

N° 464

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 septembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **suites données à ses contrôles budgétaires effectués en 2006,***

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(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.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
I. QUEL CONTRÔLE DE L’ACTION EXTÉRIEURE DE L’ETAT ?	7
A. DONNER UNE TRADUCTION CONCRÈTE AU « POUVOIR DE CONTRÔLE SUR PIECES ET SUR PLACE » PRÉVU PAR L’ARTICLE 57 DE LA LOLF	7
B. DIVERSIFIER LES MODES DE CONTRÔLE, EN DÉVELOPPANT LES FORMATS COURTS	8
II. QUELS RÉSULTATS POUR LES CONTRÔLES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ?	9
A. L’INDICATEUR DE « BRUIT MÉDIATIQUE », UN INDICATEUR INTERMÉDIAIRE.....	9
1. <i>Un indicateur de « bruit médiatique » en progression</i>	9
2. <i>Les limites de l’indicateur</i>	10
B. L’INDICATEUR FINAL : LA PRISE EN COMPTE DES PRÉCONISATIONS DU PARLEMENT.....	11
1. <i>62 % des préconisations de votre rapporteur spécial ont été suivies d’effet un an après</i>	11
2. <i>L’analyse des résultats, rapport d’information par rapport d’information</i>	13
3. <i>Les limites de l’indicateur</i>	18
III. PROGRESSER ENCORE DANS LE CONTRÔLE ?	18
A. S’EMPARER DES PRÉCONISATIONS AUXQUELLES L’ADMINISTRATION EST RESTÉE « INSENSIBLE ».....	18
B. AU CŒUR DU CONTRÔLE, LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L’ACCÈS À L’INFORMATION	19
1. <i>Être destinataire de manière systématique des télégrammes diplomatique à caractère budgétaire</i>	19
2. <i>Mieux suivre le travail de l’administration par un accès à son intranet</i>	20
ANNEXE : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE, RAPPORT D’INFORMATION PAR RAPPORT D’INFORMATION	21
EXAMEN EN COMMISSION	43

AVANT-PROPOS

Le contrôle de l'administration par le Parlement, parce que celui-ci est le réceptacle naturel des préoccupations de nos concitoyens, représente plus qu'une exigence pour les parlementaires : un devoir.

Les textes conférant au Parlement le droit de contrôler l'exécutif existent. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 proclame en son article 15 : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ». C'est cette exigence démocratique que s'est chargée de consacrer et de « sanctuariser » l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en confiant aux commissions des finances des deux Assemblées des « pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place ». Ses dispositions garantissent aux rapporteurs spéciaux un accès sans réserve à l'information ; elles obligent les agents publics à répondre à toute convocation qui leur serait adressée en vue de les auditionner.

En application de ces dispositions, les « mœurs parlementaires » évoluent. Votre rapporteur spécial a ainsi souhaité utiliser à plein les nouvelles dispositions de la LOLF. Le pouvoir de contrôle, fondamentalement politique, du Parlement, ne se délègue pas. C'est parce qu'il légifère, vote ou amende le budget que le parlementaire peut donner de l'autorité à sa mission de contrôle. Ces pouvoirs détenus par la même main doivent être exercés par la même main, ce qui implique naturellement de dégager du temps, et des priorités.

Mais, en matière de contrôle, le Parlement a aussi une obligation de résultat. Pas de dénonciation sans proposition, pas de proposition sans analyse des suites données à ses propositions, pas de suivi sans initiative destinée à se rappeler au « bon souvenir » d'une administration qui serait restée insensible à ses recommandations, telle est la pratique souhaitable **d'un contrôle parlementaire désormais astreint à un devoir de performance.**

Pour cette raison, votre rapporteur spécial a souhaité faire un premier bilan des suites données à ses travaux de contrôle en 2006.

C'est désormais au gouvernement de comprendre tout l'intérêt qu'il peut retirer du contrôle exercé par le Parlement, et la nécessité, parfois, de se libérer de l'emprise de la « machinerie administrative ». C'est aux administrations d'accepter le bienveillant aiguillon que représente, en termes de modernisation, le travail sur pièces et sur place des rapporteurs spéciaux, en ouvrant sans frilosité, ou lenteur, l'accès aux dossiers. C'est aux médias enfin qu'il revient de prendre toujours davantage en compte ce rôle éminent, en « couvrant » les rapports et propositions sinon austères, du moins techniques, réalisés par les parlementaires « contrôleurs ».

I. QUEL CONTRÔLE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT ?

A. DONNER UNE TRADUCTION CONCRÈTE AU « POUVOIR DE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE » PRÉVU PAR L'ARTICLE 57 DE LA LOLF

Au cours de l'année 2006, première année de mise en œuvre de la nouvelle Constitution financière, votre rapporteur spécial a souhaité organiser plusieurs missions de contrôle sur pièces et sur place, afin de donner une traduction concrète à l'article 57 de la LOLF, qui définit les pouvoirs du Parlement dans ce domaine. Ces actions se situent dans la continuité de son travail constant de rapporteur spécial, auquel il a voulu néanmoins donner en 2006, en raison du caractère symbolique de cette année, un relief tout particulier. Naturellement, les travaux de votre rapporteur spécial se sont encore développés et amplifiés au cours de l'année 2007.

Un bref rappel des travaux de contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial en 2006

Avril 2006 : la LOLF dans les services de l'Etat à l'étranger¹ ;

Juin 2006 : l'office française de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)² ;

Oct. 2006 : les ambassades et consulats virtuels³ ;

Nov. 2006 : la gestion de la crise au Liban ;

Nov. 2006 : l'opérateur de promotion de la culture française à l'étranger, CulturesFrance⁴ ;

Nov. 2006 : développements sur les contributions internationales dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007⁵.

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

² *Rapport d'information n° 401 (2005-2006) « L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile ».*

³ *Rapport d'information n° 10 (2006-2007) « Ambassades et consulats virtuels : Accroître et diversifier la présence française à l'étranger ».*

⁴ *Rapport d'information n° 61 (2006-2007) « CulturesFrance : des changements nécessaires ».*

⁵ *Rapport général n° 78 (2006-2007), annexe 1, sur le budget 2007 de la mission « Action extérieure de l'Etat ».*

B. DIVERSIFIER LES MODES DE CONTRÔLE, EN DÉVELOPPANT LES FORMATS COURTS

La nécessité de maintenir une pression régulière sur l'administration, afin de constituer un aiguillon efficace en matière de réforme de l'Etat, a conduit votre rapporteur spécial à **diversifier les modes de contrôle**. Il a ainsi lui-même réalisé des rapports de contrôle budgétaire, mais aussi bénéficié, avec son collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », d'une enquête de la Cour des comptes sur CulturesFrance, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

Ces contrôles présentent l'inconvénient d'une durée de réalisation importante : leur publication est ainsi parfois en « retard sur l'événement ». En complément, votre rapporteur spécial a donc mené des **investigations plus ponctuelles**, par exemple, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 sur les défaillances dans la justification au premier euro des contributions internationales. Il a aussi présenté une communication en commission des finances, le 8 novembre 2006, sur la gestion de la crise au Liban.

Au cours de l'exercice 2007, votre rapporteur spécial a par ailleurs développé des « **formats de contrôle courts** », comme ce qu'a permis de réaliser l'audition de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, le 17 juillet 2007, au cours de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006¹, en ce qui concerne la Maison de la francophonie².

La mise en évidence des coûts du projet immobilier, situé avenue de Ségur, par votre rapporteur spécial a conduit le gouvernement à reporter *sine die* le projet de loi visant à ratifier la convention internationale relative à cette opération, et à missionner dorénavant une équipe conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères pour examiner la possibilité d'une réalisation de la Maison de la francophonie selon des modalités moins coûteuses pour les finances publiques. Cette mission doit rendre ses conclusions pour le sommet de la francophonie de Vientiane, les 20 et 21 novembre 2007.

¹ Rapport n° 393 (2006-2007), tome 2 : contributions des rapporteurs spéciaux.

² La Maison de la francophonie vise à regrouper sur un site unique l'ensemble des institutions de la francophonie, dont l'Organisation internationale de la francophonie, présidée par M. Abdou Diouf. L'organisation internationale de la francophonie (327 agents) 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.

II. QUELS RÉSULTATS POUR LES CONTRÔLES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ?

D'un point de vue « lolfien », la notion de performance ou de résultat peut s'appliquer au travail d'un rapporteur spécial. Par ailleurs, la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques, qui mobilise à plein temps 200 membres des inspections générales placées auprès des plus hauts responsables politiques, oblige les parlementaires à faire « encore mieux ». Votre rapporteur spécial a ainsi voulu vérifier les suites données à ses contrôles : il y a là un enjeu de crédibilité du Parlement. Il y a aussi la nécessité de créer un cercle vertueux du contrôle : le présent rapport d'information vise à rappeler les exigences du Parlement à l'administration, en l'obligeant à rendre compte de ses actions, une fois le « rapporteur spécial-contrôleur » passé. Faire un bilan du contrôle, en y associant l'administration, représente par là même une nouvelle modalité du contrôle.

Comment dès lors évaluer les résultats de ses contrôles sur la mission « Action extérieure de l'Etat » ?

Votre rapporteur spécial a mis au point **deux indicateurs « de performance » quantitatifs**, encore perfectibles, et qui ne dispensent pas d'une lecture plus qualitative.

Tout d'abord, un indicateur intermédiaire de « bruit médiatique », autour du contrôle. Si ce « bruit médiatique » ne constitue pas une fin en soi, il constitue une condition incontournable pour que le travail parlementaire soit pris en compte par le gouvernement et son administration.

Ensuite, **un indicateur « ultime », relatif à la prise en compte des préconisations de votre commission des finances** à la suite des travaux de contrôle. Le pouvoir du Parlement se mesure bien, *in fine*, à sa capacité à faire évoluer les structures, dans le sens d'une plus grande efficacité, c'est-à-dire en améliorant le rapport entre le coût pour les finances publiques et la performance administrative, au service de l'intérêt général.

A. L'INDICATEUR DE « BRUIT MÉDIATIQUE », UN INDICATEUR INTERMÉDIAIRE

Votre rapporteur spécial a établi un tableau de suivi par les médias de ses travaux de contrôle, en distinguant la presse des radios et de la télévision.

1. Un indicateur de « bruit médiatique » en progression

Du tableau ci-dessous, votre rapporteur spécial retire le sentiment qu'en une seule année, **le bruit médiatique autour de ses contrôles est allé en s'amplifiant.**

Le « bruit médiatique » du contrôle budgétaire (au 25 septembre 2007)

		Presse écrite	<i>Dont presse quotidienne nationale</i>	Radios	Télévision
Avril 2006	Rapport d'information sur l'application de la LOLF dans les services de l'Etat à l'étranger	9	3	-	-
Juin 2006	Rapport d'information sur l' OFPRA	5	1	-	-
Oct. 2006	Rapport d'information sur les ambassades et consulats virtuels	5	-	-	-
Nov. 2006	Communication en commission : gestion de la crise au Liban	1	-	-	-
Nov. 2006	Rapport d'information sur CulturesFrance	5	2	-	-
Nov. 2006	Rapport spécial sur le budget 2007 de la mission « Action extérieure de l'Etat »	9	3	3	-
Mars 2007	Constatations de mission sur les centres des études en France	2	-	2	-
Juin 2007	Rapport d'information sur les services des visas	13	9	4	-
<i>Juillet 2007</i>	<i>Dont développements sur la gestion de la dette hospitalière des visiteurs étrangers</i>	5	4	-	-
Juillet 2007	Rapport sur l' exécution 2006 du budget de la mission « Action extérieure de l'Etat » / projet de « maison de la francophonie »	6	2	7	3

Source : revue de presse du Sénat

La presse écrite semble suivre de manière plus systématique les travaux de la commission des finances, et, notamment, ceux de votre rapporteur spécial. Surtout, ses rapports font de plus en plus l'objet de reprises à la radio, et exceptionnellement à la télévision. Ces reprises, surtout lorsqu'il s'agit de la radio, constituent un moyen *quasi* indispensable pour que l'administration « prenne au sérieux » le travail de votre rapporteur spécial. L'attention des médias est d'autant plus nécessaire que le sujet est important, comme cela était le cas pour le dossier de la Maison de la francophonie, où l'augmentation des coûts lui apparaissait préoccupante.

2. Les limites de l'indicateur

L'indicateur de couverture médiatique reste un indicateur intermédiaire. La couverture médiatique n'est pas un objectif en soi, l'objectif final étant de rétablir un « rapport de force » qui n'est pas spontanément favorable au Parlement.

Tout indicateur de performance, en outre, comporte des limites. Votre rapporteur spécial n'ignore pas que les dénonciations sont plus volontiers reprises par les médias que les propositions. Il y a également le risque de « taper trop fort » pour attirer l'attention des médias, au détriment peut-être d'une réalité plus nuancée, et le risque enfin de se concentrer sur les sujets les plus « médiatisables ».

S'agissant des travaux souvent qualifiés « d'austères » de votre commission des finances, ces risques apparaissent maîtrisés, dès lors que votre rapporteur spécial a souhaité engagé un dialogue régulier avec l'administration contrôlée, qui permet donc à celle-ci de faire valoir ses contraintes et ses objectifs, et dès lors surtout que le premier indicateur réalisé par votre

rapporteur spécial se double d'un second, lié à la prise en compte de ses préconisations.

B. L'INDICATEUR FINAL : LA PRISE EN COMPTE DES PRÉCONISATIONS DU PARLEMENT

Au terme d'un rapport, **faire des préconisations concrètes, d'application pratique, apparaît comme un devoir pour votre rapporteur spécial** : « pas de dénonciation sans proposition ». C'est ainsi qu'en dénonçant les coûts de la Maison de la francophonie, votre rapporteur spécial a proposé de missionner l'opérateur immobilier de l'Etat, France Domaine, pour trouver une solution au moindre coût, ou que, en soulignant le « casse-tête des visas »¹, il a proposé 12 mesures pour trouver une issue à ce problème délicat.

1. 62 % des préconisations de votre rapporteur spécial ont été suivies d'effet un an après

En application de l'article 60 de la LOLF qui prévoit que « *lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au gouvernement, celui-ci y répond par écrit dans un délai de deux mois* », votre rapporteur spécial souhaite systématiquement connaître les suites données à ces travaux par le gouvernement. Encore peu envisageable avant la LOLF, cette démarche est à l'origine d'un dialogue d'autant plus fructueux que le contrôle a été médiatisé, ou qu'une échéance approche, comme dans le cas de CulturesFrance, qui a fait l'objet d'une audition de suivi le 25 septembre 2007.

A la suite de ses travaux relatifs à la Maison de la francophonie, votre rapporteur spécial a eu la satisfaction de recevoir un courrier de M. Bernard Kouchner en date du 30 juillet 2007, **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 »**. Le courrier 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 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* » .

L'indicateur ultime de la performance du contrôle est donc bien la prise en compte des préconisations du Parlement.

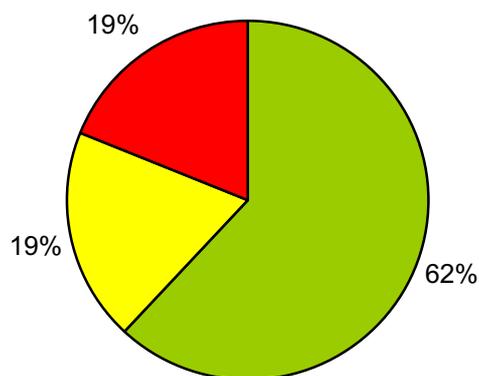
Dès lors, sur les 58 préconisations faites en 2006, votre rapporteur spécial a opéré un classement, toujours difficile, en trois catégories :

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

	Vert : Prise en compte intégrale des préconisations et/ou réponse de l'administration satisfaisante, y compris dans les explications pouvant l'amener à ne pas retenir telle quelle la préconisation.
	Jaune/orange : prise en compte partielle de la préconisation et affichage d'une certaine « bonne volonté ».
	Rouge : absence de prise en compte d'une préconisation qui, aux yeux du rapporteur spécial, mérite d'être maintenue.

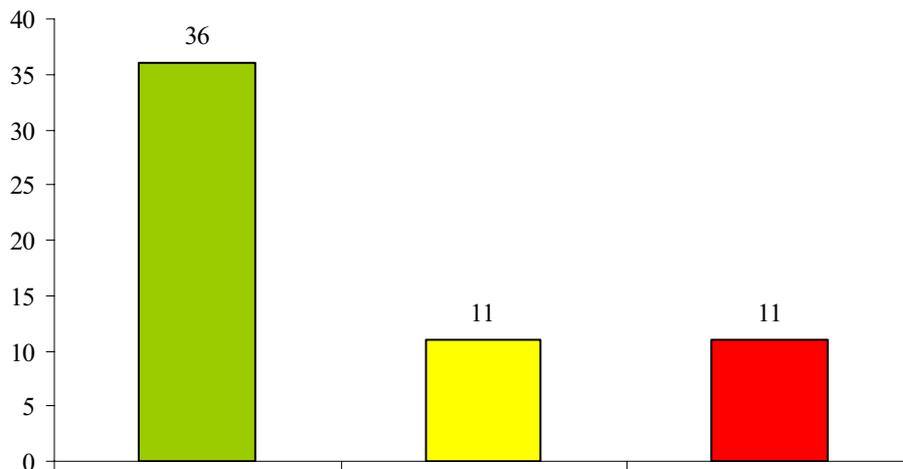
A l'aune de ce classement, il apparaît que **62 % des préconisations faites en 2006 par votre rapporteur spécial avaient été intégralement prises en compte à la date du 25 septembre 2007.**

Un indicateur ultime : la prise en compte des préconisations du Parlement



Il faut noter que sur 58 remarques ou préconisations, 11 n'ont aucunement été prises en compte. C'est sur ces 11 préconisations que votre rapporteur spécial doit faire porter son effort pour donner une pleine efficacité à ses missions de contrôle sur pièces et sur place. Il a commencé un travail significatif en ce sens, qui sera précisé rapport par rapport.

Sur 58 remarques et préconisations, « seules » 11 n'ont aucunement été prises en compte



2. L'analyse des résultats, rapport d'information par rapport d'information

Rapport d'information par rapport d'information, quelle est la situation ?

S'agissant de l'OFPRA¹, votre rapporteur spécial se montre très satisfait du suivi de ses préconisations, qui a donné lieu à un tableau de bord régulier présenté au conseil d'administration de l'établissement. 13 de ses 16 préconisations ont ainsi été prises en compte.

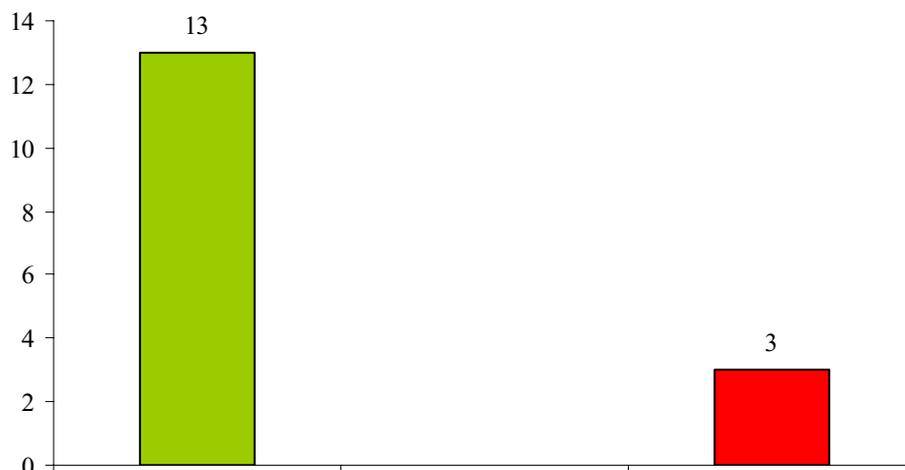
La réaction de la tutelle de l'établissement, en l'occurrence du ministère des affaires étrangères et européennes, et de sa direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE), tutelle qui a d'ailleurs été transférée au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement² par le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, adopté par le Parlement le 23 octobre 2007, est moins digne d'éloges. Ainsi, **les cinq emplois de liaison au sein des ambassades que votre rapporteur spécial propose de créer, par transfert d'effectifs, afin que l'OFPRA puisse bénéficier, dans les pays où des problèmes de droits de l'homme se posent, d'agents à**

¹ Rapport d'information n° 401 (2005-2006) « L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile ».

² Dans un communiqué en date du 4 juillet 2007 (<http://www.senat.fr/presse/cp20070704.html>), votre rapporteur spécial a souligné qu'il voyait dans ce transfert la perspective d'une « tutelle utile au droit d'asile ». Il a en effet noté dans son rapport de contrôle que l'on aurait pu penser que les ambassades constituaient la tête de pont de l'OFPRA à l'étranger, pour les recherches de terrain à effectuer, et qu'un flux de télégrammes diplomatiques réguliers alimentait les « officiers de protection », mais que **ce qui paraissait aller de soi ne correspondait pas à la réalité**. Le rapport souligne que les réponses aux demandes d'informations précises de l'OFPRA n'étaient pas systématiques et que les délais de réponse étaient variables. Il voit donc dans le transfert de tutelle la perspective d'une **prise au sérieux du travail des agents de l'OFPRA**, organisme qui ne rentrait pas dans le cadre des « missions nobles » de la diplomatie française.

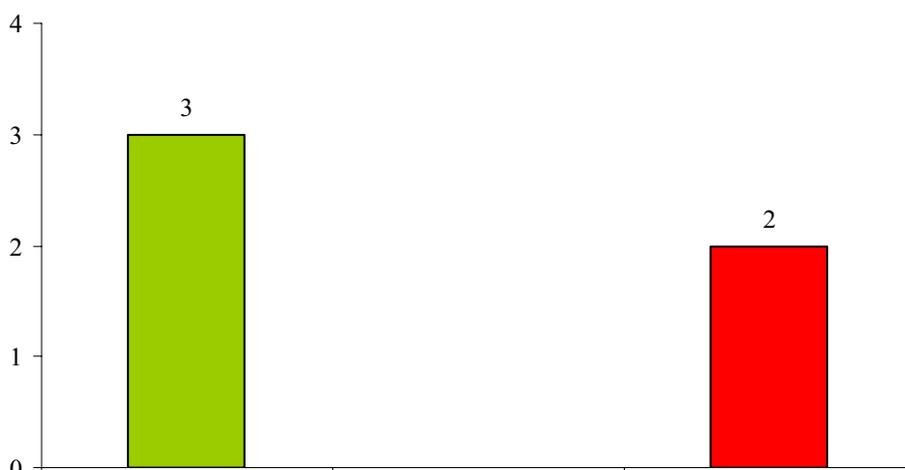
même de le renseigner sur la situation sur le terrain, ne l'ont toujours pas été.

**Rapport sur l'OFPRA :
une bonne volonté de l'établissement, une moindre écoute de la tutelle**



En ce qui concerne ses conclusions sur la gestion de la crise au Liban¹, votre rapporteur spécial reste frappé par les difficultés du travail intergouvernemental sur le sujet pourtant sensible du rapatriement de nos ressortissants. Malgré son alerte, le ministère des affaires étrangères et européennes envisage toujours de se doter d'un outil informatique, permettant de gérer les listes d'évacuation des ressortissants, qui viendrait doubler celui du ministère de la défense. Il est vrai que celui-ci souhaite se réserver l'usage exclusif de son système informatique, dans le cadre des centres de regroupement et d'évacuation des ressortissants (CRER)...

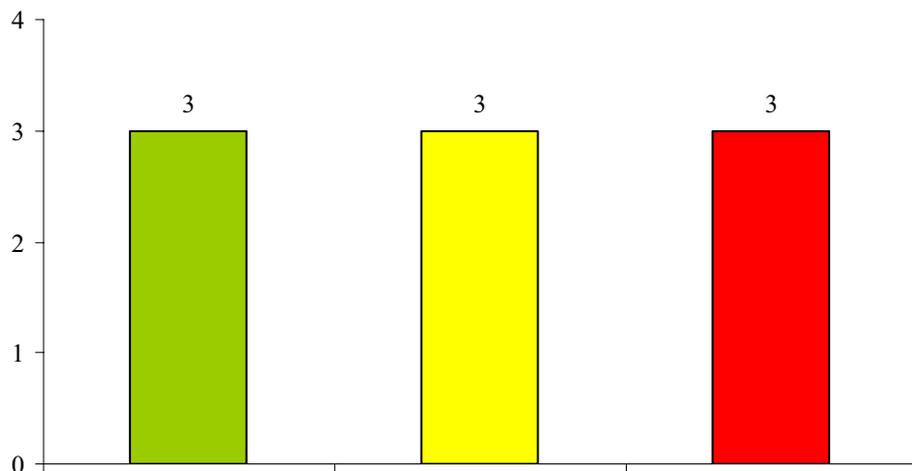
**Rapport sur la gestion de la crise au Liban :
les difficultés de la coordination interministérielle**



¹ Cf la présentation en commission des finances le 8 novembre 2006 : <http://www.senat.fr/bulletin/20061106/fin.html#toc9>.

S'agissant de son rapport sur les consulats virtuels¹, votre rapporteur spécial a été frappé de voir que **l'administration centrale n'avait pas réagi à sa proposition de créer à très court terme des consulats virtuels (10 postes de présence virtuelle dès 2007), alors que certains postes à l'étranger étaient demandeurs**, mais attendaient l'impulsion d'un télégramme d'instruction.

**Rapport sur les sites internet des ambassades et consulats :
le retard pris dans les consulats virtuels**



Au moment où le Président de la République adresse au ministre des affaires étrangères et européennes une lettre de mission l'invitant à rationaliser son réseau, il y a là une piste inexploitée, au détriment de notre influence dans le monde.

Depuis sa présentation en commission « des suites données à ses contrôles », le 25 septembre 2007, votre rapporteur spécial a eu la satisfaction de recevoir un courrier de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, en date du 5 octobre 2007, faisant valoir qu'une expérimentation était désormais en cours en Inde et au Japon, et indiquant que « *celle-ci verra la création, sur les sites déjà existants de la France dans ces pays, d'espaces dédiés à chaque ville ou région d'importance (au Japon : la France à Kyushu, en Inde : la France à Bangalore, Calcutta ou Chennai)* ». **Votre rapporteur spécial se félicite de cette bonne volonté affichée au plus haut niveau politique**, tout en notant que, pour qu'elle ait une traduction réelle dans les postes à l'étranger, une initiative de l'administration centrale restera nécessaire. Or le retard de la France dans ce domaine, par rapport à l'investissement américain dans les nouvelles technologies, est réel.

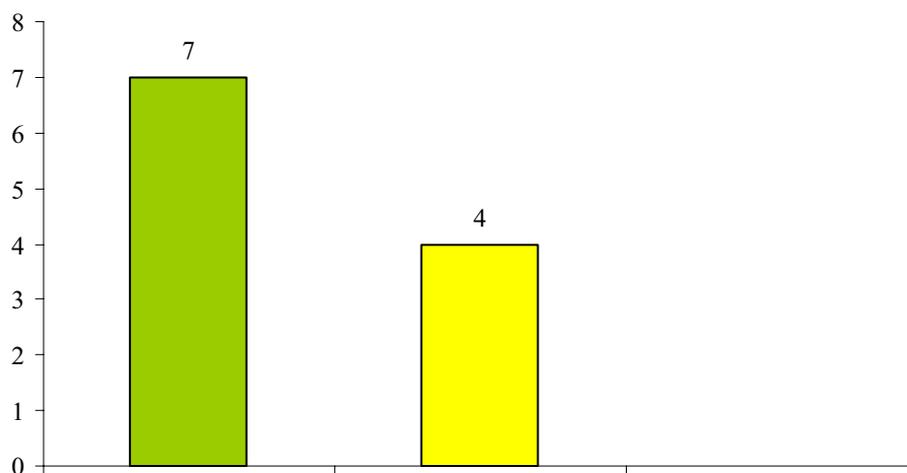
S'agissant de son rapport² sur l'opérateur dédié à la promotion de la culture française à l'étranger, votre rapporteur spécial a reçu des éléments très favorables en provenance de CulturesFrance, dont les responsables ont appliqué de manière assez fidèle les préconisations du rapport que votre rapporteur spécial a signé avec notre collègue Michel Charasse. Ainsi, **l'appel de votre rapporteur spécial, relayé de manière opportune par un**

¹ Rapport d'information n° 10 (2006-2007) « Ambassades et consulats virtuels : Accroître et diversifier la présence française à l'étranger ».

² Rapport d'information n° 61 (2006-2007) « CulturesFrance : des changements nécessaires ».

amendement de réduction de la subvention à l'association de 500.000 euros en loi de finances initiale pour 2007, a permis d'associer à la fusion des deux associations préexistant au nouvel établissement, l'association française d'action artistique (AFAA) et l'association pour le développement de la pensée française (ADPF), des gains de productivité significatifs, correspondant à 13 suppressions d'emplois au 31 décembre 2007, pour un objectif total de 15 dans les tous prochains mois, conformément aux recommandations de la commission des finances. Par ailleurs, l'opérateur culturel semble s'être doté d'instruments de pilotage de gestion plus performants, visant notamment à mieux contrôler son fonds de roulement.

Rapport sur CulturesFrance : l'efficacité de l'aiguillon de la réduction de crédits

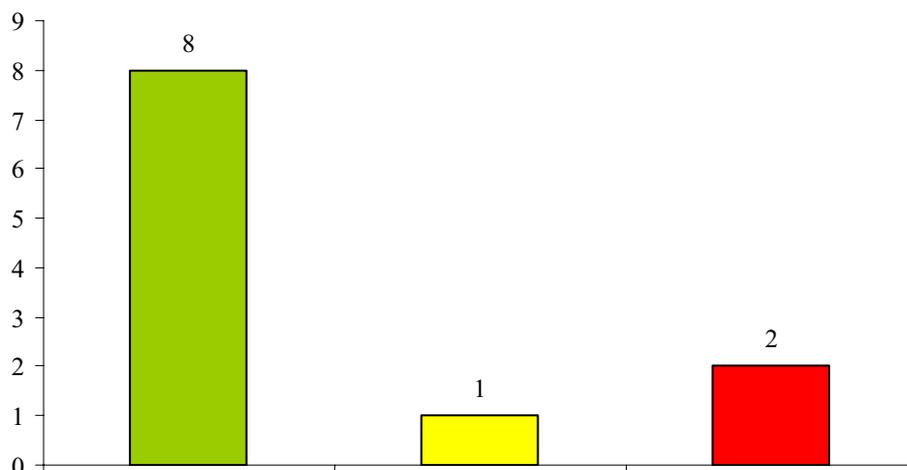


De la même manière, le rapport de votre rapporteur spécial sur la mise en œuvre de la LOLF¹ a connu des suites favorables. Un « point noir » doit cependant être souligné : la déclinaison des indicateurs de performance, présentés dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances, dans les postes à l'étranger. Malgré des remarques récurrentes, votre rapporteur spécial ne voit toujours pas de traces de ces indicateurs lorsqu'il se déplace dans les postes, y compris d'agissant des délais d'obtention des visas dans les consulats.

Pourtant, les ambassadeurs ont mis en place des **plans d'action, parfois assortis d'indicateurs chiffrés**, comme à Tokyo. Une présentation plus systématique de ces indicateurs locaux, faisant l'objet le cas échéant d'une harmonisation, pourrait être profitable à l'analyse du Parlement en matière de performance.

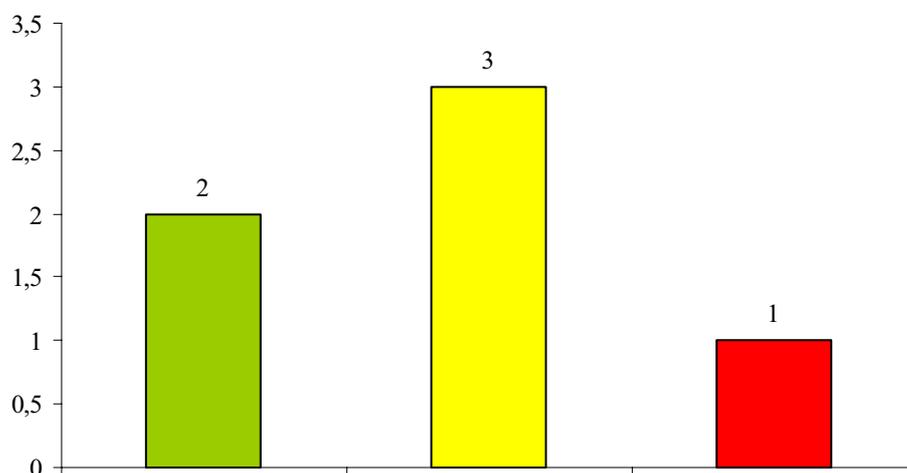
¹ Rapport d'information n° 272 (2005-2006) « La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? Le cas des services de l'Etat à l'étranger ».

**Rapport sur la mise en œuvre de la LOLF :
les retards importants des indicateurs de performance**



Enfin, votre rapporteur spécial pourrait formuler une même appréciation, globalement, positive sur les propositions présentées dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances¹. La plupart, qui contribuait à améliorer la gestion, sur un plan technique, des contributions internationales, ont fait l'objet d'une prise de conscience de l'administration.

Les suites du rapport spécial sur le PLF 2007: des réponses satisfaisantes aux problèmes soulevés, à l'exception de la question pendante de la justification au premier euro des contributions internationales



Cette prise de conscience manque parfois de débouchés concrets : ainsi, le ministère se montre d'accord pour joindre aux projets de loi de ratification des engagements internationaux des études d'impact budgétaire, **mais cet accord formulé au plus haut niveau politique par le ministre n'a pas encore été suivi d'effet par une administration, très souvent en peine**

¹ Rapport général n° 78 (2006-2007), annexe 1, sur le budget 2007 de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

de procurer aux commissions compétentes des chiffres sur l'impact financier des traités ou accords signés par la France.

La prise de conscience n'est pas encore complète, semble-t-il, au moins s'agissant du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, pour ce qui concerne la budgétisation sincère du montant des contributions internationales, puisque le montant inscrit en projet de loi de finances est systématiquement inférieur aux factures réelles. Le niveau de l'impasse devrait se situer, sauf correction du gouvernement, à plus de 200 millions d'euros en 2008. Soucieux de cette situation, votre rapporteur spécial a produit, après avoir entendu de façon publique les responsables administratifs, un rapport complet¹ sur ce sujet, opportunément intitulé « *le nécessaire respect du Parlement* ».

3. Les limites de l'indicateur

L'indicateur de suivi des préconisations présente des imperfections dont il convient de tenir compte dans le jugement porté sur le travail de l'administration. **Votre rapporteur spécial a ainsi souhaité tenir compte du fait que les services de l'Etat peuvent avoir parfois des raisons parfaitement justifiées de ne pas mettre en œuvre ses préconisations, ou dans un délai plus lointain que souhaité de prime abord.** C'est pour cette raison que la mise en œuvre des préconisations doit être suivie dans un souci de dialogue.

L'indicateur peut être faussé, par ailleurs, en abaissant le niveau d'exigence des propositions ou en adoptant des propositions que l'administration avait déjà projeté de mettre en œuvre. Votre rapporteur spécial souhaite ainsi proposer des mesures « originales », venant de sa propre réflexion et de son expérience de parlementaire. Ceci le conduit de plus en plus fréquemment, à mettre en œuvre le principe « moins de propositions, mais mieux de propositions ».

III. PROGRESSER ENCORE DANS LE CONTRÔLE ?

A. S'EMPARER DES PRÉCONISATIONS AUXQUELLES L'ADMINISTRATION EST RESTÉE « INSENSIBLE »

Que faire des recommandations auxquelles l'administration est restée insensible ? Tel est le dilemme du « rapporteur spécial-contrôleur » qui, dans le cadre des institutions de la V^{ème} République, soutient le gouvernement, et n'aspire à entretenir aucun rapport conflictuel avec l'administration, mais veut faire valoir les prérogatives du Parlement, conformément aux souhaits, exprimés par l'ensemble des citoyens, de la classe politique et du gouvernement de « réhabiliter le rôle du Parlement ».

En matière de contrôle, votre rapporteur spécial considère que des résultats sur les sujets les plus difficiles seront obtenus grâce à la persévérance

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

de ses efforts. Il estime ainsi hautement indispensable de poursuivre et d'amplifier les auditions de suivi de votre commission des finances, invitant les responsables d'administration à présenter les suites données au travail des rapporteurs spéciaux.

Des auditions spécifiques, comme celle de M. Philippe Josse, directeur du budget, le 26 septembre 2007, soit le jour de la présentation du projet de loi de finances pour 2008 en Conseil des ministres, peuvent avoir une valeur pédagogique pour les administrations, qui doivent prendre conscience de la volonté des parlementaires.

B. AU CŒUR DU CONTRÔLE, LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE L'ACCÈS À L'INFORMATION

Votre rapporteur spécial est conscient des progrès restant à parcourir, tant en matière de contrôle qu'en matière de suivi de celui-ci. A cet égard, un élément essentiel, déterminant pour la qualité du contrôle, est souvent passé sous silence par les observateurs, comme, tout récemment, par le « comité Balladur » sur la réforme des institutions. **Il s'agit de l'amélioration de l'accès à l'information.**

L'accès à l'information est en effet l'élément clé. En application des dispositions de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur spécial dispose, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place élargis. **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.

Au delà des déplacements sur le terrain, les rapporteurs spéciaux ont **besoin d'informations régulières et privilégiées** sur l'action de l'administration qu'ils contrôlent.

1. Être destinataire de manière systématique des télégrammes diplomatique à caractère budgétaire

C'est pourquoi, 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. La commission des affaires étrangères du Sénat reçoit, d'ailleurs, chaque jour, de nombreux télégrammes diplomatiques sur les sujets qui la 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.

Votre rapporteur spécial souhaite donc que le ministre des affaires étrangères et européennes, donne dans les meilleurs délais toute instruction nécessaire à ses services. A défaut, votre rapporteur spécial se trouverait fondé à prendre des initiatives à ce sujet en loi de finances, ouvrant la voie à la transmissions systématique des télégrammes ayant trait à la gestion du ministère et à la performance de son action aux commissions des finances des deux assemblées.

2. Mieux suivre le travail de l'administration par un accès à son intranet

Par ailleurs, il serait particulièrement utile de disposer d'un **accès, par mot de passe, à l'excellent intranet « diplomnet »** du ministère des affaires étrangères et européennes, afin de disposer d'une information accrue sur la marche quotidienne des services.

**ANNEXE :
TABLEAU RÉCAPITULATIF
DES SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE,
RAPPORT D'INFORMATION PAR RAPPORT
D'INFORMATION**

CONTRÔLE RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF :
« L'OFPRA : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile »

Rapport d'information n° 401 (2005-2006) : <http://www.senat.fr/rap/r05-401/r05-401.html>

Préconisation	Suites données par le ministère des affaires étrangères	Indice de satisfaction
<p>➤ rendre l'OFPRA destinataire des télégrammes diplomatiques relatifs à l'actualité politique, à la sécurité et aux droits de l'homme dans les pays d'origine de demandeurs d'asile ;</p>	<p>Les instructions ont été données aux postes diplomatiques par TD 78519 du 8 décembre 2003 puis rappelées par TD 48561 du 25 août 2006</p>	
<p>➤ lors de leur passage à Paris pour les conférences des ambassadeurs, organiser des réunions de travail à l'OFPRA pour un ou deux ambassadeurs chaque année ;</p>	<p>Réunions de travail avec des ambassadeurs en poste organisées à l'Office :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2005 : 2 réunions respectivement avec les ambassadeurs en Géorgie et en Turquie - 2006 : 2 réunions respectivement avec les ambassadeurs en République démocratique du Congo (RDC) et en Erythrée - 2007 : rencontre avec l'ambassadeur en Albanie en février 	
<p>➤ élaborer une circulaire « cadre » rappelant aux postes à l'étranger les conditions dans lesquelles ils peuvent être sollicités pour recueillir des renseignements pour le compte de l'OFPRA, les contraintes de délai et les obligations de confidentialité qui leur sont imposables ;</p>	<p>Des instructions ont été données aux postes diplomatiques par TD 63671 du 13 novembre 2006</p>	
<p>➤ négocier un contrat d'objectifs et de moyens avec l'OFPRA, opérateur de la mission « action extérieure » de l'Etat ;</p>	<p>Un projet de contrat d'objectifs et de moyens a été rédigé en 2003 par la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France. Il n'a pas été avalisé. La négociation d'objectifs et de moyens avec l'OFPRA n'a plus été envisagée ensuite dès lors qu'a été prise en compte le principe d'indépendance de la commission de recours des réfugiés en tant que juridiction administrative. Cette difficulté demeure. Le ministère des affaires étrangères se propose d'évoquer à nouveau cette question.</p>	

<p>➤ au moment du « briefing » de nouveaux ambassadeurs et consuls généraux, pour les pays dans le champ du droit d'asile, les inciter à prendre contact avec l'OFPRA ;</p>	<p>Ambassadeurs rencontrés avant leur prise de poste :</p> <ul style="list-style-type: none">• Visite à l'office des nouveaux ambassadeurs en RDC et en République dominicaine en 2005• Participation d'un représentant de l'OFPRA à la réunion d'instructions du nouvel ambassadeur au Sri Lanka en octobre 2006. Cette dernière pratique doit être généralisée, s'agissant des principaux pays d'origine des demandeurs d'asile.	
<p>➤ détacher cinq « officiers de protection » de liaison dans les pays les plus sensibles en termes d'asile</p>	<p>Le ministère des affaires étrangères n'envisage pas de créer de nouvelles structures administratives sous la forme d'un réseau de l'OFPRA hors de France. En revanche, il n'y a pas d'objection à accueillir au cas par cas des agents de l'office dans les ambassades ou les consultas en stage ou en mission. S'agissant de missions, le financement doit s'effectuer sur les crédits au budget de l'OFPRA. S'agissant de séjours longs, par exemple de deux ans, la procédure du détachement sur emploi du ministère des affaires étrangères ne nécessite aucun transfert de crédits.</p> <p>Le directeur général de l'OFPRA doit justifier de telles demandes de détachement.</p>	
<p>➤ accueillir des missions de terrain des agents de l'OFPRA</p>	<ul style="list-style-type: none">• Une première mission sur place a eu lieu en mai 2005 en Bosnie-Herzégovine• Deux missions ont été réalisées en 2006 en Arménie et en Azerbaïdjan• Des agents de l'office ont participé aux missions organisées dans le cadre du programme européen ARGO en février 2007 en RDC• A la suite d'un accord signé entre l'Office et le haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en septembre 2006, un officier de protection a effectué une mission de deux mois au Cameroun entre novembre 2006 et janvier 2007. Cette expérience au service du HCR permet à l'Office de parfaire sa connaissance en travaillant au plus près des pays d'origine.• L'OFPRA projette une nouvelle mission dans un pays d'origine avant la fin de l'année 2007.	

<p>➤ moduler l'objectif de délai de traitement des dossiers selon la nature du dossier (procédures prioritaires et autres) et la division géographique ;</p>	<p>La répartition des dossiers entre les officiers de protection s'effectue à l'issue d'un tri des demandes dès leur enregistrement. Le tri des demandes est exercé par un agent d'encadrement (chef de section ou, le cas échéant, adjoint au chef de division). Il classe les demandes par degré de difficultés en distinguant trois niveaux : dossiers faciles, moyens et difficiles. Le tri permet également d'identifier la langue utilisée pour l'entretien, la problématique invoquée et éventuellement des profils sensibles qui nécessitent une approche adaptée.</p> <p>La répartition prend en compte les compétences géographiques de l'officier de protection, ses connaissances linguistiques, son expérience professionnelle et le stock de dossiers en cours dont il a la charge.</p> <p>Ce mode de répartition équilibré entre les agents ne justifie pas de moduler formellement les délais en fonction de la nature des dossiers.</p>	
<p>➤ engager une réflexion sur la pondération des dossiers (difficile, moyennement difficile, facile) attribués par les chefs de section aux officiers de protection ;</p>	<p>Les demandes d'asile sont réparties en fonction de l'objectif quantitatif pondéré par degré de complexité du dossier.</p> <p>La pondération des dossiers entre les officiers de protection n'est effectuée que pour les premières demandes en procédure normale. Les demandes de réexamen et les procédures prioritaires sont distribuées aux officiers de protection équitablement en fonction d'un planning des présences.</p>	
<p>➤ conforter les objectifs de productivité</p>	<p>Conformément à la 7^{ème} proposition du rapporteur spécial, l'objectif de productivité par agent instructeur tient compte dans la pratique de la nature de la demande ou du type de procédure.</p>	
<p>➤ élaborer une « charte de déontologie » ou un « charte qualité » de l'officier de protection</p>	<p>Dans le cadre des projets de modernisation instaurés en 2007, l'office a engagé une étude sur la rédaction d'une charte de déontologie et de qualité. Un groupe de pilotage des travaux a été mis en place dès le mois de janvier, chargé de rendre compte de l'avancée des réflexions lors des réunions mensuelles des chefs de division. Après avoir défini dans un premier temps les objectifs et la méthode, cette instance va s'élargir et procéder à des consultations plus générales, notamment avec les représentants du personnel. L'objectif est de finaliser la rédaction de ce document à la fin du premier semestre 2007.</p>	

<p>➤ organiser un meilleur suivi, dans les divisions géographiques, des annulations par la CRR des dossiers instruits par les agents ;</p>	<p>En premier lieu, l'activité contentieuse de l'office a été améliorée par un renforcement et une réorganisation de la division des affaires juridiques. En décembre 2006, une deuxième section du contentieux a été créée et les officiers de protection en charge du suivi des décisions de la juridiction ont été spécialisés par zone géographique ou par problématique.</p> <p>Cette réorganisation a permis de développer la pratique des observations orales lors des séances de jugement et d'instaurer des liens plus étroits avec les divisions géographiques en les associant plus directement au travail contentieux.</p> <p>Ce renforcement permettra également d'augmenter la production de notes de doctrine prenant en compte l'évolution de la jurisprudence, notamment celle relative à l'octroi de la protection subsidiaire. Enfin, un nouveau circuit des dossiers a été mis en place afin que les officiers de protection des divisions géographiques puissent avoir connaissance des décisions d'annulation portant sur les dossiers qu'ils ont instruits.</p>	
<p>➤ généraliser le tutorat, spécialement en ce qui concerne la conduite des entretiens ;</p>	<p>La formation des nouveaux officiers de protection sous tutorat est assurée à l'office depuis l'organisation du premier concours de recrutement en 2000 et s'étend à l'ensemble des nouveaux agents instructeurs titulaires ou contractuels. Au fil des années, ce tutorat a été amélioré et développé. Tous les nouveaux agents contractuels ont pu bénéficier, après une formation généraliste, du système de tutorat. La durée du tutorat varie entre 2 et 3 mois en fonction des facultés d'adaptation des candidats</p>	
<p>➤ équiper tous les box d'entretien de matériel bureautique ;</p>	<p>La totalité des 40 boxes d'entretien sont équipés de matériel bureautique depuis novembre 2006.</p>	
<p>➤ faire chiffrer la proposition de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine relative à la prise en charge de frais d'interprète liés à l'exigence de déposer son dossier en français ;</p>	<p>La prise en charge des frais de traduction en français des demandes d'asile est un enjeu budgétaire important lié à l'obligation actuelle de déposer un récit écrit préalablement à l'enregistrement de la demande d'asile par l'OFPRA. L'obligation de déposer un dossier rédigé en français faisant l'objet de critique, la problématique doit être étudiée dans son ensemble.</p>	

➤ **améliorer la formation bureautique et dactylographique** afin que les agents puissent taper leur compte rendu au fur et à mesure de leur entretien ;

Une formation bureautique a été lancée en 2007. Déjà 86 officiers de protection se sont inscrits à cette formation. Un premier groupe constitué de 40 agents bénéficiera d'une formation prévue sur 4 semaines (2 demi-journées par semaine) entre le 23 avril et le 29 juin prochains. Le deuxième groupe sera formé à partir de septembre.

L'objectif est que la totalité des comptes rendus d'entretien soient dactylographiés à la fin de l'année 2007.

GESTION DE LA CRISE AU LIBAN :

Communication en commission le 8 novembre 2007 : <http://www.senat.fr/bulletin/20061106/fin.html#toc9>

Préconisation	Réponses données par le ministère des affaires étrangères	Indice de satisfaction
<p>➤ possibilité pour les ressortissants français en voyage à l'étranger d'enregistrer les coordonnées en ligne, sur le site internet du ministère des affaires étrangères, afin qu'ils puissent être joints en cas de difficulté ;</p>	<p>Un projet de logiciel permettant à nos compatriotes de s'inscrire en ligne sur le site Internet du ministère des affaires étrangères est en cours. Il pourrait aboutir avant la fin de l'année.</p>	<p></p>
<p>➤ constituer une « réserve » de volontaires susceptibles de partir en renfort, immédiatement pour gérer une crise à l'étranger ;</p>	<p>Cela a toujours été le cas. En outre, la création de la fonction de « Consul général projeté », chargé d'encadrer sur place les missions consulaires d'urgence, est envisagée</p>	<p></p>
<p>➤ mettre en place un logiciel ad hoc, et un système organisé, pour enregistrer les appels de nos ressortissants ;</p>	<p>Un projet informatique est en cours afin d'améliorer l'outil existant (CRISETEL). Il pourrait également aboutir avant la fin de cette année.</p>	<p></p>
<p>➤ assurer une meilleure coordination avec le ministère de la défense (CRERE) et mutualiser les outils de gestion des listes de personnes devant être rapatriés ;</p>	<p>La coordination avec le ministère de la défense est excellente. De plus, des discussions sont en cours entre les deux ministères pour permettre éventuellement la mise à disposition sur le terrain des équipes du CRER dès le début de la crise.</p>	<p></p>
<p>➤ mettre en place une rémunération au mérite des agents ayant fait preuve dans le cadre de leur fonction d'un dévouement remarquable ;</p>	<p>Amendement défendu en séance publique le 7 décembre 2006 et rejeté. Explication du ministre : « <i>un tel effort a déjà été réalisé en 2006 au profit tant des agents de droit local en poste au Liban, à Chypre ou en Israël que des agents d'administration centrale mobilisés par la cellule de crise. Un effort similaire serait naturellement réalisé en 2007, si la nécessité s'en présentait, je tiens à vous l'assurer. Pour terminer, monsieur le rapporteur spécial, j'ajoute que le transfert proposé vers le seul programme 151 aurait pour effet d'exclure du bénéfice de cette rémunération au mérite les agents affectés aux autres programmes</i> ».</p>	<p></p>

CONTRÔLE DES SITES INTERNET DES AMBASSADES ET CONSULATS :
« Ambassades et consulats virtuels » : accroître et diversifier la présence française à l'étranger »

Rapport d'information n° 10 (2006-2007) : <http://www.senat.fr/rap/r06-10/r06-10.html>

Préconisation	Réponses données par le ministère des affaires étrangères	Indice de satisfaction
<p>➤ Diversifier la gamme de la présence française à l'étranger par l'introduction de 10 « postes de présence virtuelle » à compter de 2007. L'enjeu est important : il s'agit de diversifier et d'accroître la présence française à l'étranger, à moindre coût ;</p>	<p>Le ministère des affaires étrangères a bien pris note de la proposition de développer un réseau de « consulats virtuels ». Une telle proposition fait l'objet d'une réflexion approfondie de la DFAE chargée de définir la stratégie consulaire et sera examinée par le comité stratégique des réseaux réunissant l'ensemble des directions et programmes du ministère. Ce comité qui se réunit depuis un an à niveau opérationnel travaille en effet à l'adaptation de notre réseau aux nouvelles exigences internationales et aux attentes des communautés françaises à l'étranger; il a notamment clarifié le recours aux postes à gestion simplifiée (notamment en matière consulaire), systématisé la réflexion sur les réformes structurelles (les SAFU, les regroupements immobiliers, la DNO...) et mis en oeuvre une rationalisation de l'allocation des moyens par zones géographiques à nombre d'ambassades constantes (Amérique centrale, Afrique australe et Europe occidentale). Cet effort permet en effet de dégager des marges pour des zones de croissance (Asie, Europe orientale ou représentations permanentes) et des expérimentations nouvelles, notamment en matière informatique. Le ministère a ainsi déjà développé des applications informatiques telles RACINE (gestion des français), VISANET (demandes de visa sur internet) ou CEF (centres d'études en France), permettant de proposer un vrai service de télé-administration (ou consulat virtuel), les demandes effectuées via les sites web étant instruites pas un consulat réel de rattachement.</p> <p><u>Toutefois</u>, nouveau courrier du ministre des affaires étrangères et des affaires européennes, le 5 octobre 2007 : « la proposition a été examinée par la comité stratégique des réseaux dans la cadre de la préparation du budget 2008, qui a recommandé sa mise en œuvre de façon expérimentale dès que possible ». A suivre, en prenant acte de cette bonne volonté.</p>	

Corrélativement, s'agissant des sites internet existant :		
<p>➤ remettre en cause le cloisonnement des sites internet des ambassades et des missions économiques : l'information économique doit être « en une » des sites des ambassades ;</p>	<p>Les sites des ambassades et des missions économiques n'ont pas les mêmes cibles et les mêmes publics.</p> <p>Cette préconisation est relayée depuis plusieurs années auprès des nouveaux ambassadeurs lors des séminaires de sensibilisation des chefs de postes ainsi qu'aux attachés de presse et aux responsables de sites internet des postes, formés par la direction de la communication et de l'information (DCI) à Paris. De plus en plus de postes (l'Ambassade à Pékin par exemple), s'efforcent à mettre en ligne des informations économiques en collaboration avec la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).</p>	
<p>➤ mieux utiliser internet dans la communication de crise, non seulement pour venir en aide à nos ressortissants, mais aussi pour mieux présenter les arguments de notre pays en cas de « crise diplomatique » ;</p>	<p>Depuis la crise du tsunami, mise en ligne réactive sur France Diplomatie et sur le site du poste d'un dossier comprenant les informations actualisées et validées quotidiennement par tous les services concernés (DFAE, DAH, cabinet) à destination des ressortissants sur place ou de leur proches : contacts (dont une boîte aux lettres électronique dédiée), modalités du rapatriement, cartes, etc.</p> <p>En cas de « crise diplomatique », des argumentaires réalisés par les services du ministère ou par le service d'information du gouvernement sont publiés sur Diplonet à l'attention des postes qui peuvent les adapter au support internet et au public local. Les déclarations officielles sont également mises en ligne et traduites dans les meilleurs délais.</p>	
<p>➤ améliorer les contenus mis en ligne sur les sites internet d'ambassade en extrayant les éléments non confidentiels des télégrammes diplomatiques, notamment ceux portant compte-rendu de visites ministérielles, parlementaires, administratives, etc...</p>	<p>La DCI a inséré ces recommandations éditoriales dans le mémento des attachés de presse des postes. Elles sont rappelées à l'occasion des évaluations de sites et des inspections, lors des séminaires organisés à Paris ainsi qu'en comité éditorial de France Diplomatie.</p> <p>En outre, les postes reprennent sur leur site des contenus réalisés par les directions du MAE ou par les postes producteurs (éléments de langage, etc..).</p>	

<p>➤ accentuer l'effort de traduction des sites internet des consulats et ambassades en langues étrangères, le cas échéant en mutualisant les moyens au niveau de « pôles régionaux linguistiques ».</p>	<p>La France est le pays qui, avec 39 langues, couvre le plus grand nombre de langues pour ses sites d'ambassades et de consulats. Les agents du service internet de la DCI ont été mobilisés pour dynamiser les échanges au sein des listes de diffusion par pôle linguistique mises en place en 1998. Le budget des traductions de France Diplomatie, dont les contenus sont repris sur les sites des postes, a été doublé entre 2006 et 2007.</p>	
<p>➤ créer des « listes de diffusion » sur chacun des sites afin d'accroître les possibilités de relais locaux pour les prises de position de la France.</p>	<p>Dans cette perspective, lors de la réunion direction des systèmes d'information (DSI)/direction de la communication et de l'information (DCI) de novembre 2006, la mise en place d'un serveur de liste de diffusion en interne a été présentée comme un besoin prioritaire de la DCI. Ce projet n'a pas été retenu dans la programmation 2007 de la DSI, il sera réitéré par la DCI lors de la préparation de la programmation 2008.</p>	
<p>➤ associer les directions géographiques dans la création de contenus à destination des pays étrangers ;</p>	<p>En comité éditorial de France Diplomatie, la DCI et l'inspection générale ont rappelé la nécessité pour les directions géographiques de mieux collaborer aux contenus des sites internet des postes. Il a été notamment demandé aux directions de rédiger des notes sur la politique étrangère de la France par zone régionale : (ex : la politique de la France au Maghreb), dont les postes assureront la traduction et la mise en ligne.</p>	
<p>➤ réfléchir à un hébergement des sites « en central », afin de réduire les coûts et d'assurer la sécurité des sites ;</p>	<p>La DCI a réalisé une étude des besoins des postes en mars 2006. La DSI a été saisie pour la mise en œuvre de ce projet. Non retenu en 2007, ce projet sera inscrit comme prioritaire pour la DCI en 2008.</p>	
<p>➤ généraliser les services électroniques : prise de rendez-vous, inscription des ressortissants français à l'étranger en ligne, dans le cadre d'une installation ou d'un voyage, demandes de documents, communication avec les agents de l'ambassade.</p>	<p>Le guichet d'administration électronique (GAEL) a été mis place dans le cadre des élections (module « électis » ouvert le 10/04/2006 permettant au Français établis hors de France de consulter leur situation électorale). Progressivement nos ressortissants pourront également accéder au registre mondial pour vérifier leur inscription sur le registre et bientôt modifier leurs coordonnées personnelles. Un module « prise de rendez-vous en ligne » pour les demandes de visas, en test dans sept postes, sera généralisé cette année et étendu à l'administration des Français (test en cours à Casablanca) Un module d'inscription des ressortissants Français (traçabilité des voyageurs) est à l'étude à la direction des Français à l'Etranger en partenariat avec le ministère du tourisme. Il permettra en outre de fournir un module de gestion de crise pour les postes comme pour l'administration centrale.</p>	

CONTRÔLE RELATIF A CULTURES France, EX-AFAA :

« CulturesFrance : des changements nécessaires »

Rapport d'information n° 61 (2006-2007) : <http://www.senat.fr/rap/r06-061/r06-610..html>

Conclusions	Réponses données par le ministère des affaires étrangères	Indice de satisfaction
<p>➤ la transformation souhaitable de l'association « CulturesFrance » en établissement public nécessite au préalable un renforcement du rôle de la tutelle dans la définition de la stratégie de l'opérateur, et la conclusion d'un contrat « objectifs-moyens » définissant avec précision les priorités culturelles et géographiques, ainsi que des procédures d'évaluation chiffrée de ces priorités ;</p>	<p>La proposition de loi relative à la création de l'établissement public CulturesFrance a été adoptée en première lecture par le Sénat le 13 février 2007. Un contrat d'objectif et de moyens définissant des priorités et assorti d'une série d'indicateurs chiffrés a été signé par l'opérateur et ses ministères de tutelle.</p>	
<p>➤ L'Afrique et l'Europe occidentale regroupent plus de 50 % des actions et du volume financier consacrés par CulturesFrance aux arts de la scène et aux arts visuels. La part des actions consacrées à l'Asie et aux pays émergents doit être renforcée, conformément au contrat de modernisation dans lequel est engagé le Quai d'Orsay ;</p>	<p>Le montant estimatif de 50 % des crédits pour les arts visuels et les arts de la scène consacrés à l'Europe et à l'Afrique correspond à une double priorité fixée à CulturesFrance : d'une part, maintenir une action significative dans l'Union européenne, dont le rôle prescripteur en matière culturelle est évident et dont les deux dernières vagues d'élargissement ont justifié une relance de notre action dans les nouveaux Etats membres ; d'autre part, contribuer au développement culturel de la zone de solidarité prioritaire. Les actions consacrées par CulturesFrance aux pays émergents, qui avaient connu une augmentation exceptionnelle en 2005 du fait de l'année de la France en Chine, sont maintenues à un niveau croissant. Aux crédits de CulturesFrance s'ajoutent par ailleurs, pour ces pays, des crédits des postes en forte croissance.</p>	
<p>➤ une meilleure évaluation des actions de CulturesFrance par la tutelle passe par une place plus importante du ministère de la culture au sein du conseil</p>	<p>Les statuts de CulturesFrance, adoptés le 26 juin 2006 par le Conseil d'Administration prévoient une place importante du Ministère de la Culture et de la</p>	

<p>d'administration, au moins à titre de conseil technique.</p>	<p>Communication au sein de ce Conseil avec trois représentants en tant que membres de droit, aux côtés des sept représentants du Ministère des Affaires étrangères. Ce Conseil d'administration, et plus encore l'Assemblée générale, comportent par ailleurs de nombreuses personnalités qualifiées dirigeant des établissements sous tutelle du Ministère de la Culture. Enfin, le Ministère de la Culture est régulièrement sollicité pour apporter sa compétence technique aux actions mises en œuvre par CulturesFrance. Ses agents participent notamment aux douze Conseils professionnels mis en place pour fixer les grandes orientations de la programmation dans chaque domaine d'activité.</p>	
<p>➤ le recours au mécénat doit se poursuivre. La part des cofinancements privés doit être suivie avec précision.</p>	<p>La part des ressources provenant du mécénat a déjà augmenté de manière spectaculaire entre 2000 et 2005, comme le relevait le rapport de la Cour des comptes. Le projet de budget 2007 identifie ce type de ressources et prévoit un montant de 875.000 €, soit 3 % environ du total des ressources. Par ailleurs, trois des indicateurs d'activité associés au projet de Contrat d'Objectifs et de Moyens en cours de signature sont destinés à mesurer la part des cofinancements privés.</p>	
<p>➤ la fusion des deux associations ADPF et AFAA devrait déboucher sur des gains de productivité évalués à au moins une quinzaine de postes. Ces gains de productivité doivent en particulier être engendrés par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la rationalisation de l'activité éditoriale, éventuellement en recourant autant que de besoin à d'autres structures existantes ; - le renforcement de la fonction de diffusion par des rapprochements avec les professionnels privés du secteur ; - l'externalisation de la fonction d'achat de livres. 	<p>La fusion de l'ADPF et de l'AFAA doit en effet déboucher sur des gains de productivité. Au cours du Conseil d'administration du 5 février 2007, il a été convenu que serait présenté en juin 2007 un plan de redressement comprenant des mesures de réduction progressive de la masse salariale.</p>	
<p>➤ le développement significatif des actions de CulturesFrance dans l'hexagone ne doit pas amputer significativement l'action du réseau culturel à l'étranger. CulturesFrance est un outil qui doit répondre aux besoins et à la demande des postes, en les associant toujours davantage aux choix culturels, y compris s'agissant des excellentes expositions préparée par l'ex-ADPF.</p>	<p>Le MAE et CulturesFrance ont initié une refonte du système de programmation de CulturesFrance dans le but de consulter les postes très en amont et de les associer plus étroitement à la prise de décision.</p>	

<p>➤ P'information financière communiquée par CulturesFrance dans les projets annuels de performances doit être améliorée et fiabilisée.</p>	<p>Le projet de PAP est rédigé sous le contrôle de la tutelle. L'amélioration de l'élaboration des documents financiers de l'opérateur apporte de plus en plus de fiabilité aux données du PAP.</p>	
<p>➤ les documents comptables et financiers ne sont pas toujours cohérents, et manquent parfois de fiabilité, faute d'une réelle comptabilité analytique et de procédures claires (délégations, règlement financier interne, choix des fournisseurs...).</p>	<p>La présentation des documents budgétaires en mode LOLF a permis d'améliorer la lecture de l'information financière, notamment en matière de ventilation des dépenses par nature. Par ailleurs, un projet de règlement financier entièrement refondu a été soumis au Conseil d'Administration du 5 février dernier. Il prévoit l'application de la comptabilité analytique, un système de délégation des pouvoirs, et l'application des règles des marchés publics pour le choix des fournisseurs.</p>	
<p>➤ il n'existe pas encore de véritable politique ni d'outils de gestion de ressources humaines, et la politique de rémunération, qui témoigne d'une certaine mesure, doit être clarifiée dans ses fondements juridiques et se justifications.</p>	<p>L'organigramme de CulturesFrance a été modifié pour inclure une unité de gestion des ressources humaines composée du secrétaire général et de deux autres agents. Un plan de formation des personnels est en cours d'élaboration. La clarification de la politique de rémunération est un des objectifs inscrits au contrat d'objectifs et de moyens.</p>	
<p>➤ comme l'ensemble des services de l'Etat et de ses opérateurs, CulturesFrance doit accepter les obligations et les contraintes de la LOLF, et notamment la régulation budgétaire. L'association doit informer régulièrement sa tutelle, avec toute la transparence utile, de sa situation financière, y compris s'agissant de son fonds de roulement.</p>	<p>CulturesFrance transmet depuis février 2007 à la tutelle, sur base mensuelle, un tableau montrant l'évolution de sa trésorerie. Un tableau des engagements sera également produit.</p>	
<p>➤ Le Parlement a vocation à poursuivre le contrôle de CulturesFrance engagé, notamment, par le présent rapport d'information. Une audition de suivi sera organisée par votre commission des finances avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008.</p> <p>➤ En revanche, comme le souligne le récent rapport de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud, en leur qualité de parlementaires en mission auprès du gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF : « les parlementaires ne</p>	<p>Le ministère des affaires étrangères est à la disposition du Parlement dans l'exercice de sa mission de contrôle</p> <p>Aucun parlementaire ne siège au conseil d'administration de CulturesFrance.</p>	

doivent plus être juges et parties. Des parlementaires siègent aujourd'hui dans 154 organismes extraparlimentaires, qu'ils président parfois. Cette situation a un avantage : elle permet au Parlement de connaître de façon détaillée les activités desdits organismes ; elle a aussi un inconvénient : elle peut nuire à l'exercice du contrôle parlementaire, dès lors qu'il porte justement sur l'action d'organismes à la gestion desquels le Parlement participe. Il serait utile que les lois cessent de prévoir la présence de parlementaires dans ces organismes, sauf à réserver cette présence aux seuls conseils de surveillance et à bannir l'exercice de toute fonction exécutive ».

CONTRÔLE RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF :

« La LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? Le cas des services de l'Etat à l'étranger »

Rapport d'information n° 272 (2005-2006) : <http://www.senat.fr/rap/r05-272/r05-272.html>

Préconisation	Réponses données par le ministère des affaires étrangères	Indice de satisfaction
<p>➤ au niveau local, des structures de gestion uniques (SAFU interministériels) pour l'ensemble de crédits de fonctionnement à l'étranger, pilotées par un « secrétariat général » :</p>	<p>Suivant la décision du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CEVIEE), réuni à Matignon le 25 juillet 2006, le ministère des affaires étrangères a demandé, le 9 octobre 2006, aux ambassades retenues – 10 postes en 2006 et 48 postes en 2007 - de procéder au regroupement, progressif, au sein d'un service administratif et financier unique (SAFU) interministériel, placé sous l'autorité de l'ambassadeur, des tâches de gestion administrative et financière de l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger. Cette nouvelle structure de gestion regroupée est dirigée par un « chef de service », chef du SAFU (titre équivalant à celui de secrétaire général). Au 15 mars 2007, trente-cinq ambassades ont mis en place les SAFU interministériels, ce qui représente environ les deux-tiers des pays prévus pour les années 2006 et 2007. La création de ces nouvelles structures de gestion se poursuit régulièrement, l'objectif des cinquante-huit pays devant être atteint d'ici la fin de l'exercice actuel. Le ministère des affaires étrangères entend poursuivre, dans le cadre des décisions du CEVIEE, à partir de 2008, la généralisation progressive de SAFU interministériels à l'ensemble des autres pays, la mise en œuvre complète pouvant être achevée au plus tard fin 2009.</p>	
<p>➤ doter ce nouveau secrétariat général d'attributions larges (gestion administrative des expatriés et des recrutés locaux, protocole, biens immobiliers et mobiliers, achats, conseil juridique...);</p>	<p>Les chefs de SAFU se sont vu confier des attributions étendues, définies dans un texte élaboré en concertation étroite avec les ministères concernés, la « charte de gestion ». Cette charte, signée par l'ambassadeur et les chef de service concernés, rappelle les règles de bon dialogue de gestion. Elle précise le rôle des chefs de SAFU et les missions qui leur incombent : gestion du personnel, relations protocolaires, gestion des biens immobiliers et mobiliers, mutualisation des prestations de service (la fonction « achats »), veille juridique (référant juridique</p>	

	pour l'ensemble des services), préparation du budget de fonctionnement, exécution des dépenses, suivi et bilan périodique de la consommation des crédits	
<p>➤ le secrétaire général n'est pas comptable, mais gestionnaire : il a donc un pouvoir de décision dans la rationalisation des moyens de fonctionnement, sous l'autorité de l'ambassadeur, et du comité de gestion interministériel auquel il rend compte ;</p>	Placé sous l'autorité de l'ambassadeur et par délégation de celui-ci, le chef du SAFU contribue à la rationalisation de la gestion des moyens de fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger, en liaison étroite avec les services des administrations représentées dans le pays. A ce titre, il anime le comité de gestion, qui constitue l'instance de concertation et de décision inter-services en matière de gestion, dont il prépare les travaux et en établit le compte rendu.	
<p>➤ au niveau global, ensuite, nécessité éventuelle de concevoir un programme « support » au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », géré par le Quai d'Orsay, décliné en budget opérationnel de programme au niveau déconcentré, afin de tirer enfin parti du principe de fongibilité des crédits ;</p>	<p>Une réflexion est en cours pour ajuster l'architecture budgétaire des programmes gérés par le ministère. La création d'un programme de type support figure parmi les hypothèses de travail.</p> <p>La création de BOP déconcentrés, qui supposerait la présence aux côtés de chaque responsable de BOP d'un trésorier en charge du contrôle financier déconcentré des crédits, n'améliorerait pas, dans le cadre actuel, la fongibilité des crédits déconcentrés. Celle-ci est assurée aujourd'hui dans le cadre de l' UO déconcentrée de chaque programme. Ce sont donc seulement les modifications de périmètres ou les fusions de programme qui permettront de renforcer encore la fongibilité dans le cadre d'une gestion administrative économe en moyens</p>	
<p>➤ le corollaire, une mission « Action extérieure de l'Etat devenue interministérielle, incluant notamment un programme « Missions économiques » ;</p>	<p>La création d'une mission «Action extérieure de l'Etat» interministérielle, revendication ancienne de la commission des finances de l'Assemblée nationale, comportant un programme soutien interministériel géré par le ministère constituerait le cadre optimal de fonctionnement des SAFU interministériels venant à l'appui du décret de 1979 relatif au pouvoir des ambassadeurs.</p> <p>L'audit par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) du programme 134 ne plaide cependant pas en ce sens.</p>	
<p>➤ s'agissant de la méthode enfin, clarification des rôles entre secrétaire général et premier conseiller (le secrétaire général a la plénitude du pouvoir de gestion sous l'autorité de l'ambassadeur) ;</p>	Le ministère des affaires étrangères confirme que le chef du SAFU est en charge, sous l'autorité de l'ambassadeur, de fonctions spécifiques de gestion, au bénéfice de plusieurs services. Il considère que, dans ces conditions, il ne peut y	

	avoir de « conflit de compétence » avec le premier conseiller.	
➤ possibilité de confier la fonction de secrétaire général à des personnels provenant du pôle économique (missions économiques, trésorerie) : recours aux compétences là où elles se situent ;	Le ministère des affaires étrangères n'a pas d'objection à ce que des SAFU puissent être placés sous la responsabilité d'agents relevant d'autres ministères, notamment du ministère de l'économie et des finances (DGTPE, DGCP). D'ailleurs, dans ses conclusions, le CIMEE de juillet 2006 a acte cette possibilité. Cependant, compte tenu de la complexité de la mise en place de ces structures nouvelles de gestion, le ministère des affaires étrangères a, dans l'immédiat, porté en priorité son effort sur la réussite de la première vague de créations de SAFU interministériels, la fonction de chef de SAFU étant confiée à ses propres agents.	
➤ préciser les conditions dans lesquelles s'applique la distinction « ordonnateur - comptable (régisseur) » dans ces nouvelles structures de gestion ;	La situation varie selon la taille des ambassades. Dans les postes où les effectifs sont en nombre suffisant, d'une manière générale le chef du SAFU reçoit délégation permanente de signature de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire (OS) unique, pour l'ensemble de la gestion administrative et financière. Un agent affecté au SAFU, désigné régisseur, exerce les fonctions de comptable. Dans le cas d'ambassades disposant d'effectifs réduits, le chef du SAFU agit en tant que gestionnaire et régisseur, l'ambassadeur signant les documents comptables ou, en son absence, donnant délégation de signature au numéro deux du poste.	
➤ pour les pays où les implantations sont éclatées, réfléchir aux modalités de paiement des dépenses (cartes de paiement) et de perception des recettes (frais visas) ;	Le ministère des affaires étrangères est favorable à l'utilisation de cartes de paiement. Ainsi, dans le cadre des mesures accompagnant le regroupement de la gestion comptable et financière des postes à réseaux (plusieurs consulats) au SAFU, il a décidé d'expérimenter à l'ambassade des Etats-Unis à Washington, la mise en place d'une carte de paiement dans les consulats généraux de San Francisco, Los Angeles et Miami. Si cette expérimentation s'avère positive, elle sera ensuite étendue à l'ensemble des consulats français aux Etats-Unis, d'ici la fin de 2008. Cette expérience pourra être élargie à d'autres ambassades et consulats. D'un point de vue réglementaire, les textes instituant des régies d'avances dans les consulats devront être revus.	

<p>➤ éviter les créations de postes sous prétexte du regroupement des fonctions de gestion ;</p>	<p>Dans la mise en place des SAFU conduisant au regroupement de la gestion au sein de ces nouvelles structures, le ministère des affaires étrangères s'efforce de maintenir, au mieux, les effectifs de personnels existants, en particulier dans les postes où les effectifs en cause sont modestes. Néanmoins, lorsque la rationalisation de la gestion résultant du nouveau dispositif le permettra, notamment grâce à la simplification du circuit comptable de la dépense, il procédera à la réduction des effectifs que l'on peut attendre de la création des SAFU.</p>	
<p>➤ piloter la réforme depuis Paris, avec une personne dédiée, un inspecteur des affaires étrangères, par exemple (un niveau supérieur, donc, à celui d'un chargé de mission classique), rendant compte directement au secrétaire général du Quai d'Orsay ou à son adjoint ;</p>	<p>Le ministère des affaires étrangères considère nécessaire, pour assurer le succès de cette réforme, de piloter depuis Paris la mise en place, à l'étranger, des structures de gestion regroupée que sont les services administratifs et financiers (SAFU) uniques. Il confirme qu'il a procédé, à cette fin, le 1^{er} septembre 2006, à la nomination d'un chargé de mission auprès de la direction des affaires financières. Dédié au suivi du chantier SAFU, le titulaire de ce poste, disposant d'une expérience de gestion à l'étranger, a été amené, depuis sa nomination, à conduire notamment les tâches, en cours de réalisation, suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">- examen des expérimentations actuelles sur les SAFU et préparation d'un bilan approfondi ;- coordination du travail interministériel sur l'extension du nouveau dispositif de gestion regroupée commun à l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger, dans le cadre des décisions prises par le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE), réuni le 25 juillet 2006 ;- finalisation, en liaison avec les ministères concernés, d'une « charte de gestion » qui rappelle les règles de bon dialogue de gestion entre les SAFU et les services de l'Etat à l'étranger et dont le texte a été adopté par l'ensemble des services ;- étude sur les modalités et le calendrier d'application des dites structures de gestion uniques et leurs adaptations en fonction des contextes particuliers de chaque poste.	

➤ engager de manière urgente une **déclinaison locale des objectifs et indicateurs de performance** présentés au Parlement dans le « projet annuel de performances » et prévoir une appropriation de ces objectifs dans les postes.

Le directeur général de l'administration a été auditionné sur cette question précise le 13 mars dernier par le Sénateur Gouteyron. A cette occasion, un dossier d'avancement détaillé lui a été présenté. La déclinaison dans le réseau des indicateurs de performance (PAP/RAP) et des indicateurs opérationnels (ou de contrôle de gestion) a commencé au 1er janvier 2006, auprès d'un échantillon de postes expérimentateurs (une trentaine au 1er janvier 2007). L'extension de la démarche à l'ensemble du réseau est aujourd'hui conditionnée à l'évolution des applications informatiques actuellement testées dans le réseau, dans le sens de plus d'ergonomie et d'une meilleure intégration de la collecte, saisie et restitution des indicateurs.

CONCLUSIONS DU RAPPORT SPECIAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2007

Rapport général n° 78 (2006-2007) : <http://www.senat.fr/rap/106-078-31/106-078-31.html>

Préconisation	Réponses données par le ministère des affaires étrangères	Indice de satisfaction
<p>➤ « faire un tri » dans l'inventaire à la Prévert des contributions aux 150 organisations internationales financées par le Quai d'Orsay et à en transférer la gestion aux ministères techniques compétents ;</p>	<p>Un travail interne a permis de recenser une liste d'organisation pour lesquelles la question du transfert sera examinée dans un cadre interministériel.</p>	
<p>➤ chaque projet de loi de ratification d'une convention créant un organisme international doit comporter une étude d'impact budgétaire affichant le budget prévisionnel de l'organisme créé, et son évolution prévisible ;</p>	<p>Cette recommandation est prise en compte et sera suivie d'effet.</p>	
<p>➤ les contributions aux organisations internationales dont la France est membre ont vocation à être inscrites au « hors bilan » de l'Etat ;</p>	<p>Les modalités d'inscription de charges « hors bilan » dont l'échéance et le montant ne sont pas certains (tel est le cas des contributions internationales obligatoires qui résultent d'un traité ou d'un accord international dont l'échéance n'est pas fixée et dont les budgets évoluent sur décisions des instances statutaires de ces organisations) n'ont pas encore été arrêtées par la direction générale de la comptabilité publique.</p> <p>Une inscription hors bilan d'une partie de ces charges est toutefois effectuée indirectement par la prise en compte hors bilan des achats de devises à terme effectués dans le cadre du mécanisme de couverture de change mis en place en 2006.</p>	
<p>➤ les accords internationaux ou les conventions s'appliquant à l'immobilier de l'Etat à l'étranger doivent être mieux négociés par nos diplomates à l'avenir, afin de permettre une réversibilité des choix d'implantation des services diplomatiques, consulaires et culturels. Les conventions internationales soumises pour ratification par le Parlement portant sur l'immobilier à l'étranger doivent comporter une fiche d'impact à caractère budgétaire, précisant le coût des travaux éventuellement supportés par la France, les charges d'entretien et de réparation du bâtiment concerné, et les</p>	<p>De telles fiches d'impact pourraient effectivement constituer une amélioration de l'information du Parlement sous deux réserves :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les opérations immobilières sont en principe des investissements à relativement long terme. S'il est naturellement possible d'anticiper les coûts des travaux immédiats et les charges d'entretien à moyen terme, l'évaluation de la charge complète, c'est à dire celle qui pourrait être 	

<p>clauses permettant la réversibilité du choix d'implantation :</p>	<p>inscrite hors bilan, paraît beaucoup plus difficile à évaluer;</p> <ul style="list-style-type: none">- la réversibilité d'une opération immobilière de l'Etat à l'étranger ne dépend pas uniquement de la seule volonté de la France. Les décisions à prendre doivent très souvent prendre en considération le point de vue des autorités du pays d'accueil. Ce point de vue peut être évolutif.	
<p>➤ puisqu'il est possible d'évaluer l'action politique du département dans une perspective multilatérale, il doit être également possible, en retenant un échantillon représentatif des dix postes les plus importants pour notre diplomatie (Allemagne, États-Unis, pays émergents BRIC¹, Afrique du Sud...) de pratiquer pour ces chancelleries le même type de travail d'auto notation que celui décrit plus haut, à partir d'objectifs politiques prédéfinis, et mis en œuvre sous l'autorité de l'ambassadeur ;</p> <p>¹ <i>Brésil, Russie, Inde, Chine.</i></p>	<p>De telles évaluations pourront être mise en place lorsque les plans d'action des ambassadeurs auront été assortis, en sus des objectifs spécifiques à la relation entre la France et le pays d'accréditation, d'objectifs et d'indicateurs en cohérence avec les objectifs et indicateurs généraux pour pouvoir mesurer la contribution des postes diplomatiques, et plus particulièrement des plus importants ; à la réalisation des objectifs fixés à chaque programme. Des instructions ont d'ores et déjà été données dans ce sens.</p> <p>L'adoption de la directive nationale d'orientation des ambassades constitue une autre étape de rationalisation et de classification. Des travaux sont également engagés pour fixer un certain nombre de normes et standards de gestion, tout comme se met en place progressivement l'évaluation à 360° des ambassadeurs.</p> <p>La transcription de ces démarches dans le cadre de la performance telle que prévue par la loi d'orientation pourra ainsi être envisagée un terme que le ministère souhaite aussi proche que possible.</p>	
<p>➤ Fusionner les programmes d'invitation des journalistes gérés par la direction de la communication et de l'information (DCI) et le programme d'invitation de personnalités d'avenir du centre d'analyse et de prospective (CAP) du ministère des affaires étrangères.</p>	<p>Les publics visés par ces deux programmes d'invitation complémentaires ne sont pas les mêmes et la distinction entre les deux formules permet de les adapter au mieux selon les invités : jeunes représentants des élites politiques et universitaires pour le programme d'invitation de personnalités d'avenir, journalistes étrangers influents ou prometteurs pour la DCI. Ces deux programmes sont par ailleurs coordonnés : les équipes se rencontrent régulièrement et harmonisent leurs fichiers d'intervenants, afin de faciliter la recherche de nouveaux contacts. Elles partagent de fait leur expérience, notamment sur le déroulement des programmes et recherchent les synergies, notamment avec l'opérateur logistique, EGIDE. Enfin, les calendriers de sélection ont été rapprochés, afin que les Ambassades en aient une vue d'ensemble claire.</p> <p>Le ministère souhaite donc maintenir la distinction entre ces deux programmes d'invitation.</p>	

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 25 septembre 2007, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une communication de **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, sur les suites données aux contrôles qu'il a menés, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), au cours de l'année 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF. Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, il a indiqué qu'il avait effectué plusieurs missions de contrôle sur pièces et sur place, dans des formats variés, et qu'il avait souhaité mesurer la valeur ajoutée de son travail.

Il a rappelé qu'il avait ainsi effectué des missions de contrôle sur la mise en œuvre de la LOLF dans les services de l'Etat à l'étranger en avril 2006, sur l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en juin 2006, sur les ambassades et consulats virtuels en octobre 2006, sur la gestion de la crise au Liban et sur CulturesFrance en novembre 2006. Il a noté qu'il avait, par ailleurs, consacré des développements au paiement des contributions internationales dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007.

Il a indiqué que la nécessité de maintenir une « certaine pression » sur l'administration l'avait conduit à diversifier les modes de contrôle. Il a précisé qu'il avait rédigé des rapports et présenté des communications en commission (comme sur la gestion de la crise au Liban), bénéficié, avec M. Michel Charasse, rapporteur spécial, d'une enquête de la Cour des comptes sur CulturesFrance, mais aussi mené des investigations plus ponctuelles, par exemple sur les défaillances dans la justification au premier euro des contributions internationales, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007. Il a souligné qu'il croyait à la pertinence des « formats de contrôle courts », comme celui ayant permis de réaliser, au cours de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, l'audition de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères, sur la Maison de la francophonie.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ensuite souhaité faire le point sur les suites données à ses contrôles, précisant qu'il s'agissait d'un enjeu de crédibilité du Parlement. Il a jugé nécessaire de mettre en place un « cercle vertueux du contrôle » : pas de dénonciation sans proposition, pas de proposition sans analyse des suites données à ses propositions, pas de suivi sans initiative destinée à « se rappeler au bon souvenir d'une administration qui serait restée sourde à ses recommandations ». Il a précisé que sa communication visait donc à maintenir la pression sur l'administration.

Il a indiqué qu'il avait engagé un dialogue avec l'administration sur ses propositions, sur le fondement de l'article 60 de la LOLF qui dispose que « lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations

notifiées au gouvernement, celui-ci y répond par écrit dans un délai de deux mois ». Il a noté que ce dialogue avait été d'autant plus fructueux que le contrôle avait été médiatisé.

Afin de tenter d'évaluer l'efficacité de sa démarche, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a ensuite passé en revue deux « indicateurs de performance » quantitatifs du contrôle, soulignant qu'ils ne dispensaient pas d'une lecture plus qualitative.

Le premier était un indicateur intermédiaire de « bruit médiatique » autour du contrôle qui, bien que léger, allait plutôt en s'amplifiant. Il a précisé que la presse semblait suivre de manière plus systématique les travaux de la commission, les rapports faisant de plus en plus l'objet de reprises à la radio, et exceptionnellement à la télévision. Il a jugé que ces reprises, surtout lorsqu'il s'agit de la radio, constituaient un moyen quasi indispensable pour que l'administration prenne au sérieux le travail de la commission. Il a ajouté que les médias étaient d'autant plus utiles que le sujet était important, comme dans le cas de la Maison de la francophonie. Il a toutefois relevé que la couverture médiatique n'étant toutefois pas un objectif en soi, l'objectif final étant d'établir avec le gouvernement un « rapport de forces » qui n'est pas spontanément favorable au Parlement.

Il a cependant souligné les limites de cet indicateur, les « dénonciations » étant plus volontiers reprises que les « propositions ». Il a également mis en évidence le risque de « taper trop fort » pour attirer les médias, au détriment peut-être d'une réalité plus nuancée, ainsi que celui de se concentrer sur les sujets les plus « médiatisables ».

Aussi a-t-il considéré que l'indicateur essentiel était la prise en compte des préconisations du Parlement. Sur les 58 préconisations qu'il avait faites en 2006, il a considéré que 68 % avait été suivies d'effet, tandis que 20 % n'avaient pas du tout été prises en compte.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ensuite passé en revue les suites données à chacune de ses missions de contrôle.

S'agissant de l'OFPRA, il s'est déclaré très satisfait du suivi, par cet organisme, des préconisations, qui avaient donné lieu à un tableau de bord régulier présenté à son conseil d'administration : 13 de ses 16 préconisations avaient ainsi été prises en compte. En revanche, il a jugé la réaction de la tutelle de l'établissement, désormais transférée au ministère de l'immigration, moins digne d'éloges : ainsi, le ministère n'avait toujours pas créé, par transfert d'effectifs, les cinq emplois de liaison au sein des ambassades, afin que l'OFPRA puisse bénéficier, dans les pays où des problèmes de droits de l'homme se posaient, d'agents à même de le renseigner sur la situation sur le terrain.

S'agissant de ses conclusions sur la gestion de la crise au Liban, il s'est dit frappé par les difficultés du travail intergouvernemental sur le sujet pourtant essentiel du rapatriement des ressortissants français. Il a déploré que, malgré son alerte, le ministère des affaires étrangères envisage toujours de se doter d'un outil informatique qui viendrait doubler celui du ministère de la défense, celui-ci souhaitant se réserver l'usage exclusif de son propre système.

S'agissant de son rapport sur les consulats virtuels, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, s'est étonné que l'administration centrale n'ait pas réagi à sa proposition de créer à très court terme des consulats virtuels, alors que certains postes à l'étranger étaient demandeurs, mais attendaient l'impulsion d'un télégramme d'instruction. Il a regretté que cette piste n'ait pas été exploitée, au détriment de l'influence de la France dans le monde, alors que le Président de la République avait adressé au ministre des affaires étrangères une lettre de mission l'invitant à rationaliser son réseau.

En revanche, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a dit avoir reçu des éléments très favorables en provenance de CulturesFrance, qui avait appliqué de manière assez fidèle les préconisations du rapport qu'il avait cosigné avec M. Michel Charasse. Il a noté que les gains de productivité semblaient être au rendez-vous, puisque 13 emplois, sur un total de 100, avaient été supprimés.

De la même manière, il a indiqué que son rapport sur la mise en œuvre de la LOLF avait connu des suites favorables, à l'exception de sa proposition de décliner les indicateurs de performance dans les postes diplomatiques à l'étranger : malgré ses remarques, il ne voyait pas de traces de ces indicateurs lors de ses déplacements.

Enfin, il a porté la même appréciation positive sur les suites données à ses propositions formulées dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007. La plupart de ses propositions contribuant à améliorer la gestion, sur un plan technique, des contributions internationales avaient été suivies d'effets, totalement ou partiellement. Il n'en était en revanche pas de même s'agissant de la sincérité de la budgétisation du montant des contributions internationales, puisque le montant inscrit en projet de loi de finances était systématiquement inférieur aux factures réelles. Il a précisé qu'en 2008, le niveau de l'impasse devrait se situer, sauf correction du gouvernement, à plus de 200 millions d'euros.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a estimé que, seules, les auditions de suivi permettraient de « maintenir la pression » s'agissant des recommandations auxquelles l'administration était restée sourde. Il a, par ailleurs, jugé que l'accès à l'information était l'élément essentiel pour aller plus loin dans le contrôle. Il a en effet noté que, au-delà des déplacements sur le terrain, les rapporteurs spéciaux avaient besoin d'informations régulières et privilégiées sur l'action de l'administration qu'ils contrôlaient. C'est pourquoi il avait demandé, en application de l'article 57 de la LOLF, à bénéficier des télégrammes diplomatiques relatifs à la gestion et au fonctionnement du Quai d'Orsay, hors secret défense, ajoutant que la commission des affaires étrangères recevait, chaque jour, de nombreux télégrammes diplomatiques sur les sujets qui la concernaient. Il a relevé qu'il avait reçu une réponse réservée du ministre des affaires étrangères, au motif que les télégrammes en question étaient trop nombreux pour être dignes d'intérêt – plus de 300 par jour – et qu'à ce jour, sa demande n'avait reçu aucune suite. Il a précisé qu'il se réservait donc la possibilité de prendre des initiatives à ce sujet lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial pour sa communication, estimant qu'elle constituait une forme d'indicateur de

performance du contrôle budgétaire et permettrait d'avoir des échanges approfondis avec le ministre des affaires étrangères lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

M. Jean-Claude Frécon a fait part de son intérêt pour cet examen des suites données aux contrôles budgétaires. En tant que rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », il a souhaité connaître l'appréciation de M. Adrien Gouteyron sur les contrôles menés par la Cour des comptes sur la mission « Action extérieure de l'Etat ».

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, s'est déclaré satisfait des travaux effectués par la Cour des comptes et a estimé qu'ils étaient complémentaires des travaux de contrôle menés par le Parlement. Il a ainsi rappelé que les travaux de la commission sur l'organisme CulturesFrance prenaient appui sur une enquête demandée à la Cour des comptes, mais que la commission était allée plus loin, en donnant une « connotation politique » que n'avait pas, par nature, la Cour des comptes. A cet égard, il a jugé que la valeur ajoutée du Parlement était importante, et a insisté sur l'importance de la médiatisation de ses travaux.

M. Jean Arthuis, président, a approuvé les propos du rapporteur spécial sur la médiatisation, estimant que celle-ci était nécessaire pour faire évoluer les décisions du gouvernement, comme le montraient les exemples de la Maison de la francophonie ou de la proposition de loi relative à la Banque de France. Il a jugé que la médiatisation des travaux devait être l'une des priorités de la commission. Par ailleurs, il a estimé que la Cour des comptes, à la différence des corps d'inspection, était véritablement indépendante et qu'il faudrait à l'avenir renforcer les liens entre celle-ci et la commission. Il a également fait part de son souhait de la voir adopter un discours plus direct et mettre davantage en évidence les éléments positifs.

M. Yves Fréville a remercié le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention et a souhaité savoir si le refus de mettre en place un système informatique commun de gestion des crises émanait du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la défense. S'agissant des contributions internationales et de la sincérité budgétaire, il a relevé qu'un problème similaire se posait pour la mission « Défense » avec les contributions volontaires. Relevant que plusieurs grands pays ne s'acquittaient de leurs contributions à l'égard des organisations internationales, il s'est interrogé sur l'attitude à adopter.

S'agissant du refus de mettre en place un outil commun de gestion des crises, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que les réticences provenaient du ministère de la défense, même si le ministère des affaires étrangères ne s'était peut-être pas montré suffisamment insistant pour l'obtenir. Il a, par ailleurs, noté que la France cumulait les inconvénients concernant le paiement des contributions internationales obligatoires, puisqu'elle les payait toujours au bout du compte, mais sans que le budget initial le retrace.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la nécessité de sortir de cette gestion opaque.

A l'issue de ce débat, **la commission a donné acte, à l'unanimité, à M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, de sa communication, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**