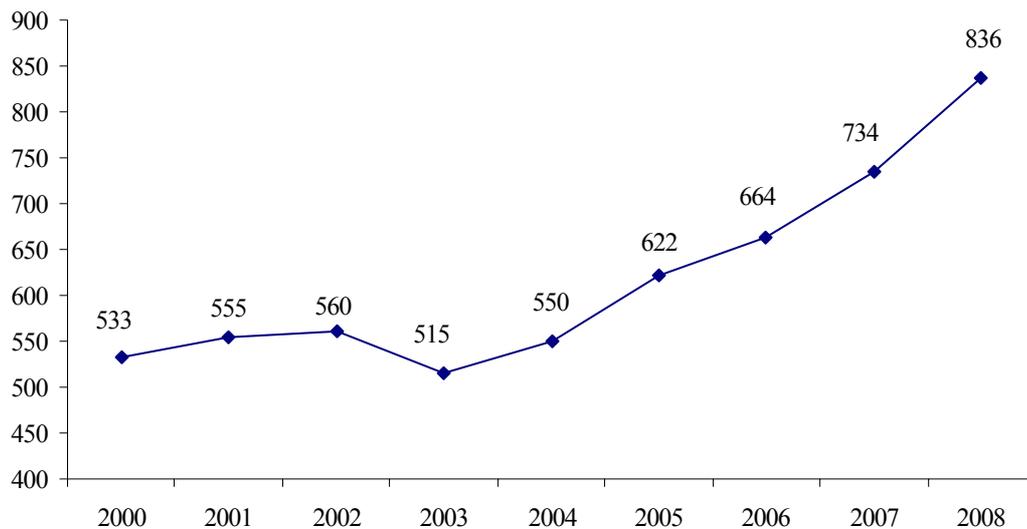
1. La progression non contenue des contributions internationales

Sur ce point, votre rapporteur spécial renverra utilement au rapport d'information précité¹. Il souhaite néanmoins souligner la forte progression des contributions internationales sur moyenne période : dans un budget contraint, ceci ne peut pas ne pas avoir de traduction sur les autres actions dont le Quai d'Orsay a la responsabilité. Faut-il y voir une préférence de ce ministère, qui pourrait être contestable, du point de vue de votre rapporteur spécial, pour le multilatéral, plutôt que pour le bilatéral ? Ce point méritera d'être abordé en séance publique.

Entre 2000 et 2008, le montant des contributions internationales est passé de 533 millions d'euros à 836 millions d'euros, soit une augmentation (en euros courants) de 303 millions d'euros au titre de ces dépenses multilatérales, soit + 56 %.

Evolution des contributions de la France aux institutions internationales²

(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères et européennes

L'augmentation des crédits correspond, pour une large part, à la hausse de la dépense au profit des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ces opérations sont tributaires de l'évolution des conflits dans le monde et résultent de la volonté de la communauté internationale, dont la France, d'y apporter des solutions.

Plus inquiétante, en comparaison, est la progression continue des contributions financières de la France aux institutions internationales hors OMP. En effet, les cotisations de la France en tant que membre des

¹ Rapport d'information n° 24 (2007-2008) de votre rapporteur spécial.

² Pour 2007 et 2008, prévisions du ministère des affaires étrangères au 7 septembre 2007.

institutions internationales sont passées, à périmètre courant, de 364 millions d'euros en 2000 à 441 millions d'euros en 2008, soit une augmentation en pourcentage qui apparaît modérée + 21 %, mais qui ne l'est pas en valeur absolue : + 77 millions d'euros.

Ces dépenses, comme toute dépense publique en général, ont vocation à être maîtrisées. Dans cet esprit, votre rapporteur spécial souscrit aux efforts du Quai d'Orsay pour transférer les crédits de certaines organisations internationales aux ministères techniques qui seront mieux à même d'en suivre l'évolution. Certaines organisations ne sont par ailleurs pas des organisations internationales : ainsi, la dotation à l'Institut du monde arabe, fondation privée, financée en large partie par la France, devrait sur un plan budgétaire, être inscrite en tant que subvention, soit sur le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », soit sur la mission « Culture ». Votre rapporteur spécial a engagé sur cet institut majeur une mission de contrôle sur pièces et sur place qui pourrait déboucher en début d'année 2008.

En outre, il paraît indispensable que le Parlement, au moment de leur ratification, soit informé avec précision de l'impact budgétaire des conventions internationales. Le ministère des affaires étrangères et européennes s'y montre disposé, dans son principe. En pratique, **les études d'impact restent limitées en ce qui concerne les chiffrages de nature budgétaire.** Votre rapporteur spécial peut ainsi citer la convention internationale relative au siège de l'organisation internationale de la francophonie, la Maison de la francophonie, que le Sénat devait ratifier le 1^{er} août 2007, mais qui ne contenait aucune étude d'impact fiable sur des travaux dont les surcoûts étaient pourtant préoccupants. On peut également évoquer le cas plus récent du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord interne entre les représentants des Etats membres relatif au financement des aides de la Communauté au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 conformément à l'accord de partenariat ACP-CE (Afrique Caraïbes Pacifique-Communauté européenne), dont les engagements budgétaires seront importants, sans que le chiffrage ait pu réellement être explicité dans l'étude d'impact.

2. Combien va coûter l'opération de maintien de la paix au Darfour ?

La justification au premier euro du projet annuel de performances souligne que « *le montant effectif des versements opérés au titre des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU et des contributions internationales pourra varier dans la mesure où plusieurs facteurs influent sur leur coût en cours de gestion* ». Pour autant, il convient de rappeler que la LOLF a supprimé la notion de « dépense évaluative ». Toutes les dotations

sont désormais limitatives¹ ce qui oblige, sinon à prévoir avec exactitude des dépenses susceptibles d'aléas, du moins à mener un travail sérieux d'évaluation, quitte à provisionner *a minima* certains crédits.

S'agissant donc de l'opération de maintien de la paix au Darfour (MINUAD), le projet annuel de performances indique que « *le budget de la MINUAD n'est pas encore arrêté* ». Toutefois, les télégrammes diplomatiques échangés entre la représentation permanente à l'ONU et l'administration centrale du Quai d'Orsay soulignent que des évaluations sont disponibles depuis plusieurs mois, l'évaluation du secrétariat général ayant d'abord été proposée pour 2,6 milliards de dollars annuels.

Le Quai d'Orsay a réalisé une première estimation sur la base d'un coût la première année, correspondant à la montée en charge de l'opération, de 2 milliards de dollars, soit en septembre 2007 une prévision de contribution de la France, prenant en compte l'effet change, de 110 millions d'euros.

Un télégramme diplomatique en date du 8 novembre 2007, dont votre rapporteur spécial a obtenu copie, indique que le secrétariat général de l'ONU a proposé un projet de budget de 1,47 milliard de dollars pour la période finissant au 30 juin 2008, correspondant à $\frac{3}{4}$ d'année. Selon le télégramme, les appels à contribution interviendraient alors courant janvier 2008 et intégreraient les coûts 2007 et le 1^{er} semestre 2008. En extrapolant les chiffres du premier semestre 2008 sur le second- ce qui oblige à tenir compte, d'une part, que l'opération sera montée progressivement en puissance, mais que les dépenses de déploiement auront été réalisées, et sur la base d'un taux de change au jour du 13 novembre 2007 de 1,4595 dollar pour un euro- on parvient à une contribution pour 2008 de 125 millions d'euros.

Le rapport du comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) propose lui un chiffrage auquel devrait se rallier la majorité des pays membres à 1,3 milliard de dollars pour la même période, soit une contribution de la France en année pleine et en 2008 de 110 millions d'euros.

Les premières estimations du Quai d'Orsay apparaissent donc confirmées, dans une fourchette comprise pour la contribution française entre 110 et 125 millions d'euros, sur la base du taux de change du 13 novembre 2007. L'examen public du budget de la MINUAD, entamé en 5^{ème} commission à l'ONU, permet donc l'inscription par le gouvernement des crédits nécessaires, par amendement, au sein du projet de loi de finances initiale. En effet, les appels à contribution devraient parvenir à la France en janvier 2008, et selon les règles de l'ONU rappelés par son secrétaire général, « *les contributions sont considérées comme dues et exigibles en totalité dans les 30 jours qui suivent la réception de la communication du secrétaire général informant les Etats membres du montant des sommes dont ils sont*

¹ A l'exception des dépenses prévues en son article 10 : crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat.

redevables ». Compte tenu de l'importance que revêt pour la France l'opération de maintien de la paix au Darfour, votre rapporteur spécial ne peut imaginer que la contribution de notre pays soit payée avec retard.

Soucieux de ne pas dégrader le solde, votre rapporteur spécial estime que le gouvernement devrait proposer pour financer ces besoins supplémentaires une « **taxation** » **au prorata des crédits sur chaque mission du budget général de l'Etat, et une réduction de la mise en réserve de précaution à due concurrence.**

3. Conforter la modernisation de la politique immobilière du Quai d'Orsay

Sur le plan budgétaire, le ministère des affaires étrangères et européennes, dans le cadre de son contrat de modernisation 2006-2008, a prévu d'autofinancer ses opérations immobilières grâce aux cessions des éléments de son patrimoine à l'étranger devenu inutile à ses besoins. Certaines cessions ont produit des recettes très significatives : il en est ainsi de l'immeuble de l'avenue Kléber dédié au centre de conférences international, vendu au printemps 2007 pour 404 millions d'euros. De la même manière, la réalisation de la nouvelle chancellerie de l'ambassade de France à Tokyo, plus qu'autofinancée par le biais d'un bail emphytéotique concédé sur une parcelle du terrain, constitue un **exemple novateur** pour la modernisation de la politique immobilière de l'Etat : la valorisation des biens de l'Etat par bail emphytéotique pourrait ainsi être étudiée à Paris.

Pour autant, sur le plan budgétaire, la politique d'investissement immobilier du Quai d'Orsay ne va pas sans difficultés techniques qui doivent pouvoir être réglées. Le produit des cessions immobilières abonde en effet un compte d'affectation spéciale dont le ministère, dès lors qu'il s'agit d'immeubles à l'étranger, peut avoir le retour à hauteur de 100 %. Or, s'agissant de projets immobiliers engagés antérieurement à la création du compte d'affectation spéciale, le contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) du ministère du budget, de la fonction publique et des comptes publics a proscrit le financement, par des recettes du compte d'affectation spéciale, d'investissements réalisés sur le budget général.

En outre, **mésestimant les régimes juridiques très particuliers, et divers, des implantations de la France à l'étranger** (certains Etats n'autorisent pas l'achat de biens immobiliers pour les représentations diplomatiques étrangères), le même contrôleur budgétaire et comptable a refusé l'utilisation des crédits disponibles du compte d'affectation spéciale pour financer des opérations immobilières n'appartenant pas à l'Etat. Le produit des cessions du ministère des affaires étrangères et européennes est donc en partie inutilisé, ce qui limite fortement le rythme d'investissement immobilier du Quai d'Orsay. **Votre rapporteur spécial déplore cette**

situation et invite à trouver une solution technique satisfaisante dans les délais les plus brefs.

Par ailleurs, s'agissant du siège de l'organisation internationale de la francophonie (OIF), intitulé Maison de la francophonie, votre rapporteur spécial **salue l'écoute et l'ouverture du gouvernement** pour réussir à concilier deux exigences, celle de la parole de la France, consistant à loger dignement les 375 fonctionnaires de l'OIF, dans des délais rapides, et celle de la bonne gestion du patrimoine de l'Etat. L'organisation internationale de la francophonie est financée de manière prépondérante par la France, à hauteur de 21 millions d'euros par an. Le principe du regroupement sur un seul site d'implantations immobilières multiples n'apparaît pas contestable.

Votre rapporteur spécial s'était inquiété à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006 du coût des travaux nécessaires à l'installation de la Maison de la francophonie au 20 avenue de Ségur, passé de 35 millions d'euros au départ, à 60 millions d'euros en juillet 2006 en raison du nécessaire désamiantage des locaux, puis à 80 millions d'euros en raison de la décision de procéder en plus des travaux au changement des fenêtres (25 millions d'euros pour les huisseries). En outre, 40 millions d'euros devaient au minimum être consacrés au déménagement du ministère de l'écologie, co-occupant de l'immeuble avec la Maison de la francophonie, pendant la durée des travaux.

Le maître d'ouvrage délégué retenu était l'EMOC, établissement sous la tutelle du ministère de la culture. Or une enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de votre commission des finances, qui a donné lieu à un rapport d'information¹, montre que toutes les opérations prises en charge par l'EMOC et terminées à ce jour témoignent d'un dépassement de l'enveloppe financière conséquent, et que seules 3 opérations terminées sur 15 enregistrent un retard inférieur à 20 mois. Dans ces conditions, on pouvait craindre que la fin de travaux n'intervienne avant 2010.

Votre rapporteur spécial a donc souhaité attirer l'attention sur cette situation et a été entendu par le gouvernement. Par courrier en date du 30 juillet 2007, M. Bernard Kouchner a écrit à votre rapporteur spécial en lui indiquant qu'il lui était reconnaissant de l'avoir alerté sur ce dossier et de *« lui avoir permis de mesurer les potentialités de ce projet, mais aussi ses difficultés »*. Il a souhaité qu'un temps suffisant soit réservé à ce dossier. Il indique *« comme vous le savez, j'ai souhaité qu'un temps suffisant soit réservé à un réexamen de l'ensemble des composantes de ce dossier. Comme vous, je suis convaincu que le principe même d'un regroupement sur un site unique de l'ensemble des institutions de la francophonie présentes à Paris conserve toute sa pertinence. Je partage par ailleurs évidemment votre analyse quant à la nécessité de conduire un tel projet de regroupement dans des conditions de réalisation, de délais et de coûts irréprochables. C'est dans ce contexte que*

¹ Rapport d'information n° 382 (2006-2007) de M. Yann Gaillard au nom de la commission des finances.

les prochaines semaines vont être consacrées à un examen détaillé de l'ensemble des options qui permettront de mener à bien ce projet, soit sur le site de l'avenue de Ségur s'il est effectivement démontré que cette opération peut être financièrement viable, soit sur un autre site qui reste à identifier. Votre proposition d'associer France Domaine au montage de ce dossier mérité d'être retenue. En tout état de cause, le ministère des finances sera très étroitement associé à l'étude des différents paramètres de ce dossier ; c'est dans ce cadre que l'appui de l'expertise de France Domaine pourrait être opportune ».

Un point de situation a été fait par votre rapporteur spécial le 13 novembre 2007 avec la mission interministérielle composée d'un inspecteur général des finances, de deux représentants de l'inspection générale des affaires étrangères et européennes et d'un représentant du conseil général des ponts et chaussées.

De ses travaux, votre rapporteur spécial formule plusieurs conclusions provisoires :

- la **disjonction des dossiers de la Maison de la francophonie et du relogement inéluctable du ministère de l'écologie dans le cadre du regroupement des services du ministère de l'environnement, du développement et de l'aménagement durable constitue une nécessité** dès lors que l'on souhaite faire avancer le projet de l'OIF dans des délais raisonnables ;

- l'analyse des besoins, pour 375 agents, montre **qu'environ 8.000 m² doivent être trouvés**. La réalisation d'un auditorium de plusieurs centaines de places, pour environ 5 conférences ministérielles ou de chefs d'Etat par an, apparaît comme un facteur de difficulté supplémentaire pour réaliser le projet dans des conditions de délais et de coûts conformes aux souhaits de la France. La location d'un auditorium en fonction des besoins permettrait de répondre aux besoins de la francophonie dans des conditions de prestige très satisfaisantes ;

- la solution la plus conforme à la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'Etat paraît être la vente, ou la location par bail emphytéotique à un acteur privé, de l'immeuble du 20 avenue de Ségur, inscrit au tableau général des propriétés de l'Etat pour 270 millions d'euros, mais dont la valeur vénale apparaît, eu égard au dynamisme des marchés immobiliers, supérieure ;

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

- ce faisant, l'opération lourdement déficitaire dénoncée par votre rapporteur spécial laisserait place à une opération dégageant plusieurs centaines de millions d'euros au profit de l'Etat.

4. Donner de la liberté aux gestionnaires en exécution

Votre rapporteur spécial avait regretté dans son rapport d'information¹ intitulé « *La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? Le cas des services de l'Etat à l'étranger* » l'absence de budgets opérationnels de programme déconcentrés, le budget opérationnel de programme constituant l'unité de gestion au sein de laquelle la fongibilité des crédits peut être appliquée. Cette absence demeurerait en 2008, ce qui témoigne d'une volonté de gestion centralisée des crédits alors que le Quai d'Orsay se caractérise pourtant par le fonctionnement décentralisé de son réseau. Il y a là une contradiction pouvant expliquer pourquoi la LOLF est parfois mal perçue dans les postes à l'étranger, en raison des lourdeurs qu'on lui impute. Pour votre rapporteur spécial, le texte est moins en cause que l'organisation administrative mise en place pour l'appliquer.

C. 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 » :

- défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France ;
- construire l'Europe ;
- renforcer la sécurité internationale ;
- promouvoir le multilatéralisme ;
- assurer un service diplomatique efficient et de qualité.

Votre rapporteur spécial se félicite comme l'an passé du travail réalisé dans le projet annuel de performances en matière d'indicateurs², d'autant plus importante que **l'action politique du ministère des affaires étrangères et européennes se prête difficilement à l'évaluation**. Ce qu'attend le Parlement du ministère des affaires étrangères est bien une évaluation de l'efficacité de son « cœur de métier », l'action diplomatique, et pas simplement, même si cela est important, des indicateurs de gestion.

¹ Rapport d'information n° 272 (2005-2006).

² S'agissant des indicateurs relatifs aux sites internet du ministère des affaires étrangères et au taux de dématérialisation des procédures (dont les objectifs sont très satisfaisants), votre rapporteur spécial renvoie aux propositions contenues dans son récent rapport d'information n° 10 (2006-2007) : « *Ambassades et consulats virtuels. Accroître et diversifier la présence française à l'étranger* ».

1. Le principe retenu pour l'action politique : l'auto-notation

Pour cette raison, la volonté du Quai d'Orsay d'évaluer le cœur de son action, le traitement des principales crises en fonction des intérêts poursuivis par la France ou les progrès des intérêts français concernant les principaux dossiers européens ou encore les principales négociations dans les enceintes multilatérales en fonction des objectifs poursuivis par la France, mérite d'être encouragée. Cette évaluation est réalisée sous la forme d'une notation, sur une échelle de 1 à 5, ce qui paraît pertinent. Toutefois, plutôt que d'être réalisée en interne, **cette évaluation gagnerait à être réalisée par un collège d'experts**, dont l'avis serait peut être plus autorisé que l'administration pour juger de sa propre performance. Ainsi, la contribution de la France au processus de paix au Proche-Orient, pourtant notée 3/5, est-elle particulièrement efficace aujourd'hui ?

Par ailleurs, aucun indicateur qualitatif ne concerne le réseau. Trois ans après la mise en place de la LOLF, malgré les recommandations d'un rapport d'information¹, votre rapporteur spécial regrette encore l'absence d'indicateur qualitatif relatif au réseau diplomatique. **Les ambassadeurs présentent désormais des « plans d'action » avec certains indicateurs chiffrés.** Il serait souhaitable que le Parlement puisse avoir connaissance de ses documents négociés avec le secrétaire général du ministère, qui pourraient lui donner une vision précise du travail quotidien de nos postes à l'étranger.

Une présentation synthétique de la mise en œuvre de ces plans d'action mériterait de figurer dans le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

2. Des indicateurs de gestion perfectibles

Malgré la réalisation de travaux interministériels sur les indicateurs de gestion, comme ceux sur les « effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés » ou le « ratio d'efficience bureautique », votre rapporteur spécial a le sentiment que les indicateurs présentés dans le cadre du présent programme sont réalisés selon une méthodologie strictement ministérielle, et donc difficilement comparables avec ce que font les autres ministères.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial se félicite de la présence d'un **indicateur de dispersion immobilière**. Celui-ci vocation à s'orienter à la baisse, puisqu'il existerait en 2007 **1.270 implantations de l'Etat à l'étranger en location ou dont notre pays est propriétaire**. Votre rapporteur spécial s'interroge donc sur la pertinence des chiffres présentés, puisque l'indicateur évoluerait à la hausse en 2008, avec 1.275 implantations, et en 2009, avec une « cible » de 1.284 implantations...

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

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

- S'agissant du réseau, votre rapporteur spécial rappelle sa double position constante : celui d'une **intégration accrue des services de l'Etat à l'étranger**, notamment en termes de gestion, **sous la responsabilité d'un ambassadeur-préfet**, c'est-à-dire un véritable chef des services de l'Etat à l'étranger, et celui d'un **réseau diplomatique universel**, conforme au rang de notre pays.

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

- Malgré ses recommandations, votre rapporteur spécial regrette que **chaque projet de loi de ratification d'une convention internationale ne comporte pas d'étude d'impact budgétaire** affichant le budget prévisionnel, et son évolution prévisible.

- Les derniers télégrammes diplomatiques montrent que la 5^{ème} sous-commission de l'ONU dispose de tous les éléments pour adopter le budget de l'opération de maintien de la paix au Darfour (MINUAD), chiffré, pour la première tranche courant jusqu'au 30 juin 2008 à 1,47 milliard d'euros par le secrétariat général et à 1,3 milliard d'euros par le comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB). **Une fourchette comprise entre 110 millions d'euros et 125 millions d'euros paraît nécessaire**. Elle doit être inscrite en loi de finances initiale pour 2008 car les appels de fonds devraient être lancés en janvier 2008. Votre rapporteur spécial propose une « taxation » au prorata des crédits sur chaque mission du budget général de l'Etat, et une réduction de la mise en réserve de crédits à due concurrence, pour financer ces crédits supplémentaires.

- La volonté du Quai d'Orsay d'évaluer le cœur de son action, c'est à dire le **traitement des principales crises en fonction des intérêts poursuivis par la France, les progrès des intérêts français concernant les principaux dossiers européens** ou encore les **principales négociations dans les enceintes multilatérales en fonction des objectifs poursuivis par la France**, mérite d'être encouragée. La « notation » de son action pourrait être confiée à un collège d'experts plutôt qu'à l'administration elle-même.

- Les **plans d'action des ambassadeurs**, dotés d'indicateurs chiffrés, méritent d'être présentés de manière synthétique dans les documents budgétaires au titre de la performance du réseau.

- Les crédits informatiques du ministère des affaires étrangères et européennes apparaissent **sous-consommés en exécution** ce qui témoigne d'une tension croissante sur la direction des services informatiques qui peine à mener à bien l'ensemble des projets qui lui sont confiés.

- S'agissant de la « Maison de la francophonie », votre rapporteur spécial salue l'esprit d'ouverture du gouvernement sur ce dossier. La réalisation du projet dans des délais rapides nécessite de le **disjoindre** de l'avenir de l'immeuble du 20, avenue de Ségur, et de procéder à un **achat sur le marché** pour le futur siège de l'OIF, dont les besoins sont évalués à 8.000 m².

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

Les crédits du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » représentent 490,2 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement, dont 89,9 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 1.290, contre 1.350 pour l'exercice 2006.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 185 font l'objet d'une prévision de 510.000 euros.

Le programme représente 21,5 % des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Le responsable du programme 185 est le directeur général de la coopération internationale et du développement, Mme Anne Gazeau-Secret, qui est par ailleurs responsable des programmes 209 « Aide publique au développement » et 115 « Audiovisuel extérieur ».

A. LES FINALITÉS ET LES ACTIONS DU PROGRAMME

1. Les finalités

Le programme 185 a pour objet le service d'enseignement public français à l'étranger et la coopération avec les États membres de l'Union européenne et les grands pays industriels du monde développé. Il est consacré au renforcement de l'attractivité du territoire à travers nos filières d'enseignement supérieur, au développement de notre influence et à l'insertion de la recherche française dans les réseaux internationaux de pointe.

Il s'appuie sur six opérateurs : CulturesFrance (issue de la fusion entre l'AFAA (Association française d'action artistique) et l'ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française)), l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), le GIP FCI (Groupement d'intérêt Public France Coopération internationale), CampusFrance (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques), EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) et l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger) dont la dotation est passée en loi de finances initiale pour 2006 du programme 151 où elle était initialement inscrite au présent programme.

Comme l'an passé, le programme 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 figurant cette liste assez contestable constitue de l'aide au développement.

Par souci de cohérence, le programme 185 aurait pourtant vocation à regrouper l'ensemble des crédits d'action culturelle du Quai d'Orsay.

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.

2. La structuration en actions

Le programme est structuré en quatre actions, dont les deux premières se distinguent difficilement l'une de l'autre. Par ailleurs, on observe certains recoupements entre le programme 303 « Présidence française de l'Union européenne » et le présent programme, s'agissant du financement de la « saison européenne » de CulturesFrance, dont la clé de financement entre deux programmes, déjà contestable dans son principe, n'apparaît de surcroît pas clairement. Selon le commissariat de la saison européenne, le budget de la saison européenne s'établirait à 5 millions d'euros, dont 3,3 millions d'euros seraient financés par CulturesFrance, un complément de financement étant demandé au programme 303 qui fonctionnerait dès lors comme **un guichet interne à l'administration française visant à la distribution de subventions, ce qui n'est pas sa vocation initiale**. Les cofinancements entre programmes, pour une même opération, ont par ailleurs vocation à rester l'exception : ils ont un potentiel inflationniste non négligeable.

Action n° 1 : Animation du réseau (73 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, 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, diversité linguistique et culturelle (70,2 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.

Action n° 3 : renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires (55,6 millions d'euros)

Cette action regroupe les activités menées par le ministère des affaires étrangères et européennes 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.

Action n° 4 : service public d'enseignement à l'étranger (291,3 millions d'euros¹)

Cette action est dédiée à l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger qui anime un réseau de 251 établissements, dont 73 en gestion directe et 178 conventionnés.

55 % de la dépense des coûts complets du présent programme est dévolue à l'AEFE, hors bourses.

Les autres actions sont d'un montant très limité, ce qui fonde la recommandation de votre rapporteur spécial d'augmenter la taille du présent programme en regroupant l'ensemble des crédits dédiés à l'action culturelle, y compris ceux inscrits aujourd'hui sur le programme 209.

Répartition du programme 185 par actions avant et après ventilation des prestations d'appui du programme et des crédits polyvalents affectés à d'autres missions²
(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2008	Part dans le programme
1. Animation du réseau	73,0	14,9%	0,0	0,0%
2. Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	70,4	14,3%	151,6	28,7%
3. Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	56,0	11,4%	86,0	16,3%
4. AEFE	291,3	59,4%	291,3	55,1%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 « Action extérieure de l'Etat »

¹ Les bourses et la prise en charge des frais de scolarité figurent sur le programme 151.

² 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. Au sein du programme, les crédits de l'action « animation du réseau » sont ventilés selon une clé de répartition sur laquelle le ministère des affaires étrangères lui-même exprime des réserves.

B. UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE DE L'ACTION CULTURELLE À L'ÉTRANGER

1. Adapter les effectifs de la DGCID au rôle prépondérant pris par les opérateurs

Le programme 185 est l'un des 19 programmes du budget de l'Etat dont plus de 50 % de l'enveloppe est affecté aux opérateurs. Les opérateurs représentent, dans le présent programme, 61 % des crédits. Ce poids croissant des agences, à caractère notamment culturel, exige un **nouveau rôle de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)**, qui doit se transformer en administration d'état major. Elle n'a plus vocation à faire par elle-même, et doit réduire ses effectifs en conséquence. Les procédures liées à la programmation culturelle, demandées aux postes à l'étranger, apparaissent excessivement lourdes, dès lors que les outils informatiques mis à leur disposition apparaissent, de surcroît, particulièrement vétustes.

Les effectifs de cette direction générale restent importants. La programmation des effectifs en administration centrale pour l'exercice 2007 ne s'est d'ailleurs traduite que par une réduction de 3 ETPT pour les deux programmes de la DGCID (programme 185 et programme 209). On comptait 484 emplois à la DGCID en 2007, dont 149 au titre du programme 185, et 103 affectés au service des moyens et du réseau, ce qui apparaît important.

Effectifs de la DGCID en 2007

(en ETPT)

Direction	Total	P. 105	P. 185	P. 209
Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales	10			10
Direction de la coopération culturelle et du Français	73		34	39
Direction générale	26	2	10	14
Direction de la coopération scientifique et universitaire	72		27	45
Direction de l'audiovisuel extérieur	48		31	17
Direction des politiques du développement	131		8	123
Mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales	21		1	20
Service des moyens et du réseau	103		38	65
Total	484	2	149	333

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

En comparaison, le réseau culturel à l'étranger regroupe 7.794 agents, y compris 4.174 recrutés locaux : ce sont ces personnes qui constituent la « force vive » de l'action culturelle à l'étranger et de la coopération. Le ratio administration centrale/expatriés paraît supérieur aux ratios habituels. Surtout, il convient de prendre en compte les effectifs des opérateurs, **désormais très nombreux : ceci conduit à penser que des doublons existent entre les opérateurs et la DGCID, d'autant que certains agents des opérateurs sont rémunérés par le programme 185.**

Effectifs des opérateurs de la DGCID en 2007

France coopération internationale	26
CulturesFrance	105
AEFE	6.556
Association française des volontaires du progrès	50
CampusFrance	35
Egide	221
Agence française de développement	1.412

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

2. Une action du réseau culturel à l'étranger plus lisible, sous le label de l'Alliance française

Votre rapporteur spécial a suivi avec attention la constitution d'une fondation reconnue d'utilité publique dédiée au développement des alliances française à l'étranger, en incitant le gouvernement à la doter à hauteur de 2 millions d'euros. Elle a permis de séparer l'Alliance de Paris en deux entités juridiquement distinctes, l'une dédiée aux cours de français dispensés dans la capitale, l'autre correspondant à la tête de réseau des Alliances dans le monde, qui pourrait se consacrer, de manière plus active qu'aujourd'hui, au rayonnement de la langue française.

S'agissant de la structure ayant vocation à animer le réseau des Alliances dans le monde entier, le statut retenu est celui **d'une fondation reconnue d'utilité publique**.

Dans le cadre de la revue générale des politiques publiques, qui se préoccupe notamment de notre action culturelle à l'étranger, votre rapporteur spécial souhaite faire valoir sa position de principe, dans le cadre d'un travail qu'il mène aujourd'hui sur ce sujet, et qui le conduit à mener des contrôles sur pièces et sur place à l'étranger : la lisibilité du réseau culturel à l'étranger passe par la **labellisation de l'ensemble des établissements sous la dénomination « Alliance française »**. Pour votre rapporteur spécial, notre politique culturelle à l'étranger, et en particulier son développement, doivent mettre en valeur **l'originalité de notre réseau d'alliances**, dont la structure associative permet une immersion réelle dans le tissu culturel, et des partenariats locaux permettant d'échapper à une logique franco-française. Il recommande d'éviter de succomber à la création d'un « Goethe institut » à la française qui risquerait de devenir une machine administrative lourde, coûteuse et centralisée. S'il ne s'agit pas de remettre en cause les centres culturels existants, même si des doublons subsistent ça et là, le modèle « Alliance française » paraît de nature, selon votre rapporteur spécial, à favoriser une progression des actions linguistiques et artistiques, ainsi qu'un développement géographique, à coûts budgétaires maîtrisés. Il convient par exemple de comparer les coûts salariaux des alliances par rapport à ceux des centres culturels pour se rendre compte de l'intérêt au moins budgétaire du premier modèle.

La **fondation de l'Alliance française, qui mêle initiative privée et action publique**, paraît susceptible d'animer efficacement le réseau culturel à l'étranger, le cas échéant en reprenant la diffusion des produits culturels de CulturesFrance, ou en travaillant en synergie avec cet opérateur.

En 2006, on comptait 796 alliances françaises présentes dans 133 pays et assurant un enseignement du français à destination de 441.178 étudiants, pour une subvention du ministère des affaires étrangères et européennes de 14,06 millions d'euros, soit **32 euros par étudiant**, compte non tenu bien entendu des actions culturelles menées en parallèle.

3. La « quadrature du cercle » de l'AEFE

Le programme 185 financerait l'agence de l'enseignement français à l'étranger en 2008 à hauteur de 291,3 millions d'euros au titre de la subvention pour charge de service public, à laquelle il convient d'ajouter une subvention dédiée aux bourses versées aux élèves français de 66,96 millions d'euros, inscrits sur le programme 151. Par cohérence, votre rapporteur spécial souhaite faire une analyse globale de la situation de l'agence. Celle-ci a la responsabilité de 253 (73 établissements en gestion directe + 180 conventionnés) des 451 établissements et lycées français à l'étranger. Les établissements liés à l'AEFE scolarisent 166.000 élèves, dont 53,9 % d'étrangers.

En apparence, la situation budgétaire de l'AEFE s'améliore, puisque la subvention globale passe de 329,71 millions d'euros en 2007 à 358,26 millions d'euros en 2008. Cette augmentation prend en compte des moyens additionnels (+ 8,54 millions d'euros) qui doivent participer au financement de la politique immobilière de l'agence. Par ailleurs, sur le programme 151, figurent 20 millions d'euros supplémentaires pour mettre en œuvre un engagement du Président de la République relatif à la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger. Applicable à la rentrée 2007¹ aux classes de terminale, elle devrait être élargie en septembre 2008 aux classes de première, puis en 2009 aux classes de seconde.

La prise en charge de ces trois classes par le budget de l'Etat représenterait en année pleine **47,9 millions d'euros**, sur la base du nombre d'élèves inscrits à la rentrée 2007.

Cette mesure prend assurément en considération les conditions d'existence des familles françaises à l'étranger, qui bénéficient de moins en moins d'un statut privilégié d'expatrié, alors que les frais de scolarité ont pu

¹ Les 5 millions d'euros nécessaires pour la mise en œuvre de la mesure sur l'exercice 2007 ont fait l'objet de redéploiements au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat ». 1 million d'euros a été prélevé de manière très contestable sur le fonds de roulement de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ce qui conforte votre rapporteur spécial dans son appréciation positive des crédits de l'organisme à la mission « Immigration, asile et intégration ».

croître de manière significative. La part des ressources propres dans les établissements français à l'étranger était en 2007 de 62,1 %, contre 59,5 % en 2005. Face à cette situation, l'Etat dépensait toutefois déjà en 2007 46,96 millions d'euros au titre des bourses sur critères sociaux.

Les frais de scolarité seront remboursés **quel que soit le revenu des parents et quel que soit le statut de l'établissement**, qu'il soit en gestion directe (l'équivalent d'un lycée « public »), conventionné ou même homologué, au motif que les parents ne peuvent choisir le statut de leur établissement dans des villes où il n'existe qu'un seul établissement d'enseignement français. Ceci signifie néanmoins que des frais de scolarité d'établissements privés, d'un montant parfois très élevé, seront pris en charge par l'Etat.

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

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

Source : AEFÉ

Votre rapporteur général **partage l'esprit d'une mesure qui doit permettre aux familles résidant à l'étranger de bénéficier de droits semblables à ceux des familles résidant en France**. De ce point de vue, il lui paraît compréhensible que la prise en charge par l'Etat ne dépende pas du revenu. En revanche, considérant que la mesure incitera de nombreuses familles françaises à demander l'inscription dans des établissements français, votre rapporteur spécial est attentif à la **nécessaire maîtrise budgétaire de l'enveloppe allouée à cette mesure**, afin que, au sein des dépenses contraintes de la mission « Action extérieure de l'Etat », la dotation ne remette pas en

cause d'autres actions tout aussi nécessaires, et en tout premier lieu l'investissement immobilier de l'AEFE. Il souligne les effets d'aubaine possibles d'une mesure qui dispensera peut-être certaines entreprises de prendre en charge les frais de scolarité des enfants de leurs cadres expatriés comme elles peuvent parfois en avoir l'habitude.

Votre rapporteur spécial note que les établissements dont les frais de scolarité représentent plus de 3.700 euros annuels représentent 38,15 % des élèves scolarisés à l'étranger, mais 66,15 % du montant financier de la prise en charge. Il souligne surtout que **la prise en charge des frais de scolarité des dix établissements français les plus coûteux**, dont la liste figure ci-dessus, représente **5,8 millions d'euros, pour 480 élèves**. Il n'invite pas à prendre en considération le revenu pour la prise en charge des frais de scolarité, mais en revanche à **plafonner la prise en charge des frais de scolarité en fonction d'un certain montant**, qui pourrait varier selon les régions du monde, afin de prendre en compte les coûts de la vie. Ceci permettrait également de « dissuader » les établissements privés hors réseau de pratiquer des augmentations de tarif sans aucun contrôle possible de l'AEFE, qui seraient d'autant mieux acceptées par les parents qu'elle serait financée par l'Etat.

Ainsi, la mesure hautement souhaitable du Président de la République illustre la « **quadrature du cercle** » à laquelle est confrontée l'AEFE :

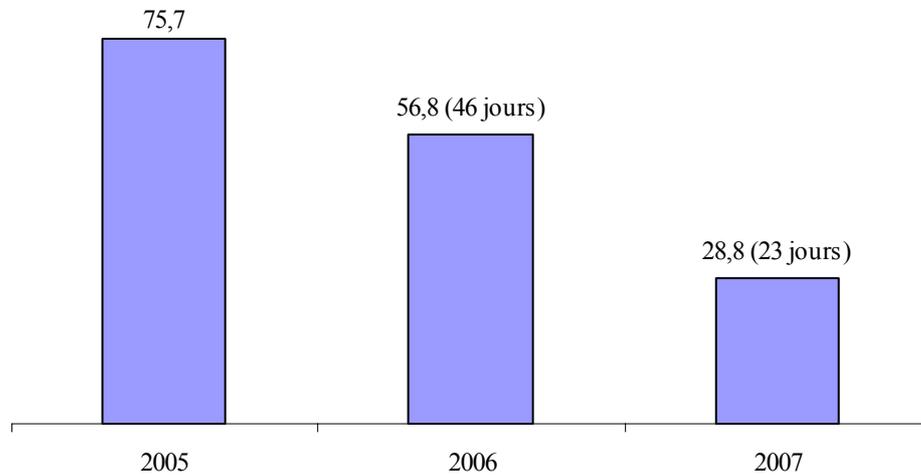
- être à la fois un service public de l'enseignement pour les Français de l'étranger et un vecteur de rayonnement culturel, sans que ces deux missions se « cannibalisent » ;

- développer l'offre de lycées à moyens budgétaires limités, avec un fonds de roulement très faible ;

- investir et rénover le patrimoine immobilier en sachant que le relèvement des frais de scolarité nécessaire à l'équilibre du projet sera dorénavant prélevé pour une part sur le budget de l'Etat.

Evolution du fonds de roulement de l'AEFE

(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Il convient désormais d'être très attentif à **l'évolution du fonds de roulement de l'agence**, qui sera tombé au 31 décembre 2007 à 23 jours, ce qui est notoirement insuffisant. Si entre 2005 et 2006, le prélèvement sur le fonds de roulement a essentiellement financé des opérations immobilières programmées dans les établissements (achats à Munich et Ho Chi Minh Ville, travaux à Bruxelles, soit pour ces trois opérations un montant de 17,33 millions d'euros), il n'en a pas été de même entre 2006 et 2007 : 10,5 millions d'euros seraient prélevés au titre du fonctionnement et 17,4 millions d'euros au titre de l'investissement.

**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 le Quai d'Orsay et qui veut que tout euro dépensé par le département dans un pays figurant sur la liste du comité d'aide au développement de l'OCDE constitue de l'aide au développement. Il propose **l'intégration de l'action « affirmation de la dimension culturelle du développement » du programme 209 dans le programme 185.**

- La lisibilité du réseau culturel à l'étranger passe par la labellisation de l'ensemble des établissements sous la dénomination « Alliance française ». Plus généralement, votre rapporteur spécial souligne la nécessité d'une politique culturelle à l'étranger fondée sur **l'originalité de notre modèle d'alliances**, dont la structure associative permet une immersion réelle dans le tissu culturel, plutôt que de succomber à la création d'un « Goethe institut » à la française qui risquerait de venir une machine administrative lourde et centralisée. Le modèle « Alliance française » paraît de nature, selon votre rapporteur spécial, à **favoriser une progression des actions linguistiques et artistiques, ainsi qu'un développement géographique, à coûts budgétaires maîtrisés.** La fondation de l'Alliance française, qui mêle initiative privée et action publique, paraît susceptible d'animer efficacement le réseau culturel à l'étranger avec efficacité, le cas échéant en reprenant la diffusion des produits culturels de CulturesFrance, ou en travaillant en synergie avec cet opérateur.

- L'AEFE est confrontée à une véritable **quadrature du cercle**, entre volonté de développer ses établissements, nécessité d'investir dans son patrimoine immobilier et diminution du fonds de roulement, entre outil de rayonnement culturel et scolarisation des enfants français, entre prise en charge des frais de scolarité au lycée et maîtrise budgétaire, et enfin, sur ce sujet, entre la nécessaire égalité de traitement des familles en France et à l'étranger et le risque d'une hausse des frais de scolarité des établissements conventionnés ou homologués, qui peuvent atteindre 16.000 euros par an, financée par le contribuable. **Il recommande un plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité, fixé par grande région du monde, prenant en compte les coûts de la vie.**

- Les opérateurs représentent dans le présent programme 61 % des crédits. Ce poids croissant des agences, à caractère notamment culturel, exige un **nouveau rôle de la DGCID**, qui doit se transformer en administration d'état-major, et n'a plus vocation à faire par elle-même. Elle doit réduire ses effectifs en conséquence.

- CulturesFrance a mis en œuvre avec fidélité les préconisations de votre rapporteur spécial dans son rapport de contrôle, ce dont il se félicite. En particuliers, **les gains de productivité, liés à la suppression de 15 emplois, sont au rendez-vous.**

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 un montant limité de 310,6 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement, dont 189,9 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 61 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 3.560, contre 3.398 pour l'exercice 2006.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 151 font l'objet d'une prévision de 150.000 euros.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME ET LES ACTIONS

1. 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 232 postes du réseau consulaire et d'instruire les demandes de visas. Le responsable du programme est M. Alain Catta, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France.

L'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) participe à ce programme.

Il se trouve réduit de 49,39 millions d'euros et de 137 ETPT en raison :

- d'une part, du transfert de l'action 3 « Instruction des demandes de visa » (à raison de 99 ETPT, soit 4,489 millions d'euros de masse salariale) ;

- d'autre part, du transfert de l'action 4 « Garantie de l'exercice du droit d'asile, avec ses 38 ETPT (soit 1,575 million d'euros de masse salariale) et 43,33 millions d'euros de subvention pour charge de service public à l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) (43 millions d'euros) et pour le soutien aux associations de demandeurs d'asile (0,33 million d'euros).

2. La structuration en actions

Le programme est structuré en trois actions.

Action n° 1 : Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger (192,3 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 : accès des élèves français en réseau AEF (51,4 millions d'euros)

Cette action déjà décrite dans le commentaire de votre rapporteur spécial sur le programme 185, doit permettre de faciliter l'accès de l'enseignement français à l'étranger par un système de bourses.

Action n° 3 : instruction des demandes de visas (51,4 millions d'euros)

Cette action a pour finalité d'organiser l'accès au territoire national des étrangers désireux de se rendre en France. Elle vise à mettre en œuvre la politique initiée par le nouveau ministère de l'immigration, de l'asile et de l'intégration.

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 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1. Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	192,4	61,9%	302,2	66,5%
2. Accès des élèves français au réseau AEF	67,0	21,6%	67,0	14,7%
3. Instruction des demandes de visas	51,4	16,5%	85,3	18,8%
Ensemble	310,8	100,0%	454,5	100,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 « Action extérieure de l'Etat »

¹ En logique analytique, le programme bénéficie de crédits, au prorata du poids budgétaire du programme et des ETPT, des actions soutien et réseau diplomatique du programme 105.

B. UNE RÉPARTITION DES RÔLES AVEC LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » EN QUESTION

1. Une cohérence nécessaire entre le ministère de l'immigration et le ministère des affaires étrangères

L'administration de l'immigration est composée de services épars, aux cultures de travail différentes, parfois antagonistes, aux relations empreintes de méfiance, qui doivent désormais faire preuve de davantage de cohérence.

La création du nouveau ministère dirigé par M. Brice Hortefeux participe de la modernisation de notre politique de l'immigration. On peut se demander si, dans le passé, une telle politique a existé, faute d'outils cohérents pour mettre en œuvre une réelle gestion des flux migratoires.

Dans ce contexte, l'organisation administrative retenue entre le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la politique de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, qui conduit le Quai d'Orsay à garder la compétence sur les services des visas, correspond à un **équilibre précaire, susceptible de produire des cloisonnements administratifs dommageables**. Celui-ci ne sera pas durable et conduira tôt ou tard au transfert de la compétence administrative, fonctionnelle et budgétaire (51,4 millions d'euros) sur les services des visas au nouveau ministère de l'immigration. Ce transfert n'a pas été opéré jusqu'à présent pour prendre en considération la demande légitime des agents des consulats visant à préserver leur « statut » de fonctionnaire du Quai d'Orsay : ce point illustre néanmoins l'urgence de créer des corps administratifs interministériels.

Dans cet équilibre difficile, votre rapporteur spécial souhaite que le Quai d'Orsay **joue le jeu du nouveau ministère de l'immigration**, qui doit permettre d'organiser un service public cohérent, et performant, d'accueil des personnes étrangères dans notre pays, au service de l'attractivité économique, culturelle et scientifique de la France. En conséquence, votre rapporteur spécial appelle à éviter les doublons administratifs, dont la recréation notamment d'un service des visas, certes limité, chargé de suivre en administration centrale ce que ferait le nouveau ministère de l'immigration est un exemple.

Il invite surtout à **transférer les crédits informatiques liés aux visas à la mission « Immigration, asile et intégration »**, comme l'a fait de son côté le ministère de l'intérieur pour l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (projet « Grégoire »). Il proposera ainsi un amendement de suppression de 6.500.000 euros de crédits de paiement correspondant aux dépenses informatiques attribuées au système informatique « réseau mondial visa » afin d'inciter le gouvernement à les inscrire sur la mission adéquate, la mission « Immigration, asile et intégration ».

Comme le souligne notre collègue André Ferrand dans son rapport sur la mission précitée, « *dans le contexte d'une **remise en cohérence des systèmes d'information liés à la politique de l'immigration**, dont le cloisonnement actuel est la suite directe d'un cloisonnement administratif déjà évoqué précédemment, et dont la conséquence a été, selon la Cour des comptes, dans son rapport de novembre 2004, dommageable à l'efficacité de l'action de l'Etat, il faut s'interroger sur les raisons qui conduisent à ne pas inscrire les crédits liés à l'application « réseau mondial visa » au titre du présent programme, alors que certaines données sont communes aux différentes applications informatiques et que leur interopérabilité se doit d'être assurée. Il convient également d'évoquer la **nécessité de simplifier** à l'extrême la vie des visiteurs étrangers. Il ne paraît pas concevable de leur demander plusieurs fois les mêmes informations pour la seule raison que les applications informatiques des administrations françaises resteraient construites et gérées de manière autonome sur un plan budgétaire* ».

2. Un indicateur de délai d'instruction des demandes de visas non pertinent

Il n'a été **tenu aucun compte** dans le projet annuel de performances des remarques de votre rapporteur spécial concernant l'indicateur de délais en matière de visas, formulées dans son récent rapport de contrôle sur le sujet¹.

Votre rapporteur spécial avait été frappé, en visitant les consulats du Royaume-Uni, de **l'exemplarité britannique en matière de suivi des délais**. L'agence des visas UK Visas est en effet astreinte à plusieurs indicateurs de performance visant à mesurer la qualité de service. Deux indicateurs concernent les délais. Le premier est constitué du pourcentage de décisions prises en matière de visas de court séjour dans un délai de 24 heures, pour les dossiers ne nécessitant pas un entretien. La cible est de 90 % : le résultat 2005/2006 s'établissait à 93 %. Un deuxième indicateur concerne les dossiers nécessitant un entretien avant décision ou des investigations supplémentaires. 90 % des décisions doivent être prises dans un délai de 15 jours après le dépôt d'un dossier complet. En 2005/2006, les résultats se sont établis à 93,6 %.

Chacun de ces indicateurs fait l'objet d'un suivi poste par poste.

Un indicateur de délai est également présenté au Parlement dans le projet annuel de performances. Il est constitué du pourcentage de décisions en matière de visas de court séjour prises en moins de 11 jours. La cible est de 80 %. En 2006, le pourcentage était déjà de 83 % selon le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006. Ce pourcentage constitue une moyenne et ne **permet de pas de prendre connaissance des pics de délais, qui interviennent par exemple au moment des vacances d'été**.

¹ Rapport d'information n° 353 (206-2007) : « *Trouver une issue au casse-tête des visas* ».

L'indicateur présente, en outre, des défauts tels qu'il est impossible d'en tirer des conclusions en termes de qualité de service.

Tout d'abord, le délai court entre le moment du dépôt de la demande de visa et de la date de mise à disposition du passeport, en retour. Or 40 postes, parmi les plus importants, permettent le dépôt des demandes sur rendez-vous. Pour le demandeur de visa s'adressant à ces postes, le délai d'attente est constitué du délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous auquel s'ajoute le délai de traitement de la demande. **C'est donc le délai global d'attente qui doit être mesuré.** Or, interrogés par votre rapporteur spécial, les consulats manifestent des modes de mesure très différents des délais. A l'évidence, aucun ne dispose d'un tableau de bord précis de suivi, prenant évidemment en compte le délai pour obtenir un rendez-vous. **Même l'indicateur présenté au Parlement n'est pas décliné dans les postes consulaires.**

Enfin, la transparence doit être de mise en matière de délai, vis-à-vis des demandeurs. Ce n'est pas vraiment le cas. **Votre rapporteur spécial suggère vivement une publication des délais en ligne, comme le pratiquent les consulats américains¹, de prendre des engagements en termes de délais et de s'y tenir.**

¹ http://travel.state.gov/visa/temp/wait/tempvisitors_wait.php

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France »**

- Votre rapporteur spécial constate que l'organisation administrative retenue entre le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la politique de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, qui conduit le Quai d'Orsay à garder la compétence sur les services des visas, correspond à un **équilibre précaire, susceptible de produire des cloisonnements administratifs dommageables**. Il appelle à éviter les doublons, par la recréation notamment d'un service des visas chargé de suivre en administration centrale ce que fait le nouveau ministère de l'immigration, et à **transférer les crédits informatiques liés aux visas à la mission « Immigration, asile et intégration »**, comme l'a fait de son côté le ministère de l'intérieur pour le projet « Grégoire ».

- Les préconisations de votre rapporteur spécial relatives à la **production d'un réel indicateur de mesure des délais de délivrance des visas n'ont pas été prises en compte**. Ceux-ci doivent être publiés en ligne dans tous les consulats. De la même manière, votre rapporteur spécial souhaite que le ministère des affaires étrangères et européennes dresse un tableau de suivi régulier du processus d'externalisation des procédures « visas ».

- Le **rapport d'audit de modernisation sur les besoins en effectifs des consulats liés au déploiement de la biométrie n'est toujours pas parvenu** à votre rapporteur spécial.

**LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LE CADRE DE L'EXAMEN
DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES**

- M. Gérard Araud, responsable du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », secrétaire général adjoint, directeur général des affaires politiques et de sécurité ;
- M. Philippe Autié, directeur des affaires financières ;
- Mme Maryse Bossière, directeur de l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE)
- M. Alain Catta, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, responsable du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » ;
- M. Jean-Claude Jacq, secrétaire général de l'Alliance française ;
- MM. Roch-Olivier Maistre, conseiller maître et Jacques Bille, conseiller maître en service extraordinaire, représentant la 4^e chambre de la Cour des comptes ;
- M. Jérôme Pasquier, adjoint au directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID), Mme Anne Gazeau-Secret, responsable du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°

1

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 33

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2	100.000		100.000	
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2		100.000		100.000
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2				
TOTAL	100.000	100.000	100.000	100.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de réduire les crédits dévolus à la sous-action n° 05 « créations et industries culturelles » de l'action n° 2

« langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » du programme 185 (titre 6) de 100.000 euros, afin d'inciter les professionnels et l'Etat à mieux partager le financement de la promotion des industries culturelles à l'étranger, s'agissant en particulier d'UNIFRANCE. Cette association demande à ses membres une cotisation modique (41,81 euros pour les comédiens, auteurs et réalisateurs), et pourtant près d'un quart des adhérents ne sont pas à jour de cotisation (un tiers pour le collège des artistes, auteurs, réalisateurs et agents artistiques). Dans ce contexte, il apparaît souhaitable que l'Etat adresse un signal pour chacun des acteurs prenne la juste part des efforts indispensables pour assurer le rayonnement du cinéma français à l'étranger. Les cotisations des membres d'UNIFRANCE représentent 137.000 euros sur un budget 2007 de 9,3 millions d'euros, financé par la voie budgétaire (centre national cinématographique et Quai d'Orsay) à hauteur de 7,55 millions d'euros.

L'amendement propose d'augmenter les crédits de l'action n° 1 « coordination de l'action diplomatique » du programme 105 (titre 3) de 100.000 euros afin de créer dix nouveaux postes de présence virtuelle à l'étranger en 2008, sous le pilotage de la direction de la communication et de l'information.



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 33
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2				
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2		595.930 595.930		595.930 595.930
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2	595.930 595.930		595.930 595.930	
TOTAL	595.930	595.930	595.930	595.930
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de réduire les crédits dévolus à l'action n° 01 « animation du réseau » du programme 185 (titre 2) de 595.930 euros, correspondant à dix ETPT de l'administration centrale de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) afin de prendre acte de la part prépondérante prise dorénavant par les opérateurs dans le programme et d'accélérer la mue de la direction

générale en administration d'état-major. Cet amendement est la réplique d'un amendement déposé par notre collègue Michel Charasse sur le programme 209 de la mission « Aide publique au développement ».

Il propose d'augmenter les crédits de l'action n° 3 « instruction des demandes de visas » du programme 151 (titre 2) de 595.300 euros afin de doter les services des visas à l'étranger de postes nécessaires à leur activité, en particulier pour faire face au déploiement de la biométrie.



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°

3

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 33
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2				
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2				
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2		6.500.000		6.500.000
TOTAL		6.500.000		6.500.000
SOLDE	- 6.500.000		- 6.500.000	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de réduire les crédits dévolus à l'action n° 03 « instruction des demandes de visas » du programme 151 (titre 3) de 6.500.000 euros correspondant aux crédits attribués au système informatique « réseau mondial visa » afin d'inciter le gouvernement à les inscrire sur la mission adéquate, la mission « Immigration, asile et intégration ».

Comme le souligne notre collègue André Ferrand dans son rapport sur la mission précitée, « *dans le contexte d'une **remise en cohérence des systèmes d'information liés à la politique de l'immigration**, dont le cloisonnement actuel est la suite directe d'un cloisonnement administratif déjà évoqué précédemment, et dont la conséquence a été, selon la Cour des comptes, dans son rapport de novembre 2004, dommageable à l'efficacité de l'action de l'Etat, il faut s'interroger sur les raisons qui conduisent à ne pas inscrire les crédits liés à l'application « réseau mondial visa » au titre du présent programme, alors que certaines données sont communes aux différentes applications informatiques et que leur interopérabilité se doit d'être assurée. Il convient également d'évoquer la **nécessité de simplifier** à l'extrême la vie des visiteurs étrangers. Il ne paraît pas concevable de leur demander plusieurs fois les mêmes informations pour la seule raison que les applications informatiques des administrations françaises resteraient construites et gérées de manière autonome sur un plan budgétaire.*»



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	4
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Adrien Gouteyron

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 41

I.- Avant l'article 41, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Quel que soit leur auteur, tous les télégrammes diplomatiques à caractère financier, budgétaire et fiscal sont transmis pour information aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical.

II.- En conséquence, faire précéder cet article de la rubrique :

Action extérieure de l'Etat

OBJET

Par lettre en date du 10 juillet 2007, votre rapporteur spécial a demandé, en application de l'article 57 de la LOLF, à bénéficier systématiquement des télégrammes diplomatiques relatifs à la gestion et au fonctionnement du Quai d'Orsay, hors secret défense. Comme cela est normal, les commissions des affaires étrangères reçoivent, d'ailleurs, chaque jour, de nombreux télégrammes diplomatiques sur les sujets qui les concernent.

Votre rapporteur spécial a obtenu une réponse de principe favorable de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, le 6 août 2007, en ce qui concerne la communication des télégrammes « circulaires ». La réponse est restée plus réservée en ce qui concerne les autres télégrammes, au motif que ceux-ci seraient « trop nombreux pour être dignes d'intérêt » - plus de 300 par jour. A ce jour, votre rapporteur spécial a reçu, en trois mois, 2 télégrammes, dont l'un, - sur l'intérêt duquel il s'interroge

toujours - concerne la perception de la France par la presse argentine. Il y a là ce qui pourrait s'apparenter à un manque de considération des droits du Parlement.

L'accès à l'information est un élément clé du contrôle parlementaire. C'est d'ailleurs ce que consacre l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui dispose que, en sa qualité de rapporteur spécial, **tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif** qu'il demande, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent lui être fournis.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DE LA DÉNOMINATION D'UN PROGRAMME

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis pour l'action de la France en Europe et dans le monde au nom de la commission des affaires étrangères et européennes, sur l'avis favorable du gouvernement, un **amendement portant changement de dénomination du programme 151** « Français à l'étranger et étrangers en France » en un programme « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes », afin de tenir compte du transfert de crédits destinés aux étrangers en France, dans le cadre d'organismes tels que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et les associations de demandeurs d'asile ou au soutien aux rapatriés d'Algérie, au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

II. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 972.500 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- pour 4.000 euros au programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », action 01 « Coordination de l'action diplomatique » ;

- 280.000 euros au programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », action 02 « Action européenne » ;

- 50.000 euros au programme « Action de la France en Europe et dans le monde », action 04 « Contributions internationales » ;

- 7.500 euros au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », action 01 « Animation du réseau » ;

- 311.000 euros au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », action 02 « Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » ;

- 320.000 euros au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », action 04 « Echanges scientifiques, techniques et universitaires ».

III. MINORATION DES CRÉDITS

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté dans le même amendement que précédemment une **minoration de crédits de 12.000.000 euros** sur la présente mission, à l'initiative du gouvernement, afin de **gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération** au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ». Cette minoration de crédits est imputée sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » dont 2.500.000 euros sur les dépenses de personnel et 9.500.000 euros sur les autres titres de dépenses.

Elle a adopté toujours dans le même amendement, à l'initiative du gouvernement, une **minoration des crédits de 6.087.058 euros** destinée à **gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération**.

Cette minoration est répartie de la façon suivante :

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

- 1.419.236 euros sur le programme 151 « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 15 novembre 2007, 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 tout d'abord indiqué quelques ordres de grandeur :

- le réseau de l'Etat à l'étranger « pèse » environ 10 milliards d'euros ;

- le ministère des affaires étrangères représente moins de 50 % de ce montant, soit 4,5 milliards d'euros ;

- la mission « Action extérieure de l'Etat » correspond à 50 % des crédits du ministère des affaires étrangères, soit 2,28 milliards d'euros. Il a précisé que celle-ci employait 13.209 agents en équivalents temps plein, sans compter les recrutés locaux des centres culturels qui restent hors plafond d'emploi.

Il a souligné, qu'au sein des crédits de la mission, trois grandes dépenses émergeaient :

- les contributions internationales, pour 580 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances, mais pour plus de 800 millions d'euros attendus, en prenant en compte notamment l'opération de maintien de la paix au Darfour ;

- le réseau diplomatique, pour 437 millions d'euros ;

- et l'agence de l'enseignement français à l'étranger, qui, bourses incluses, totalisait 358 millions d'euros.

S'agissant du premier poste de dépenses, les contributions internationales, il a indiqué qu'entre 2000 et 2008, le montant des contributions obligatoires de la France avait augmenté de 56 %, les opérations de maintien de la paix (OMP), tributaires de l'évolution des conflits dans le monde, expliquant une large part de la hausse. Il a relevé cependant que, hors OMP, les cotisations de la France en tant que membre des institutions internationales étaient passées de 364 millions d'euros en 2000 à 441 millions d'euros en 2008, soit une augmentation de 77 millions d'euros.

Il a observé que cette hausse résultait d'un choix politique, privilégiant le multilatéral plutôt que le bilatéral, jugeant que ces dépenses, comme toute dépense publique en général, avaient vocation à être maîtrisées.

Il s'est inquiété de ne trouver dans les projets de loi de ratification des conventions internationales, contrairement aux engagements du ministère,

aucune étude d'impact budgétaire crédible. Il a rappelé l'exemple récent de la convention internationale relative à la Maison de la francophonie, qui devait venir en discussion au Sénat le 1er août 2007, qui ne contenait aucune étude d'impact fiable sur des travaux dont les surcoûts étaient pourtant préoccupants, ou celui de l'accord dit Cotonou sur le cadre financier pluriannuel 2008-2013 des aides de la communauté européenne aux pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique).

S'agissant de l'opération de maintien de la paix au Darfour (MINUAD), qui avait fait l'objet d'une audition du directeur du budget par la commission le 26 septembre 2007, il a souligné que toutes les évaluations budgétaires étaient désormais disponibles : celle du secrétariat général de l'ONU, qui demandait 1,47 milliard d'euros pour la période courant jusqu'au 30 juin 2008, et celle du comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) qui proposait 1,3 milliard de dollars, ce qui donnait, au cours actuel du dollar, une contribution française comprise entre 110 et 125 millions d'euros. Il a ajouté que l'examen public du budget de la MINUAD, entamé en 5e commission à l'ONU, permettait donc l'inscription, par amendement du gouvernement, des crédits nécessaires au sein du projet de loi de finances initiale. Les appels à contribution devaient parvenir à la France en janvier 2008, et selon les règles de l'ONU, « les contributions sont considérées comme dues et exigibles en totalité dans les 30 jours qui suivent la réception de la communication du secrétaire général informant les Etats membres du montant des sommes dont ils sont redevables ». Compte tenu de l'importance que revêtait pour la France l'opération de maintien de la paix au Darfour, il a indiqué qu'il n'envisageait pas que la contribution de la France soit réglée avec retard. Il a estimé que le gouvernement devrait proposer, pour financer ces besoins supplémentaires, une « taxation » au prorata des crédits sur chaque mission du budget général de l'Etat, et une réduction à due concurrence de la réserve de précaution.

Dans ces conditions, s'agissant du deuxième poste de dépenses, le réseau diplomatique, il a souhaité la poursuite de la politique de réforme du ministère des affaires étrangères, plutôt qu'une politique de « coupes claires » dans le réseau et de réduction de la voilure d'une administration qui avait déjà réalisé des efforts substantiels en termes de diminution des effectifs. Sur la réforme du ministère, il a indiqué avoir une double position :

- intégration accrue des services de l'Etat à l'étranger, notamment en termes de gestion, sous la responsabilité d'un « ambassadeur-préfet », c'est-à-dire un véritable chef des services de l'Etat à l'étranger,

- réseau diplomatique universel, conforme au rang de notre pays, qui implique d'avoir des postes partout dans le monde, comme les Etats-Unis (162 ambassades) ou le Royaume-Uni (153 ambassades), et sans doute plus que l'Allemagne (148 ambassades), moins présente historiquement que la France en Afrique.

Il a estimé que l'impact budgétaire d'une « réduction de la voilure » diplomatique était minime, pour un effet politique qui pourrait l'être beaucoup moins, ce qui n'empêchait pas de revoir d'autres composantes de la présence française, comme certaines missions économiques et de redéployer les effectifs vers l'Asie et les pays émergents. Il a rappelé que les 15 plus petites ambassades françaises dans le monde représentaient un coût d'environ 13 millions d'euros, soit un tiers du coût de la présence diplomatique française en Allemagne, ou la moitié de la présence française en Italie.

En outre, il a relevé qu'il ne fallait pas surestimer l'intérêt, sinon sur le plan politique, du moins sur le plan budgétaire, d'implantations communes, franco allemandes, ou européennes, qui pouvaient conduire à une complexification de la gestion des postes à l'étranger, les différents réseaux européens ayant souvent des cultures de fonctionnement très différentes, y compris dans les consulats.

Il s'est dit préoccupé par le troisième poste de dépenses, l'enseignement français à l'étranger, le fonds de roulement de l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) baissant fortement, et devant atteindre 23 jours en 2008, alors que d'importants projets de rénovation immobilière étaient à mener. Il a considéré que l'agence devait faire face à la « quadrature du cercle », c'est-à-dire être à la fois un service public de l'enseignement pour les Français de l'étranger et un vecteur de rayonnement culturel, sans que ces deux missions ne se « cannibalisent », développer l'offre de lycées avec un fonds de roulement très faible, investir et rénover le patrimoine immobilier en sachant que le relèvement des frais de scolarité nécessaire à l'équilibre des projets serait dorénavant prélevé, pour une part, sur le budget de l'Etat.

Il a rappelé la récente décision du Président de la République, issue d'un engagement pris pendant la campagne présidentielle, de prendre en charge les frais de scolarité des enfants français dans les lycées en gestion directe, conventionnés ou même homologués à l'étranger. Il a précisé que la prise en charge de la seconde, la première et la terminale, par le budget de l'Etat, représenterait en année pleine 47,9 millions d'euros, sur la base du nombre d'élèves inscrits à la rentrée 2007. Il a indiqué partager l'esprit d'une mesure qui devait permettre aux familles résidant à l'étranger de bénéficier de droits semblables à ceux des familles résidant en France, au-delà des seules bourses sur critères sociaux. De ce point de vue, il lui paraissait compréhensible que la prise en charge par l'Etat ne dépende pas du revenu. En revanche, il a souhaité la maîtrise budgétaire de l'enveloppe dévolue à la prise en charge des frais de scolarité, afin qu'au sein d'un plafond de dépense contraint, la dotation ne remette pas en cause, par exemple, les travaux de rénovation des établissements de l'AEFE. Il a noté que les établissements dont les frais de scolarité s'établissaient à plus de 3.700 euros annuels représentaient 38,15 % des élèves scolarisés à l'étranger, mais 66,15 % du montant financier de la prise en charge. Il a surtout souligné que la prise en charge des frais de scolarité des dix établissements français les plus coûteux,

essentiellement nord-américains, représentait 5,8 millions d'euros. En conséquence, il a invité à plafonner la prise en charge des frais de scolarité au-delà d'un certain montant, qui pourrait varier selon les régions du monde, afin de prendre en compte les coûts de la vie. Il a montré que ceci permettrait de « dissuader » les établissements privés hors réseau de pratiquer des augmentations de tarif, sans aucun contrôle possible de l'AEFE, augmentations qui seraient d'autant mieux acceptées par les parents qu'elles seraient financées par l'Etat.

Il a observé que, dans un contexte de rigueur accrue pour l'administration du Quai d'Orsay, mais où certains postes de dépense évoluaient de façon dynamique, la seule solution était la réforme.

Il a noté que celle-ci était en cours, l'externalisation de la valise diplomatique suscitant, par exemple, des économies non négligeables.

Il a ajouté que le Parlement pouvait également la susciter. De ce point de vue, la révision du projet de la Maison de la francophonie à l'invitation de la commission constituait un exemple important. Il a d'ailleurs salué l'ouverture du gouvernement sur un dossier qui devait concilier deux exigences, celle de la parole de la France, consistant à loger dignement les 375 fonctionnaires de l'organisation internationale de la francophonie (OIF), dans des délais rapides, et celle de la bonne gestion du patrimoine de l'Etat.

Ayant fait, récemment, un point de situation avec la mission interministérielle sur ce projet, il a formulé plusieurs conclusions provisoires :

- la disjonction des dossiers de la Maison de la francophonie et de l'avenir de l'immeuble du 20, avenue de Ségur, dans le contexte du déménagement inéluctable du ministère de l'écologie, constituait une nécessité dès lors que l'on souhaitait faire avancer le projet de l'OIF dans des délais raisonnables ;

- l'analyse des besoins, pour 375 agents, montrait qu'environ 8.000 m² devaient être trouvés. La réalisation d'un auditorium de plusieurs centaines de places, pour environ 5 conférences ministérielles ou de chefs d'Etat par an, apparaissait comme un facteur de difficulté supplémentaire pour réaliser le projet dans des conditions de délais et de coûts conformes aux souhaits de la France. La location d'un auditorium en fonction des besoins permettrait de répondre aux besoins de la francophonie dans des conditions de prestige très satisfaisantes ;

- la solution la plus conforme à la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'Etat paraissait être la vente de l'immeuble du 20 avenue de Ségur, inscrit au tableau général des propriétés de l'Etat pour 270 millions d'euros, mais dont la valeur vénale semblait, eu égard au dynamisme du marché immobilier, supérieure ;

- un achat sur le marché par l'Etat au profit de l'OIF, qui mobiliserait de son côté les ressources issues de la vente de certains de ses immeubles, pour un prix qui pourrait être compris entre 80 et 100 millions d'euros et

permettrait d'inaugurer le siège de la francophonie, dans un lieu au centre de Paris conforme à la dignité de l'institution. Le tout dans des délais raisonnables, soit à l'horizon 2008 ou 2009 ;

- ce faisant, l'opération lourdement déficitaire qu'il avait dénoncée laisserait ainsi place à une opération dégageant plusieurs centaines de millions d'euros au profit de l'Etat.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a déclaré qu'il fallait aller plus loin dans les réformes, proposant ainsi une réforme de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), ajoutant que le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » était l'un des 19 programmes du budget de l'Etat dont plus de 50 % de l'enveloppe était affectée aux opérateurs, précisant que ceux-ci représentaient 61 % des crédits. Il a relevé que le poids croissant des agences, à caractère notamment culturel, exigeait un nouveau rôle de la DGCID, qui devait se transformer en administration d'état-major, car elle n'avait plus vocation à faire par elle-même, et devait réduire ses effectifs en conséquence. Il a donc présenté un amendement de réduction de 10 emplois sur la DGCID.

Pour terminer, il a estimé que l'avenir du réseau culturel à l'étranger devait être éclairé, précisant que l'action culturelle à l'étranger avait un problème de lisibilité, dont la résolution passait par la labellisation de l'ensemble des établissements sous la dénomination « Alliance française ». Il a indiqué que la France avait un modèle à faire valoir, en particulier pour le développement de sa politique culturelle : celui de l'originalité de son réseau d'alliances, dont la structure associative permettait une immersion réelle dans le tissu culturel, et dont les partenariats locaux garantissaient d'échapper à une logique franco-française. Il a souhaité que l'on évite de succomber à la création d'un « Goethe Institut » à la française qui risquerait de devenir une machine administrative lourde, coûteuse et centralisée. Il a noté que, s'il ne s'agissait pas de remettre en cause les centres culturels existants - même si des doublons subsistaient - le modèle « Alliance française » paraissait de nature à favoriser une progression des actions linguistiques et artistiques, ainsi qu'un développement géographique, à coûts budgétaires maîtrisés. Il convenait, par exemple, de comparer les coûts salariaux des alliances par rapport à ceux des centres culturels pour se rendre compte de l'intérêt, au moins budgétaire, du premier modèle.

En conclusion, sous le bénéfice de ces observations, et des quatre amendements visant à initier certaines des réformes évoquées, il a proposé à la commission d'adopter les crédits proposés pour la mission.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a présenté ses quatre amendements :

- le premier vise à supprimer 100.000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les crédits dévolus à la sous-action n° 5 « Créations et industries culturelles » de l'action n° 2 « Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » du programme 185 (titre 6), afin

d'inciter les professionnels à prendre une plus large part du financement d'UNIFRANCE, association de financement du cinéma français à l'étranger ; il a fait remarquer que les cotisations des professionnels étaient particulièrement faibles et, pour autant, un quart des adhérents n'était pas à jour de cotisation. Il a indiqué que l'amendement proposait en contrepartie d'augmenter les crédits de l'action n° 1 « Coordination de l'action diplomatique » du programme 105 (titre 3) de 100.000 euros afin de créer dix nouveaux « Postes de présence virtuelle » à l'étranger, c'est-à-dire de nouveaux lieux d'influence sur internet ;

- le deuxième a pour objet de réduire les crédits dévolus à l'action n° 1 « Animation du réseau » du programme 185 (titre 2) de 595.930 euros, correspondant à 10 ETPT de l'administration centrale de la DGCID, afin d'accélérer sa transformation en administration d'état-major, et par ailleurs d'augmenter les crédits, et les emplois, pour le même montant, au titre de l'action n° 3 « Instruction des demandes de visas » du programme 151 ;

- le troisième a pour objet de réduire les crédits de l'action n° 3 « Instruction des demandes de visas » du programme 151 (titre 3) de 6.500.000 euros, correspondant à l'application informatique « réseau mondial visa », afin d'inviter le gouvernement à les inscrire sur la mission adéquate, à savoir la mission « Immigration, asile et intégration » ;

- le quatrième, portant article additionnel avant l'article 41, vise à améliorer l'information du Parlement, en prévoyant la transmission systématique aux commissions des finances des télégrammes diplomatiques à caractère budgétaire.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, a souscrit à l'ensemble des propos du rapporteur spécial, notamment en ce qui concernait l'enseignement français à l'étranger. Il a rappelé que le Sénat avait récemment ratifié une convention relative aux implantations communes entre la France et l'Allemagne. Il a rappelé sa disponibilité pour mener un travail de contrôle avec le rapporteur spécial.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé tout l'intérêt du travail conjoint des commissions pour que le message du Parlement soit mieux entendu.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a souligné qu'il avait adressé un courrier au rapporteur pour avis il y a plusieurs mois afin de mener ensemble un contrôle, nécessaire, du programme d'invitation des personnalités d'avenir géré par le Quai d'Orsay, et qu'il était donc à la disposition du rapporteur pour avis pour débiter ce travail.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur l'impact de l'Union européenne sur le fonctionnement de nos ambassades bilatérales dans les Etats membres.

M. Michel Charasse, marquant son accord avec les analyses du rapporteur spécial, a souhaité connaître la part des effectifs du Quai d'Orsay au sein du réseau de l'Etat à l'étranger. Il a considéré qu'il faudrait, à terme, mutualiser certains services à l'étranger entre les différents pays de l'espace Schengen. En ce qui concerne la prise en charge des frais de scolarité des enfants français, il a regretté que le contribuable se substitue aux entreprises, et a souhaité que celles-ci contribuent à un fonds dédié à des bourses d'excellence. Il a indiqué que l'association des maires de France était en train de réaliser une salle de réunion de 250 à 300 places qu'elle pourrait être heureuse de mettre à la disposition de la Maison de la francophonie en fonction de ses besoins.

M. Roland du Luart a jugé que l'on maintenait, notamment en Amérique du Sud, des ambassades dotées d'effectifs tellement faibles qu'elles ne pouvaient plus fonctionner de façon satisfaisante. Il a souligné la nécessité d'un déploiement accru en Amérique du Sud, dont les potentialités économiques sont importantes. Il a appelé à un travail approfondi du ministère de la défense pour permettre le développement des exportations d'équipement militaire dans cette zone, malgré les « réticences » des Etats Unis.

En réponse, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a considéré que le redéploiement des effectifs de l'Union européenne vers le reste du monde constituait un véritable enjeu. Il a montré que l'impact politique de la fermeture d'une ambassade était toujours supérieur aux seules économies budgétaires réalisées.

M. Michel Charasse, au vu de sa propre expérience de rapporteur spécial, a jugé que les ambassades qui représentaient notre pays dans plusieurs pays à la fois étaient relativement peu efficaces, l'ambassadeur se déplaçant peu en-dehors de son pays de résidence.

S'agissant du dimensionnement du réseau français à l'étranger, **M. Jean Arthuis**, président, a précisé qu'il était essentiel, avant tout, d'être crédible là où l'on était présent.

M. Paul Girod a rappelé que la prise en charge des frais de scolarité serait progressive.

Sur ce sujet, **M. Jean Arthuis, président**, s'est demandé où était la communauté solidaire des entreprises, si elles ne contribuaient plus aux frais de scolarité des enfants de leurs cadres expatriés, et que sur ce point, la communauté française à l'étranger faisait parfois preuve de fortes contradictions. Il a jugé que la France était prodigue avec ses enfants, dont certains s'expatriaient parfois pour des raisons fiscales. Il a fait valoir qu'il serait difficile de financer la scolarité au-delà d'un certain plafond.

M. Michel Charasse, citant l'exemple de certaines entreprises, a alerté la commission sur le fait que les entreprises risquaient de se désengager du financement de l'enseignement français à l'étranger pour faire « autre chose » de cet argent.

Puis **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a modifié son dernier amendement relatif à la transmission des télégrammes diplomatiques aux commissions des finances des deux assemblées, sur la suggestion de M. Michel Charasse.

Après que la commission eut adopté les trois amendements portant modification de crédits, la commission a alors **décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » ainsi modifiée, et a adopté l'amendement présenté par le rapporteur spécial portant article additionnel avant l'article 41 du projet de loi de finances.**

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, 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