

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Adrien GOUTEYRON

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »	7
A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	7
1. <i>Un ministère qui ne représente que 50 % des crédits de l'Etat à l'étranger</i>	7
2. <i>Le budget du ministère des affaires étrangères s'établit à 4,5 milliards d'euros en 2007, soit 1,7 % du budget général</i>	11
B. LA MISSION MINISTÉRIELLE « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » : 50 % DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	16
1. <i>Trois programmes</i>	17
2. <i>Une diminution des effectifs conformément au contrat de modernisation</i>	19
3. <i>Les objectifs poursuivis au titre de l'exercice 2007</i>	21
II. LE PROGRAMME 105 : « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »	23
A. LE PROGRAMME : FINALITÉS ET ACTIONS	24
1. <i>Les finalités du programme</i>	24
2. <i>Les actions</i>	25
3. <i>La ventilation des actions</i>	27
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO SOULIGNE L'INSUFFISANTE MAÎTRISE DE CERTAINES DÉPENSES	28
1. <i>La nécessité d'un « guichet unique » pour le programme personnalités d'avenir et celui d'invitation de journalistes</i>	29
2. <i>La nécessité de tirer les conséquences de la spécificité actuelle de l'immobilier de l'Etat à l'étranger pour engager une politique immobilière plus dynamique</i>	29
3. <i>L'absence de gestion, et le dérapage correspondant, des contributions internationales</i>	31
4. <i>L'inflation préoccupante de la masse salariale des recrutés locaux</i>	35
C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	37
1. <i>Le principe retenu pour l'action politique : l'auto notation</i>	37
2. <i>Aucun indicateur qualitatif ne concerne le réseau</i>	38
3. <i>Un indicateur de réduction du réseau en Europe</i>	39
III. LE PROGRAMME 185 : « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »	41
A. LES FINALITÉS ET LES ACTIONS DU PROGRAMME	41
1. <i>Les finalités</i>	41
2. <i>La structuration en actions</i>	43
3. <i>La ventilation analytique souligne la prédominance des crédits de l'AEFE</i>	44
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO	45
1. <i>Le nécessaire suivi de la trésorerie des opérateurs</i>	46
2. <i>L'évolution nécessaire de l'Alliance de Paris</i>	51
3. <i>Le rôle majeur des bourses</i>	52

C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS.....	52
1. Les indicateurs relatifs aux écoles françaises à l'étranger.....	52
2. Les indicateurs relatifs à l'autofinancement des centres culturels.....	53
IV. LE PROGRAMME 151 : « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE ».....	55
A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME ET LES ACTIONS.....	55
1. Les finalités du programme.....	55
2. La structuration en actions.....	56
3. La ventilation analytique des crédits.....	57
B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	58
1. L'insuffisance des moyens de gestion de crise.....	58
2. La nécessaire gestion des emplois de soutien par les services administratifs et financiers uniques.....	59
3. Le nécessaire renforcement des crédits alloués aux secours des Français et élèves des écoles françaises à l'étranger.....	60
C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS.....	60
1. Les objectifs de délai de traitement des demandes d'asile en 60 jours pour l'OFPRA et de 90 jours pour les recours ne seront pas tenus.....	61
2. Les indicateurs relatifs à l'OFPRA et à la CRR doivent être complétés.....	62
LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....	65
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	79

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Près d'un an après la mise en œuvre de la LOLF, **le projet annuel de performances présenté au Parlement est de qualité**. Le Quai d'Orsay, et en particulier sa direction des affaires financières, n'ont pas, bien au contraire, abandonné la LOLF sur le chemin. Il reste à en tirer les dividendes en termes de modernisation de l'administration. De ce point de vue, **le Quai d'Orsay s'est doté d'outils de modernisation efficaces** : contrat de modernisation, comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger, directive nationale des ambassades. Ils doivent permettre désormais au ministère de ne plus subir la rigueur budgétaire, mais d'améliorer sa performance à moyens maîtrisés.

- Votre rapporteur spécial appelle à « **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.

- **La justification au premier euro 2007, relative aux contributions internationales, n'est pas moins insincère que ne l'était celle de 2006**. Ainsi, la dotation prévue au titre des contributions internationales s'établit dans le projet de loi de finances pour 2007 à 544,96 millions d'euros. Selon la « vraie » justification au premier euro que votre rapporteur spécial a obtenue, en application de l'article 57 de la LOLF, la dotation réelle s'établirait à 725 millions d'euros. Au total, **l'écart global entre « vraie » et « fausse » justification au premier euro s'établit à 187 millions d'euros, soit près de 13 % des montants du programme 105**.

- Les diplomates français ne parviennent pas à inciter les organisations internationales à maîtriser leur budget, comme la France s'efforce d'y parvenir avec le budget de l'Etat en général, et avec celui du Quai d'Orsay en particulier. Pourtant, **le multilatéralisme est inséparable de la bonne gestion des crédits qui lui sont alloués**. Il existe une dérive préoccupante des dotations aux organisations internationales sur la période récente, et ce même sans intégrer les opérations de maintien de la paix. Comme le reconnaît le ministère des affaires étrangères, il existe un besoin de « *sensibilisation plus marquée de l'ensemble des négociateurs, à l'administration centrale et dans les postes, aux aspects budgétaires des programmes d'action de chaque organisation* ».

- Les contributions aux organisations internationales dont la France est membre ont vocation à être inscrites au « **hors bilan** » de l'Etat.

- Votre rapporteur spécial est **très sensible au suivi des préconisations issues de ses missions de contrôle effectuées au cours de l'année 2006**. Il propose d'en tirer les conséquences dans différents amendements.

- Afin de pouvoir déterminer le budget sur lequel le Quai d'Orsay peut compter pour reloger ses services parisiens, votre rapporteur spécial croit nécessaire **d'engager la vente des immeubles parisiens (hors Quai d'Orsay) dès maintenant**, quitte à assortir cette vente d'une location pendant la durée de recherche du nouveau site.

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

A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. Un ministère qui ne représente que 50 % des crédits de l'Etat à l'étranger

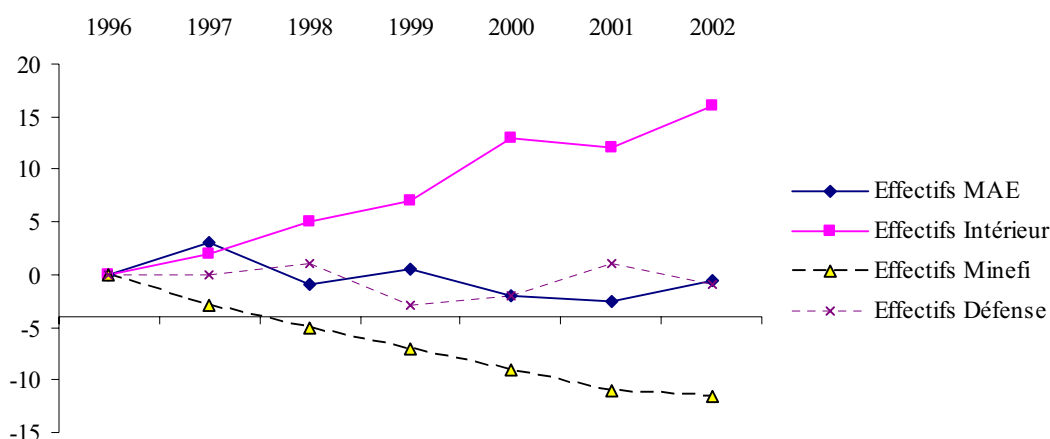
Le budget du ministère des affaires étrangères n'est pas le seul vecteur de l'action extérieure de notre pays. **En 2006, sur 8,8 milliards d'euros prévus pour l'action de la France à l'étranger, le budget du ministère des affaires étrangères (4,4 milliards d'euros) en représentait tout juste la moitié.**

Le document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat »¹ souligne que le ministère des affaires étrangères ne gèrera en 2007 que 37 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre de la politique transversale (5 milliards d'euros).

La tendance à une décroissance des effectifs du Quai d'Orsay, et des implantations, comme à ceux des missions économiques de la direction générale du trésor et de la politique économique, est contrebalancée par le renforcement de certains ministères à l'étranger. Depuis 1996, les effectifs du ministère de l'Intérieur à l'étranger ont augmenté de plus de 15 %.

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

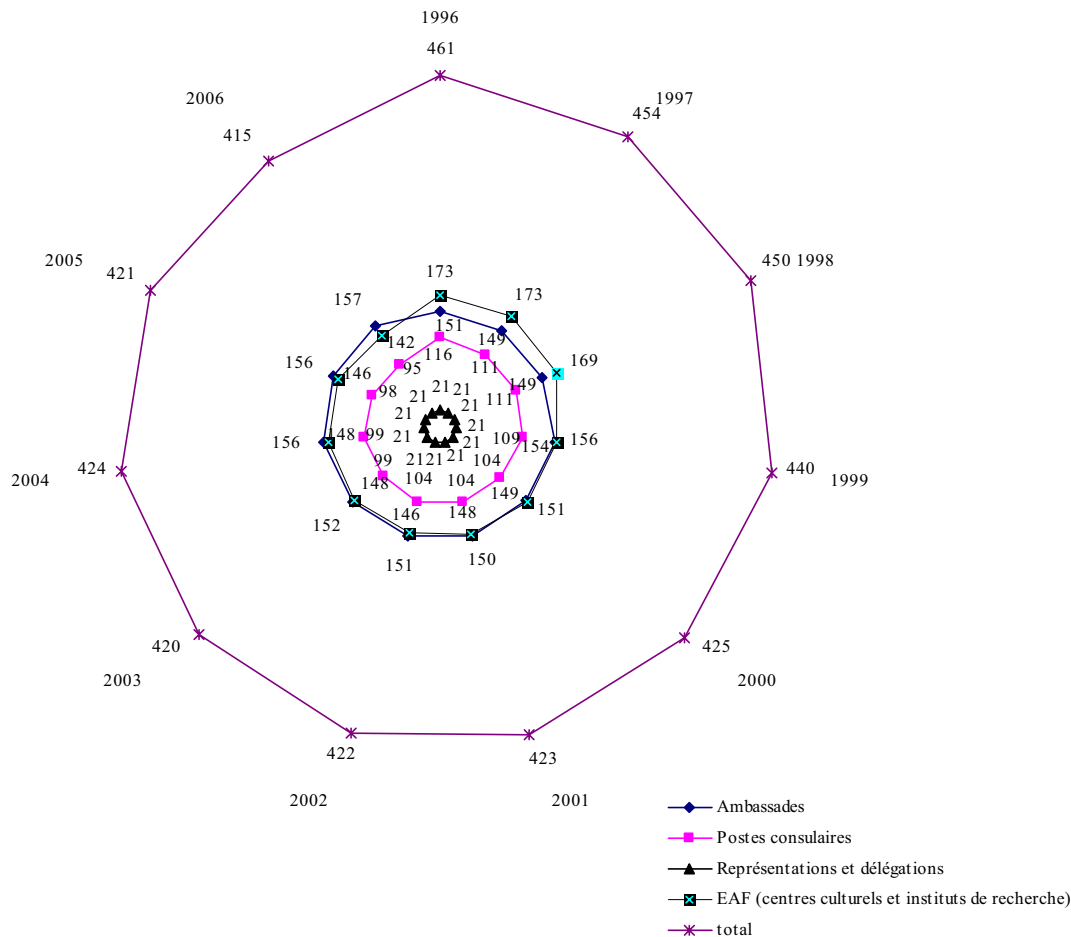
(base de référence 1996, en %)



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

¹ S'agissant de la présence de la France à l'étranger, il existe deux documents de politique transversale : « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement ».

Evolution du réseau du Quai d'Orsay depuis 1996



Source : ministère des affaires étrangères

Le document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat » énumère les trois **raisons d'une « couverture diplomatique universelle »** :

- faire face à tout événement ou catastrophe naturelle qui pourrait mettre en danger les intérêts de la France et des Français ;
- contribuer à l'implantation et aux exportations de nos entreprises ;
- contribuer au rayonnement de la France.

Pour le ministère des affaires étrangères, cette « couverture diplomatique universelle » permet de suivre les crises qui menacent la sécurité et la paix dans le monde et, à la France de tenir son rôle de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies et de maintenir un réseau de base du service public à l'étranger (dans les « petits pays », le ministère des affaires

étrangères est souvent le seul ministère représenté et supporte alors la charge des missions dévolues aux autres ministères), à vocation interministérielle.

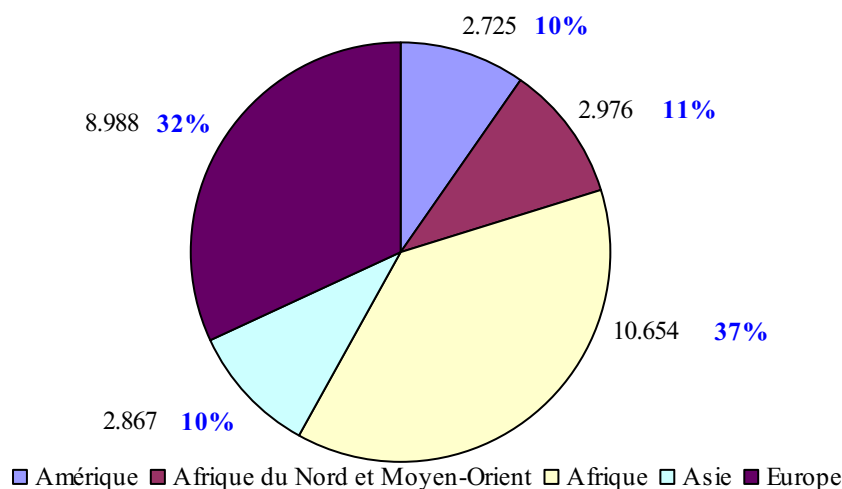
Après la tenue du comité interministériel sur les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) présidée le 25 juillet 2006 par le Premier ministre, le document de politique évoque néanmoins la nécessité d'un rééquilibrage géographique du réseau.

Comme le soulignait le rapport relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger de M. Raymond-François Lebris, « seuls 8,2 % des crédits du titre 3 et 5,07 % de l'ensemble des effectifs sont à destination des plus importants pays émergents représentant la moitié de la population mondiale ».

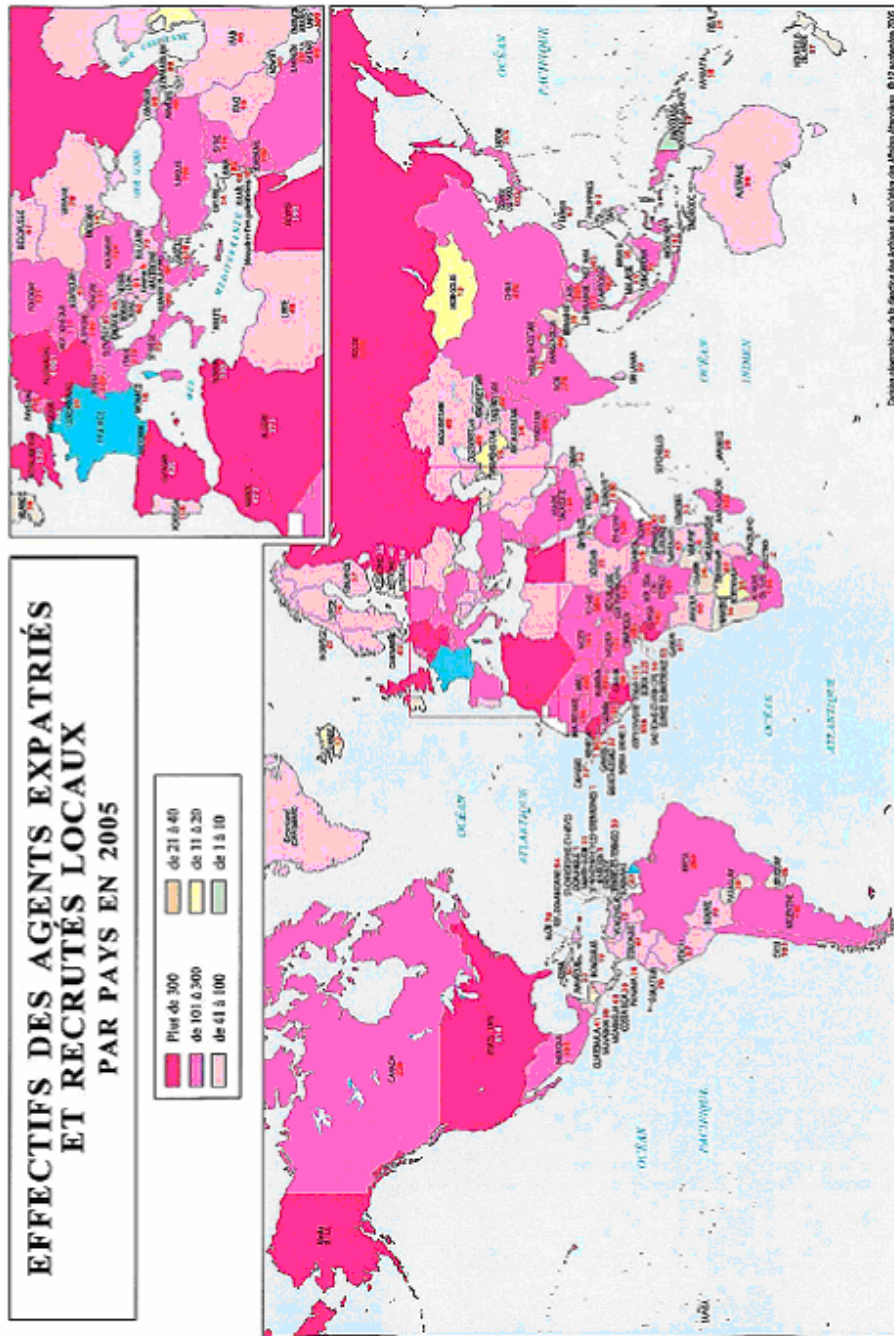
S'agissant des crédits du réseau en effet, 34,3 % vont à l'Afrique, 25,9 % à l'Europe, 13,1 % à l'Amérique, 11,1 % à l'Asie et 11,7 % à l'Afrique du Nord-Moyen Orient.

En ce qui concerne les effectifs hors administration centrale, le diagramme suivant souligne la prédominance de l'Europe et de l'Afrique.

Répartition des agents de l'Etat à l'étranger (en 2005)



Source : document de politique transversale



2. Le budget du ministère des affaires étrangères s'établit à 4,5 milliards d'euros en 2007, soit 1,7 % du budget général

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

Pour 2007, les crédits des programmes du ministère des affaires étrangères, soit 1,7 % du budget général, progresseraient **optiquement** de 3,8 %. Cette progression est en effet assez largement optique car elle intègre une hausse de 50 millions d'euros, au demeurant insuffisante, au titre des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, correspondant à des crédits certes hors la vue du Parlement au moment de l'examen du projet de loi de finances initiale, mais inéluctablement financés en exécution.

Au demeurant, l'autorisation parlementaire en matière budgétaire est affectée par le **développement de crédits extrabudgétaires**, faisant partie du périmètre du programme 209 : il s'agit ainsi de la contribution de solidarité internationale sur les billets d'avion, mise en place en juillet 2006, affectée à une facilité internationale d'achats de médicaments (programme UNITAID), susceptible de dégager 200 millions d'euros en 2007.

Conformément à l'exposé général du projet de loi de finances, les crédits budgétaires supporteront une **mise en réserve de crédits**, en application de l'article 51 de la LOLF, de 0,15 % sur les crédits du titre 2 (personnel) et de 5 % sur les autres crédits. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les **dotations aux opérateurs** devraient, contrairement à ce qui avait été prévu par la direction du budget pour l'exercice 2006 (mise en réserve uniforme de 5 % sur la dotation aux opérateurs quelque soit la nature des crédits de ceux-ci), faire l'objet d'une mise en réserve distinguant les crédits de personnel des autres crédits.

¹ Avant l'adoption d'un amendement présenté par le gouvernement au cours de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007, les crédits de l'audiovisuel extérieur constituaient une action du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat », ce qui était beaucoup plus cohérent, car susceptible de véritables arbitrages de la part d'un responsable de programme. Désormais, à côté des programmes « Presse » et « Chaîne française d'information internationale » qui laisse craindre une marginalisation des opérateurs historiques de l'audiovisuel extérieur TV5 et RFI.

Crédits de paiement des programmes du ministère des affaires étrangères en LFI 2007

(en millions d'euros et en %)

	2006	2007	Evolution en pourcentage
Mission « Action extérieure »			
105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1.410,08	1.450,8	2,9
151 « Français à l'étranger et étrangers en France »	281,46	287,1	2,0
185 « Rayonnement culturel et scientifique »	517,65	526,4	1,6
<i>Total de la mission ministérielle¹</i>	<i>2.209,19</i>	<i>2.264,3</i>	<i>2,5</i>
Mission « Médias »			
115 « Audiovisuel extérieur »	160,18	160,24	0
Mission « Aide publique au développement »			
209 « Solidarité avec les pays en développement »	2.014,84	2.126,6	5,5
Total des programmes du ministère des affaires étrangères	4.384,21	4.551	3,8

Source : ministère des affaires étrangères

Les crédits du ministère des affaires étrangères font l'objet de modifications de périmètre par rapport à la loi de finances pour 2006 d'un montant limité :

- l'expérimentation des loyers budgétaires est élargie à l'ensemble des immeubles parisiens du Quai d'Orsay. Elle se traduit par une dotation supplémentaire de crédits de 27 millions d'euros qui viennent s'ajouter aux 11,6 millions d'euros de loyers budgétaires de 2006 ;

- les indemnités des parlementaires européens² (8,02 millions d'euros) ont, logiquement, été transférées à la mission « Pouvoirs publics ».

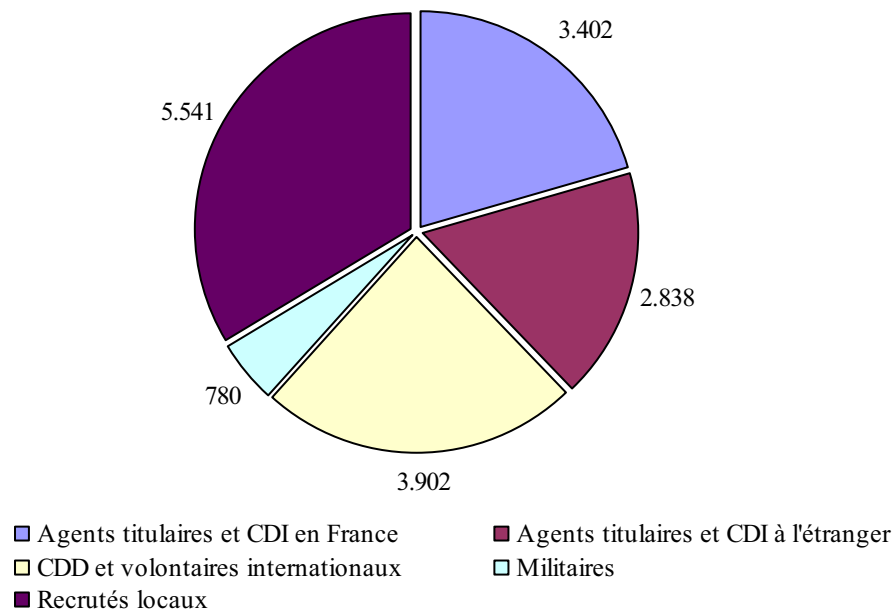
Le plafond d'emploi du ministère des affaires étrangères s'établit à 16.463 équivalents temps plein travaillé (ETPT) se répartissant de la manière suivante :

¹ Hors prise en compte en 2006 des indemnités des parlementaires européens.

² Ces crédits ont fait l'objet au 1^{er} janvier 2006 d'une mise en réserve de 5 % ...

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

(en ETPT)



Source : ministère des affaires étrangères

A ces emplois inscrits sous le plafond d'emplois doivent s'ajouter, pour avoir une vision réaliste des effectifs du ministère des affaires étrangères, les 3.646 ETPT des établissements à autonomie financière (essentiellement les centres culturels) qui ne figurent pas dans les documents budgétaires au motif qu'ils seraient en grande partie autofinancés par les ressources propres des établissements. **La lisibilité du budget du ministère des affaires étrangères, et la cohérence, aurait tout à gagner à une intégration de ces emplois dans le plafond d'emploi du Quai d'Orsay.** Le contrat de modernisation signé le 18 avril 2006 entre M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères et M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, s'engage à faire étudier les « *voies et moyens d'une intégration future des agents de droit local des établissements à autonomie financière dans le plafond d'emploi ministériel* », sans effet à ce jour. Cette intégration est justifiée dans une logique de consolidation des comptes de l'Etat : comme une entreprise contrôlant une filiale, le ministère des affaires étrangères « contrôle » ses établissements culturels à l'étranger.

Au total, **on compterait ainsi au Quai d'Orsay 20.109 emplois en 2007**, dont 9.187 de droit local (46 % des effectifs), ce qui ne lasse pas d'inquiéter lorsque l'on connaît l'inflation qu'a connu la masse salariale des recrutés locaux, au moins dans les principaux pays de l'OCDE¹.

¹ Cf l'audit de modernisation relatif à la politique de l'emploi local dans les services français au sein de l'OCDE.

Les effectifs inscrits dans le plafond d'emplois diminueraient de 257 unités entre 2006 et 2007.

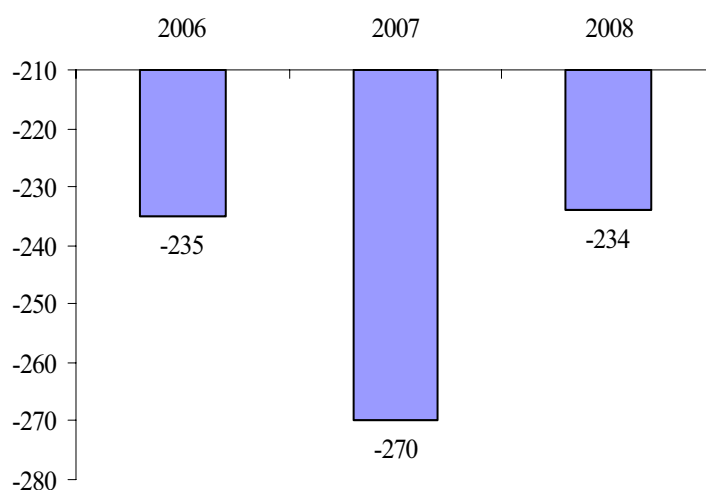
Ce solde se répartirait comme suit :

- **6 créations d'emploi** de titulaires ou de CDI à l'étranger ;
- **13 emplois nouveaux au titre de la réserve interministérielle d'administrateurs civils**, dans le cadre de mise à disposition de fonctionnaires français au profit d'organisations internationales¹ ;
- **147 suppressions d'emploi**² (29 titulaires et CDI d'administration centrale, 45 CDD et volontaires internationaux, 34 militaires et 39 recrutés locaux) ;
- **129 emplois d'assistants techniques transférés à l'agence française de développement** dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences entre le ministère des affaires étrangères et l'agence.

L'évolution de ces emplois est conforme à l'annexe 2 du contrat de modernisation précité (qui ne prend pas en compte l'affectation de 13 ETPT au titre de la réserve interministérielle des administrateurs civils, pouvant être considérée comme une mesure de périmètre). Au total, sur la période 2006-2008, le plafond d'emplois ministériel devrait baisser de 739 ETPT.

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

(en ETPT)



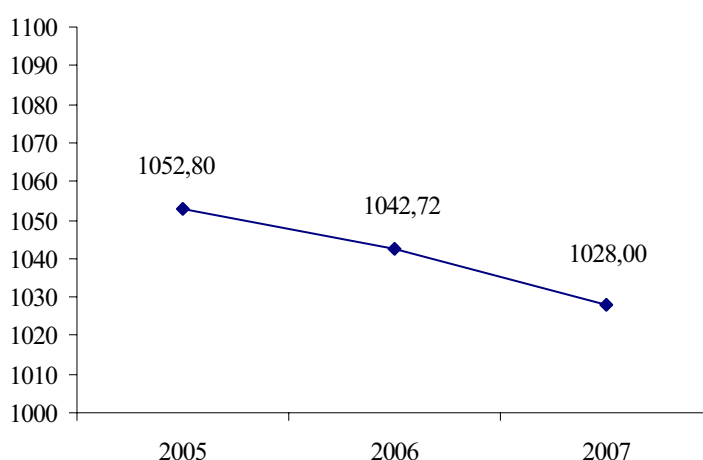
Source : contrat de modernisation du ministère des affaires étrangères

¹ Compte tenu du calibrage en masse salariale du transfert, les postes susceptibles d'être créés sur cette base sont seulement de 3 à 4.

² Les effectifs de recrutement local des établissements à autonomie financière diminueraient par ailleurs de 155 unités entre 2006 et 2007.

L'évolution de la masse salariale (titre 2) du ministère des affaires étrangères est en conséquence marquée par une réduction en euros courants de 2,3 % de la masse salariale en 2 ans, et de 1,4 % de 2007 sur 2006. En application du contrat de modernisation du ministère des affaires étrangères 2006-2008 a été mis en place un mécanisme destiné à prémunir le budget du ministère contre le risque de change sur les rémunérations. **Ce mécanisme a imparfaitement été respecté par la direction du budget en 2006.**

L'évolution de la masse salariale du ministère des affaires étrangères à périmètre courant
(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères

Hors pensions, la masse salariale s'établirait à 893,4 millions d'euros¹ (cotisation de pension versée au compte d'affectation spéciale correspondant de 133,6 millions d'euros), soit une baisse de 17 millions d'euros (- 1,9 %) par rapport à l'exécution 2005. Ce solde net est essentiellement dû à des mesures de périmètre. Il se répartit comme suit :

- transfert de personnel à l'Agence Française de Développement (AFD) (- 26,6 millions d'euros) ;
- suppression d'emplois (- 19,4 millions d'euros) ;
- mesures catégorielles et revalorisations² (+ 8,6 millions d'euros) ;
- revalorisations du point fonction publique (+ 8,4 millions d'euros) ;
- contributions au fonds national d'aide au logement, à la caisse nationale d'allocations familiales (+ 7,1 millions d'euros).

¹ Soit légèrement au-dessus des chiffres prévus par le contrat de modernisation : 892,92 millions d'euros.

² Le contrat de modernisation 2006-2008 du ministère des affaires étrangères prévoit un taux de retour de 50 % de la masse salariale associée aux suppressions d'emploi.

Au total, les économies liées aux suppressions d'emplois sont plus que compensés par l'augmentation des rémunérations et cotisations associées.

Enfin, s'agissant de la répartition de la masse salariale des agents de catégorie C, la répartition de la masse salariale entre les programmes fait l'objet en 2007 d'un ajustement des enveloppes à la réalité des coûts. En 2006, le calibrage des enveloppes de masse salariale par programme avait été effectué sur la base de coûts paramétriques moyens par catégorie d'emploi identiques pour tous les programmes. Ce mode de calcul avait fait apparaître en 2006 un **déficit de ressources de l'ordre de 20 % sur le programme 209**, compensé par un excédent de niveau équivalent sur l'ensemble des autres programmes. Les coûts salariaux sont en effet variables à la fois en fonction des emplois occupés et de la zone géographique d'affectation. C'est donc sur la base de coûts différenciés par programmes qu'ont été calculées les enveloppes pour 2007. Les évolutions de ces enveloppes traduisent une adaptation des dotations à la réalité de la dépense et non une réallocation des ressources humaines.

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

La mission « Action extérieure de l'Etat » constitue une mission ministérielle relevant du ministère des affaires étrangères. Elle ne retrace pas toute l'action de l'Etat à l'étranger. **Elle ne regroupe ainsi pas les crédits des services des autres ministères à l'étranger¹** : réseaux à l'étranger de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du Minéfi, opérations extérieures (Opex) du ministère de la défense, écoles françaises à l'étranger du ministère de l'éducation nationale ou du ministère de la culture, actions de coopération du ministère de l'intérieur, maisons de la France du ministère du tourisme². **De ce point, le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE)**, qui n'était plus réuni depuis 10 ans et s'est tenu le 25 juillet 2006, sous l'autorité du Premier ministre, M. Dominique de Villepin, s'il peut être porteur d'une évolution plus cohérente du réseau de l'Etat à l'étranger, n'a encore eu **aucune traduction en termes budgétaires**.

Elle représente :

1. En termes d'emplois :

13.480 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit 0,6 % du plafond global des autorisations d'emplois et 81,9 % du plafond d'emploi (16.463 ETP) du ministère des affaires étrangères.

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

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

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

- **2.566 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit 0,94 % du total des autorisations d'engagement (AE) des missions du budget général ;

- **2.264 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 0,84 % du total des CP des missions, correspondant, à hauteur de 34,7 %, à des dépenses du titre 2.

Ces crédits sont complétés par 14,7 millions d'euros de fonds de concours¹.

La mission ne comprend pas de dépenses fiscales.

1. Trois programmes

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

- **le programme « action de la France en Europe et dans le monde »** (programme 105), doté de 1,45 milliard d'euros, représente 64 % des crédits de paiement de la mission et 64,4 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

- **le programme « rayonnement culturel et scientifique »** (programme 185), doté de 526,3 millions d'euros, regroupe 23,2 % des crédits de paiement de la mission et 11,4 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

- **le programme « Français à l'étranger et étrangers en France »** (programme 151), doté de 287,1 millions d'euros, regroupe 12,7 % des crédits de paiement de la mission et 24,1 % des dépenses de personnel du titre 2.

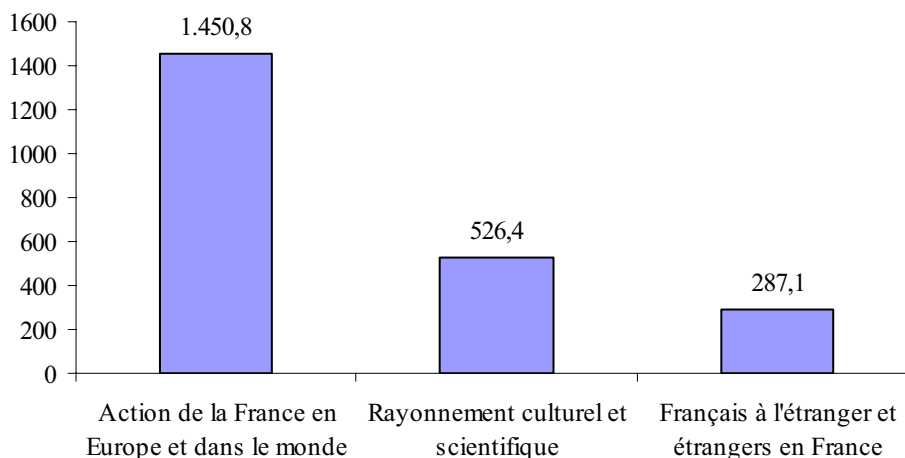
Pour la réalisation des deux derniers programmes, le ministère des affaires étrangères s'appuie sur des **opérateurs nombreux et importants** précisés ci-après.

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

¹ Les recettes de visas ne font plus l'objet d'un fonds de concours mais sont réaffectés à hauteur de 50 % en application du contrat de modernisation au programme 151.

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

(en millions d'euros)

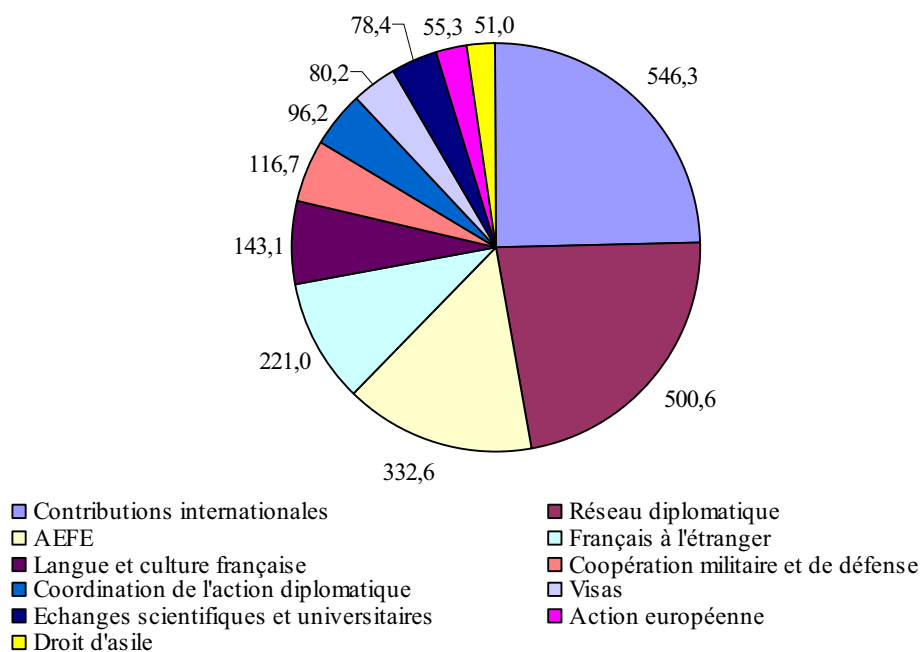


Source : projet de loi de finances initiale pour 2007

La ventilation analytique de la mission fait apparaître le coût des contributions internationales financées par le ministère des affaires étrangères : il s'agit en effet de la première « action » prise en charge par la mission.

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

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances initiale pour 2007

Evolution des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat¹ » entre 2006 et 2007

(en millions d'euros et en %)

Numéro et intitulé de programme	Ouverts en LFI 2006 (1)	Demandés pour 2007 (2)	Variation 2007/2006 (2) / (1)	attendus en 2007 (3)	2007 (2) +(3)
105 Action de la France en Europe et dans le monde	1.410,08	1.450,8	2,9%	12,3	1.463,1
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>554,5</i>	<i>506,2</i>	<i>-8,7%</i>	<i>0,0</i>	<i>506,2</i>
185 Rayonnement culturel et scientifique	517,6	526,4	1,7%	2,0	528,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>428,6</i>	<i>436,5</i>	<i>1,8%</i>	<i>0,1</i>	<i>436,6</i>
151 Français à l'étranger et étrangers en France	281,5	287,1	2,0%	0,2	287,3
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>196,6</i>	<i>189,5</i>	<i>-3,6%</i>	<i>0,0</i>	<i>189,5</i>
Mission "Action extérieure de l'Etat"	2209,2	2264,3	2,5%	14,7	2.279

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Action extérieure de l'Etat »

La progression par rapport à l'exercice 2006 des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » s'explique par deux facteurs :

- un **effet de périmètre** lié au transfert des indemnités des parlementaires européens sur la mission « pouvoirs publics » (8,02 millions d'euros) et surtout du programme 115 « Audiovisuel extérieur » (160,24 millions d'euros) dont le montant ne progresse quasiment pas de 2006 à 2007 ;

- un **rebasage de 60 millions d'euros** obtenu dans le cadre du contrat de modernisation en ce qui concerne les contributions internationales, dont 50 millions d'euros au titre des opérations de maintien de la paix.

2. Une diminution des effectifs conformément au contrat de modernisation

Le plafond d'emplois, exprimé en équivalents temps plein (ETPT), s'établirait à 13.480 en 2007, soit 82 % des effectifs du ministère des affaires étrangères. Il se répartirait comme suit :

¹ Hors indemnités des parlementaires européens et audiovisuel extérieur, transférés hors de la mission.

Répartition des emplois autorisés dans le projet de loi de finances pour 2007

	Titulaires et CDI en administration centrale	Titulaires et CI à l'étranger	CDD et volontaires internationaux	Militaires	Recrutés locaux	Total
105 Action de la France en Europe et dans le monde	2.389	1.709	732	780	3.122	8.732
151 Français à l'étranger et étrangers en France	715	973	95	0	1.615	3.398
185 Rayonnement culturel et scientifique	94	60	950	0	246	1.350
Total	3.198	2.742	1.777	780	4.983	13.480

Source : ministère des affaires étrangères

La mission supporte 83 % des suppressions d'effectifs décidées en application du contrat de modernisation pour l'exercice 2007, soit 122 suppressions¹. A titre de comparaison, le nombre de départs à la retraite des agents titulaires au ministère des affaires étrangères s'est établi en 2005 à 152 départs.

Les suppressions d'effectifs se répartiraient de la façon suivante entre les programmes :

Evolution des ETPT de la mission « Action extérieure de l'Etat » en 2007

	Titulaires et CDI en administration centrale	Titulaires et CI à l'étranger	CDD et volontaires internationaux	Militaires	Recrutés locaux	Total
105	- externalisation partielle du service de la valise diplomatique : - 13 ETPT ; - effort de rationalisation à la direction générale de l'administration : - 7 ETPT ; - réduction de l'encadrement supérieur : - 5 ETPT.	- rationalisation des services administratifs et financiers (fin schéma d'adaptation des réseaux) : - 4 ETPT ; - présence dans les institutions européennes : + 10 ETPT ;	- externalisation postes de gardes de sécurité (policiers) : - 4 ETPT	- externalisation des postes de gardes de sécurité (gendarmes), rationalisation de la gestion de l'assistance technique militaire (congrés, gestion) : - 34 ETPT	- rationalisation de la gestion et externalisation : - 40 ETP	- 97
151	- effort de rationalisation (aide à l'expatriation) : - 4 ETPT	-	-	-	-	- 4
185	-	-	- rationalisation du réseau culturel (et fin du schéma d'adaptation du réseau) : - 21 ETPT	-	-	- 21
Total	- 29	+ 6	- 25	- 34	- 40	- 122

Source : ministère des affaires étrangères

¹ Compte non tenu de l'affectation de 13 ETPT au titre de la réserve interministérielle d'administrateurs civils.

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

Pour 2007, au titre de la présente mission, le Quai d'Orsay met en avant 6 objectifs :

- **en priorité, assurer un service diplomatique, consulaire, culturel et de coopération efficient et de qualité** : plus de quatre millions de personnes se présentent chaque année aux services consulaires hors de France ou aux services centraux. Le ministère des affaires étrangères poursuivra en 2007 l'introduction de la biométrie dans les visas, afin d'améliorer la fiabilité de ces titres ;

- **défendre et promouvoir les intérêts de la France à l'étranger** ;

- **renforcer la sécurité internationale**, face à des menaces variées, nombreuses et imprévisibles (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux...) ;

- **soutenir le rayonnement et l'attractivité de la France** : la réalisation de cet objectif passe par la promotion de la langue française (filiales d'enseignement secondaire et supérieur, cours de langue dispensés par nos établissements culturels), des idées, des expressions artistiques et productions audiovisuelles françaises (cinéma, livre, disque et programmes audiovisuels) et par le réseau d'enseignement à l'étranger (AEFE), largement ouvert aux jeunes élèves étrangers ;

- **prendre part à la construction d'une Europe renforcée** : la France se prépare à assurer la présidence de l'Union Européenne au second semestre 2008 ;

- **garantir un traitement rapide des dossiers de demande d'asile et des dossiers de recours** : les demandes doivent faire l'objet d'un traitement rapide pour des raisons de qualité de service et de dignité des personnes, comme pour maîtriser la charge globale du traitement de l'asile en France.

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

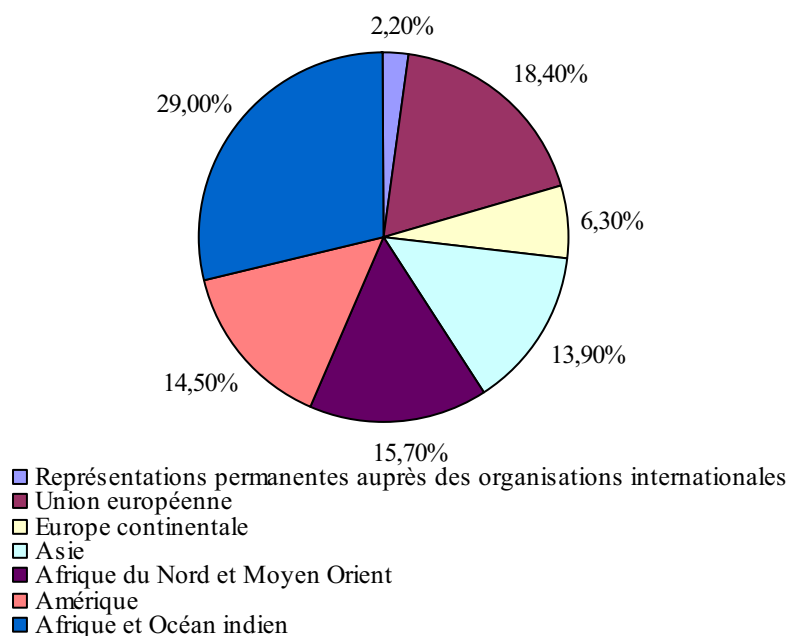
Les crédits du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde » représentent 1,75 milliard d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 1,45 milliard d'euros de crédits de paiement, dont 506,2 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 8.732, contre 8.812 pour l'exercice 2006, dont 3.122 recrutés locaux.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 105 font l'objet d'une prévision de 12,3 millions d'euros. Le principal fonds de concours rattaché à ce programme, et qui est imputé sur l'action « soutien » est celui relatif aux prélèvements effectués sur les émoluments des personnels du ministère des affaires étrangères logés par l'Etat à l'étranger.

Les moyens du programme représentent près d'un tiers des crédits et des emplois du ministère des affaires étrangères et près des deux tiers, 64 %, de ceux de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La répartition des ETPT en poste à l'étranger souligne le poids des représentations françaises en Afrique et dans l'Union européenne.

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



Source : ministère des affaires étrangères

A. LE PROGRAMME : FINALITÉS ET ACTIONS

1. Les finalités du programme

Le programme 105 rassemble les **moyens des services centraux et déconcentrés** (156 ambassades bilatérales, 17 représentations permanentes) qui assurent la conduite de l'action diplomatique de la France. Il assure le **financement des contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix** décidées par l'organisation des Nations Unies (ONU), et contient les crédits de la coopération militaire et de défense. Le responsable du programme 105 est le secrétaire général adjoint, directeur général pour les affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères, M. Gérard Araud. L'exercice 2007 devrait s'avérer crucial pour choisir définitivement entre le maintien de cette responsabilité de gestion à un haut fonctionnaire dont les contraintes sont par ailleurs importantes ou de transférer la responsabilité du programme au directeur général de l'administration.

Le programme comporte quatre budgets opérationnels de programme¹ (BOP), tous gérés en administration centrale : le BOP « cabinets ministériels », le BOP « coopération militaire et de défense », le BOP « contributions internationales » et le BOP « réseau diplomatique ». Ce dernier répartit ses crédits entre 11 unités opérationnelles (UO) centrales (direction générale de l'administration, direction des ressources humaines, immobilier etc...), et les 169 UO locales à l'étranger. Le BOP « coopération militaire et de défense » répartit également ses crédits au sein d'UO locales, dans des pays où existe une coopération militaire, mais ces UO locales ne sont pas les mêmes que celles du BOP « réseau diplomatique ».

Votre rapporteur spécial a regretté dans son rapport d'information² intitulé « *la LOLF peut-elle produire une modernisation des administrations ? Le cas des services de l'Etat à l'étranger* » l'absence de budgets opérationnels de programme déconcentrés, le budget opérationnel de programme constituant l'unité de gestion au sein de laquelle la fongibilité des crédits peut être appliquée. Cette absence constitue un des facteurs pouvant expliquer pourquoi la LOLF a pu tarder à faire sentir ses effets dans les postes à l'étranger.

L'absence de BOP locaux tient à deux raisons :

- les applications informatiques, en particulier l'interface entre « Palier 2006 » et Corège empêchent la création d'un BOP local en absence de contrôle financier déconcentré ;

¹ Les caractéristiques des BOP du ministère des affaires étrangères sont les suivantes : il n'y a que des BOP centraux et a contrario aucun BOP déconcentré ; la fonction du BOP consiste à mettre à disposition les crédits vers les UO (centrales ou locales), un seul BOP par programme peut déléguer des crédits aux UO locales. Par ailleurs, les UO locales correspondent à une logique pays.

² Rapport d'information n° 272 (2005-2006).

- l'absence de regroupement, à l'échelon interministériel, des crédits de fonctionnement sur l'action « soutien » du programme 105, en attendant la création d'un programme soutien, limite l'intérêt des BOP locaux. C'est en effet sur les crédits de soutien, au niveau local, que la fongibilité trouverait naturellement à s'appliquer.

2. Les actions

Le programme est structuré en six actions, dont une action « soutien », conformément aux grands objectifs politiques du Quai d'Orsay. Par rapport à l'exercice 2006, il faut noter deux novations :

- la création d'une action « réseau diplomatique », qui devrait simplifier la gestion quotidienne des crédits par les postes à l'étranger : cette action constitue une première avancée, conforme aux souhaits de votre rapporteur spécial de voir les postes gérer une dotation de fonctionnement interministérielle globalisée, regroupant les emplois de soutien (gardiens, chauffeurs, secrétaires) et les crédits de fonctionnement (achats, immobilier, informatique etc...) afin de mutualiser les coûts ;

- le regroupement des contributions internationales artificiellement séparées en 2006 entre « régulation de la mondialisation » et « contributions à la sécurité internationale » dans une action « contributions internationales » est actée dans le projet de loi de finances pour 2007.

Action n° 1 : coordination de l'action diplomatique (84 millions d'euros)

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

Action n° 2 : action européenne (53,8 millions d'euros)

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

Il convient surtout de prendre en compte deux postes de dépenses significatifs¹ : les **contributions au Conseil de l'Europe** (34 millions d'euros²) et les **subventions à la desserte aérienne de Strasbourg** (4,877 millions d'euros).

¹ Les indemnités des parlementaires européens figurent désormais au sein de la mission « Pouvoirs publics ».

² 33,1 millions d'euros en 2006.

Action n° 3 : contributions internationales (544,95 millions d'euros)

Cette action regroupe toutes les contributions, obligatoires ou volontaires, aux organisations internationales dont la France est membre (sauf l'ensemble des contributions ressortissant à la sécurité internationale et les contributions volontaires concourant à l'aide publique au développement). Ces contributions sont libellées en euros ou en devises. La principale contribution est celle à l'ONU, évaluée dans le présent projet de loi de finances à 104,3 millions de dollars. Cette action fait l'objet d'une analyse plus approfondie lors de l'examen par votre rapporteur spécial de la justification au premier euro.

Action n° 4 : coopération militaire et de défense (106,4 millions d'euros)

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

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

Action n° 5 : soutien (228,4 millions d'euros)

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

Action n° 6 : réseau diplomatique (433,2 millions d'euros)

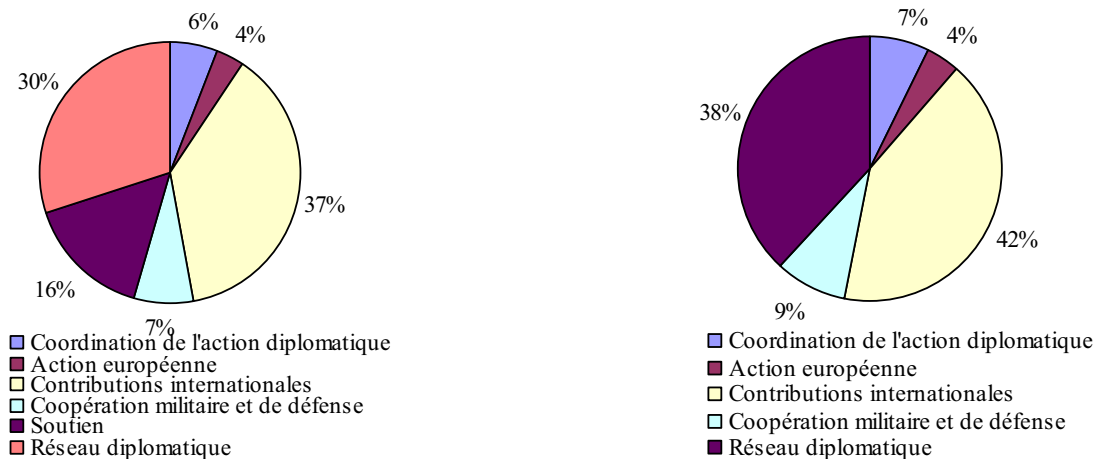
Cette action regroupe l'ensemble des moyens des postes à l'étranger. Il s'agit de la totalité des crédits de fonctionnement des 156 chancelleries diplomatiques et des 17 représentations permanentes auprès de l'Union européenne et des organisations internationales. Par ailleurs, les moyens de fonctionnement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

Votre rapporteur spécial croit nécessaire d'aller encore plus loin. Sur le moyen terme, il s'agit évidemment de regrouper les **moyens de fonctionnement de l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger**, au-delà du seul ministère des affaires étrangères, comme il l'a montré dans son rapport d'information précité. **Sur le court terme, il est d'ores et déjà possible que les personnels de soutien (chauffeurs, gardiens etc...) des consulats soient, dans un nombre de postes que déterminerait le Quai d'Orsay, a priori ceux les moins concernés par le passage aux visas biométriques, transférés sur la présente action pour initier une nécessaire mutualisation des personnels de soutien.** Tel est le sens d'un amendement que votre rapporteur spécial souhaite proposer au nom de la commission des finances.

3. La ventilation des actions

Votre rapporteur spécial souligne la part grandissante des crédits du ministère des affaires étrangères consacrés aux actions multilatérales de préférence aux actions bilatérales. Les contributions internationales représentent, **après ventilation des actions « soutien » 42 % des crédits du programme 105.**

Répartition du programme 105 entre actions
avant et après ventilation analytique de l'action soutien



Source : ministère des affaires étrangères

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

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1. Coordination de l'action diplomatique	84,0	5,8%	96,2	7,3%
2. Action européenne	53,8	3,7%	55,3	4,2%
3. Contributions internationales (libellé modifié)	545,0	37,6%	546,3	41,5%
4. Coopération militaire et de défense	106,4	7,3%	116,7	8,9%
5. Soutien	228,4	15,7%	0,0	0,0%
6. Réseau diplomatique (nouveau)	433,2	29,9%	500,6	38,1%
Ensemble	1.450,8	100,0%	1.315,1	100,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « action extérieure de l'Etat »

**B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO SOULIGNE
L'INSUFFISANTE MAÎTRISE DE CERTAINES DÉPENSES**

La justification des crédits au premier euro de la mission « action extérieure de l'Etat » a indéniablement progressé². Conformément aux recommandations de votre rapporteur spécial, le taux de change retenu pour le calcul des contributions en devises (dollar américain) est explicité. Les hypothèses change-prix sont ainsi connues. Elles doivent permettre d'établir une base pour la couverture du risque de change que le ministère des affaires étrangères devrait mettre en œuvre, après une expérimentation limitée en 2006, à large échelle en 2007. **La couverture du risque de change appliquée notamment aux contributions internationales libellées en devises avait été recommandée par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.** Cette recommandation a été suivie d'effet dans le contrat de modernisation 2006-2008.

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

² A l'exception de celle des contributions internationales comme on le verra plus loin.

La justification au premier euro appelle quatre séries de remarques :

- l'utilité d'un « guichet unique » pour le programme personnalités d'avenir et celui d'invitation de journalistes ;
- la nécessité de tirer les conséquences de la spécificité actuelle de l'immobilier de l'Etat à l'étranger pour engager une politique immobilière plus dynamique ;
- l'absence de gestion, et le dérapage correspondant, des contributions internationales ;
- l'inflation préoccupante de la masse salariale des recrutés locaux.

1. La nécessité d'un « guichet unique » pour le programme personnalités d'avenir et celui d'invitation de journalistes

La justification au premier euro au sein de l'action n° 1 fait apparaître deux programmes d'invitation de personnalités étrangères. Le premier, dédié aux journalistes étrangers, géré par la direction de la communication et de l'information, nécessite 639.122 pour inviter environ 150 journalistes en 2007. Le second, consacré aux personnalités d'avenir, géré par le centre d'analyse et de prévision (C.A.P.) du ministère, prévoit en 2007 des crédits à hauteur de 1.155.500 euros, afin d'inviter environ 120 jeunes représentants des futures élites d'une quarantaine de pays.

Ces deux programmes sont appréciés de manière très positive par les postes à l'étranger, notamment ceux ayant fait l'objet d'un contrôle de la part de votre rapporteur spécial en 2006, en application de l'article 57 de la LOLF. Toutefois, à l'expérience, certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont pu regretter l'absence de « fongibilité » entre les deux programmes, et leur relatif cloisonnement : une année, un poste peut souhaiter, compte tenu de l'analyse politique qu'il fait du pays dans lequel il se trouve, privilégier plutôt les personnalités médiatiques que les personnalités politiques, ou l'inverse. La séparation des deux programmes d'invitation, répartis entre deux services, ne facilite pas les arbitrages. En conséquence, votre rapporteur spécial préconise, tout en préservant les deux programmes, et les deux cibles prioritaires pour les invitations, de constituer un guichet unique, qui pourrait être confié à la direction de la communication et de l'information.

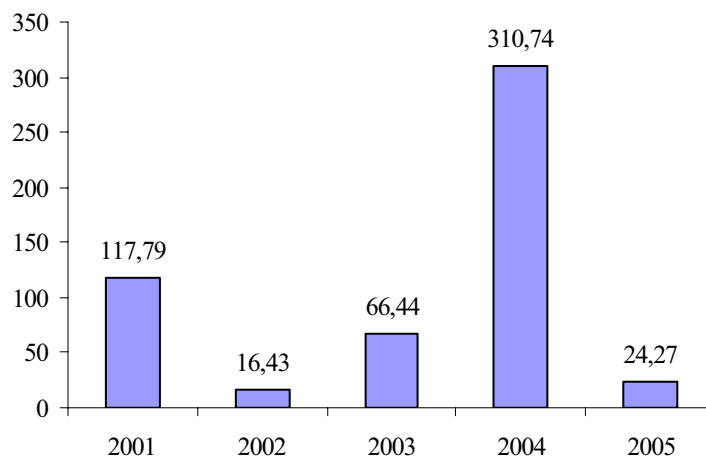
2. La nécessité de tirer les conséquences de la spécificité actuelle de l'immobilier de l'Etat à l'étranger pour engager une politique immobilière plus dynamique

Sur le plan budgétaire, le ministère des affaires étrangères, dans le cadre de son contrat de modernisation 2006-2008, a prévu d'autofinancer ses opérations immobilières grâce aux cessions des éléments de son patrimoine à

l'étranger devenu inutile à ses besoins. Ceci devrait conduire le ministère des affaires étrangères à entreprendre des ventes d'immeubles d'un volume de 120 à 150 millions d'euros au cours de cette période. Si cet objectif ne pouvait être atteint, compte tenu de la complexité d'un certain nombre d'opérations de vente et de la durée nécessaire à leur réalisation, la programmation des opérations immobilières sera diminuée en conséquence afin de prévenir tout risque de crise de financement.

Recettes de cessions immobilières du Quai d'Orsay

(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères

Compte tenu de ses ressources financières, le ministère a ramené le nombre de ses opérations immobilières de 700 opérations « ouvertes » en 2005 à 250 à 300.

Deux remarques doivent être faites au sujet des implantations immobilières du Quai d'Orsay :

- s'agissant de l'immobilier de l'Etat à l'étranger, la spécificité du régime qui lui est applicable, notamment parce qu'il s'agit de bâtiments diplomatiques, ayant parfois fait l'objet d'accords internationaux, ou de conventions juridiques originales avec les autorités publiques, est trop souvent méconnue lorsque la question des cessions immobilières est évoquée. A l'inverse, 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**¹. Les

¹ Votre rapporteur spécial garde en mémoire l'inertie, pour motifs de complexité juridique, qui a conduit à ne pas céder jusqu'à présent la « maison de France » à Rio de Janeiro, alors que celle-ci est surdimensionnée par rapport aux besoins d'un consulat général et de la mission

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 clauses permettant la réversibilité du choix d'implantation.

- s'agissant de l'implantation parisienne du Quai d'Orsay, votre rapporteur spécial prend acte de l'abandon du projet de « site unique » et la perspective d'une structuration à terme de ses implantations parisiennes autour de 3 sites : le Quai d'Orsay, qui demeurerait le site « historique », le site de La Courneuve qui accueillera les archives diplomatiques ainsi que d'autres services et un autre site ayant vocation à regrouper l'ensemble des autres services de l'administration centrale. **Afin de pouvoir déterminer le budget sur lequel le Quai d'Orsay peut compter pour reloger certains de ses services, votre rapporteur spécial croit nécessaire d'engager la vente des immeubles parisiens (hors Quai d'Orsay) dès maintenant, quitte à assortir cette vente d'une location pendant la durée de recherche du nouveau site.**

3. L'absence de gestion, et le dérapage correspondant, des contributions internationales

L'an passé, votre rapporteur spécial constatait une erreur manifeste d'appréciation dans la justification au premier euro concernant les opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, dont la prévision de dépense s'établissait à **136,22 millions d'euros**, « *fixés de manière forfaitaire, au niveau des crédits de la loi de finances initiale pour 2005* ». En fonction des éléments transmis par le contrôleur financier, votre rapporteur spécial avait souligné qu'il manquait au minimum 75 millions d'euros à la justification au premier euro du programme 105.

Un projet de décret d'avance transmis à votre commission des finances le 13 novembre dernier a proposé l'ouverture de 80 millions d'euros au titre des opérations de maintien de la paix. Aussi, fort logiquement, la commission des finances a émis un avis défavorable sur **le projet de décret précité en ce qui concerne les crédits affectés aux opérations de maintien de la paix de l'ONU inscrits sur la mission « Action extérieure de l'Etat »**. Sur ce point d'ailleurs, le contrat de modernisation signé avec la direction du budget n'apparaît formellement pas respecté. Il prévoit que « *le ministère des affaires étrangères s'engage à informer le Parlement de l'évolution des contributions obligatoires aux organisations internationales, dont les OMP, et de leur charge budgétaire* ». **Votre rapporteur spécial n'a pas eu l'opportunité de bénéficier de telles informations en cours d'année, du moins si l'on excepte les investigations qu'il a été amené à conduire.**

économique associée, que notre ambassade a été transférée à Brasilia depuis plusieurs décennies et que les coûts de fonctionnement associés au bâtiment sont élevés.

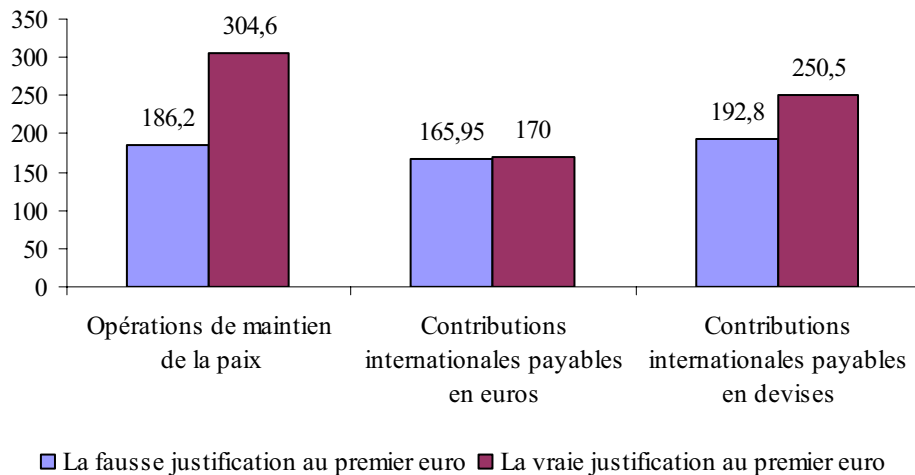
Le contrat de modernisation 2006-2008 a prévu un **rebasage progressif des opérations de maintien de la paix**, avec une première tranche de 50 millions d'euros en 2007. A ce montant s'ajoute, toujours en 2007, une tranche complémentaire de 10 millions d'euros visant à réévaluer les autres contributions internationales, également notoirement sous-dotées.

Pourtant, la justification au premier euro 2007 n'est pas moins insincère que ne l'était celle de 2006. Ainsi, la dotation prévue au titre des contributions internationales s'établit dans le projet de loi de finances pour 2007 à 544,96 millions d'euros. Selon la « vraie » justification au premier euro que votre rapporteur spécial a obtenu, en application de l'article 57 de la LOLF, la dotation réelle s'établirait à 725 millions d'euros. Les impasses ne concernent pas seulement les opérations de maintien de la paix, mais aussi les autres contributions « obligatoires ». S'agissant en outre des contributions aux institutions européennes, les impasses sont également élevées : 48,4 millions d'euros dans la « vraie » justification au premier euro contre 41,7 millions d'euros dans la « fausse » justification au premier euro présentée dans le projet annuel de performances : la dotation au Conseil de l'Europe s'élèverait ainsi à 38 millions d'euros contre 34 millions d'euros affichés.

Au total, l'écart global entre « vraie » et « fausse » justification au premier euro s'établit à 187 millions d'euros, soit près de 13 % des montants du programme 105. Comme le souligne à juste titre une note de la direction des affaires financières du ministère des affaires étrangères en date du 26 janvier 2006 relative à la préparation du budget 2007 : *« la lisibilité et la crédibilité constitueront les critères centraux du choix des déterminants. L'objectif premier est en effet de convaincre la direction du budget et les parlementaires de la pertinence de la dépense sollicitée. Plus une enveloppe reposera sur des bases juridiques obligatoires ou des engagements fermes et justifiés ainsi que sur un déterminant financier non négociable, moins elle sera discutée »...*

**La « vraie » et la « fausse » justification au premier euro
en ce qui concerne les contributions internationales**

(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères

Ces impasses ne prennent pas en compte les opérations de maintien de la paix **non encore budgétées par l'ONU**, qui peuvent être estimées de manière très prudente aux montants suivants :

- FINUL renforcée : 50 millions d'euros ;
- extension de la MINUS au Darfour : 83 millions d'euros ;
- création de la MINUT (Timor) : 14 millions d'euros.

Au-delà des aspects majeurs de sincérité budgétaire, deux points appellent de fortes critiques s'agissant des contributions internationales.

Il s'agit tout d'abord de « l'inventaire à la Prévert » des contributions internationales financées par le ministère des affaires étrangères. Votre rapporteur spécial en publiera la liste dans son rapport spécial. Parmi quelques exemples, on peut citer :

- l'association pour la conservation des albatros et des pétrels (ACAP) : 60.200 euros ;
- commission internationale pour la conservation des thonidés de l'atlantique (CICTA) : 260.000 euros ;
- centre international de recherche sur le cancer et union internationale contre le cancer : 1.100.000 euros ;
- organisation mondiale des douanes : 610.000 euros ;
- commission internationale permanente pour l'épreuve des armes à feu portatives : 2.300 euros ;

- office international des épizooties : 343.000 euros ;
- office international de la vigne et du vin : 593.000 euros ;
- accord relatif à la protection des chauves souris en Europe : 52.000 euros ;
- etc...

Les contributions « obligatoires » versées à ces organisations internationales font-elles l'objet d'un suivi attentif de la part des gestionnaires du Quai d'Orsay ? Rien n'est moins sûr compte tenu de la « modestie » des sommes en jeu. Les budgets de ces organismes font-ils l'objet d'un examen par nos diplomates lorsqu'ils sont votés ? Leur évolution est-elle maîtrisée ? Votre rapporteur spécial n'a aucune assurance dans le domaine. Or la France est membre d'un peu plus de 150 organisations.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial recommande que chaque projet de loi de ratification d'une convention créant un organisme international comporte une **étude d'impact budgétaire affichant le budget prévisionnel de l'organisme créé, et son évolution prévisible.**

Un tri s'impose pour réaffecter à des ministères disposant des compétences pour les suivre les contributions de la France aux organismes internationaux dans leur champ d'intervention.

Le ministère des affaires étrangères a la charge de dotations parfois lourdes, comme celle allouée à l'institut du monde arabe (9,46 millions d'euros) dont chacun connaît la situation financière délicate.

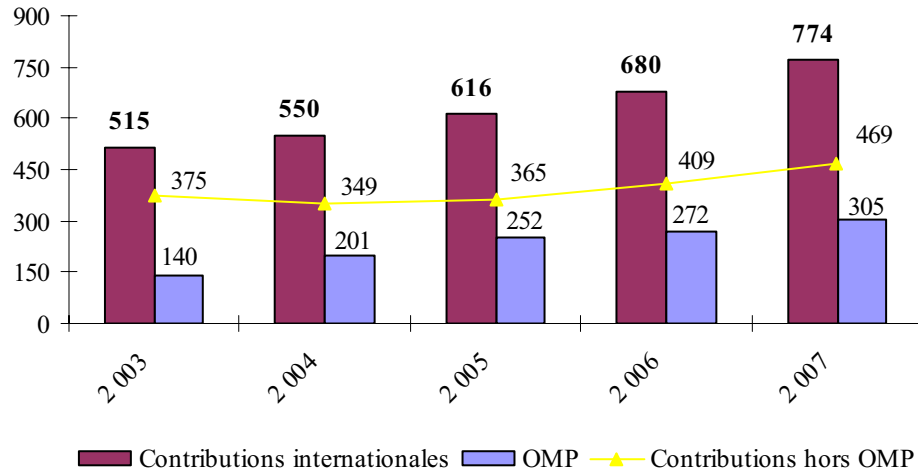
Sont ainsi principalement en cause en première analyse les ministères de l'agriculture, de la culture, de l'écologie et de la santé pour reprendre certaines contributions internationales. Votre rapporteur spécial vous proposera un **amendement de suppression des dotations aux organismes cités plus haut afin d'inciter le gouvernement à inscrire ces crédits sur les missions idoines.**

La conséquence de cette absence de suivi par le Quai d'Orsay de la multitude de contributions internationales qu'il devrait gérer consiste en un dérapage des crédits. Manifestement, les diplomates français ne parviennent pas à inciter les organisations internationales à maîtriser leur budget, comme la France s'efforce d'y parvenir avec le budget de l'Etat en général, et avec celui du Quai d'Orsay en particulier. Pourtant, **le multilatéralisme est inséparable de la bonne gestion des crédits qui lui sont alloués.**

Il s'ensuit une dérive préoccupante des dotations aux organisations internationales sur la période récente, et ce même sans intégrer les opérations de maintien de la paix.

Evolution des contributions internationales avec et sans les OMP

(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères

Comme le reconnaît le ministère des affaires étrangères, il existe un besoin de « *sensibilisation plus marquée de l'ensemble des négociateurs, à l'administration centrale et dans les postes, aux aspects budgétaires des programmes d'action de chaque organisation* ». Votre rapporteur spécial se propose d'inciter à cette prise de conscience nécessaire en proposant un amendement de réduction de crédits correspondant à 0,5 % du montant des contributions payables en devises, afin que soit ralentie l'irrésistible ascension des coûts des organisations internationales. Si nos diplomates ne sont évidemment pas seuls autour de la table au moment de l'établissement des budgets des organisations internationales, ils ont le devoir de faire passer leur message de soutien au multilatéralisme dans un souci de modération budgétaire.

Compte tenu du périmètre du programme 105, les tensions inflationnistes sur les crédits dédiés aux contributions internationales conduisent à des arbitrages douloureux sur le réseau diplomatique, fongibilité oblige ! Or, sur la période 1998-2002, selon les termes du Quai d'Orsay, le « *jeu des fermetures, des ouvertures et des transformations s'est traduit par un solde négatif de 1,83 million d'euros sur l'enveloppe globalisée de fonctionnement* ».

4. L'inflation préoccupante de la masse salariale des recrutés locaux.

La masse salariale des agents de droit local employés par les ambassades dans les pays de l'OCDE augmente d'environ 5 % par an (hors prise en compte de la variation des effectifs), ce qui pourrait représenter

une hausse d'au moins 36 % en 2013, et qui pourrait même aller jusqu'à 54 % *« si l'on tient compte de la pluralité des facteurs pouvant contribuer à l'augmentation de la masse salariale (ancienneté, mérite, protection sociale, réforme des grilles, tous paramètres ayant fait l'objet d'une politique volontariste depuis les années 90) »*, selon les termes d'un audit de modernisation sur le sujet.

L'évolution de la masse salariale des agents de droit local du Quai d'Orsay est très supérieure au rythme de progression des rémunérations dans la fonction publique en France. La forte augmentation constatée intervient au moment où les indemnités de résidence des agents titulaires au Quai d'Orsay sont fortement contraintes.

La politique de l'emploi local dans les pays de l'OCDE se révèle être un pari budgétaire hasardeux. Alors que le nombre de recrutés locaux a globalement diminué, la masse salariale consacrée à ces personnels n'a cessé d'augmenter pour s'élever aujourd'hui à environ de 100 millions d'euros (82 millions d'euros en 2000), sous l'effet conjugué de l'évolution de la structure des emplois de recrutement local (accroissement des emplois de bureau et diminution du nombre des emplois de service) et de la mise en place d'un plan d'action visant à valoriser la situation des recrutés locaux (intégration systématique d'un ou plusieurs niveaux supérieurs de rémunération dans les nouvelles grilles, d'une progression plus rapide entre les échelons afin d'assurer un véritable déroulement de carrière et de l'amélioration de la couverture maladie/accident du travail et retraite.

En outre, sur l'ensemble des recrutés locaux du réseau diplomatique et consulaire, on identifie près de 1.500 Français, soit environ un quart du total des effectifs. Ces Français ont le plus souvent un statut plus favorable que les autres recrutés locaux.

Manifestement, au moins en termes de coût, la transformation d'emplois de titulaires du ministère des affaires étrangères en emplois de recrutés locaux ne constituent pas une complète réussite. Il faut donc se féliciter que le ministère des affaires étrangères *« explore en liaison avec d'autres administrations présentes à l'étranger les diverses voies qui permettront de définir de nouvelles règles non inflationnistes de rémunération de ces agents »*.

Dans les pays de l'OCDE en outre, la complexité des droits du travail locaux, et l'insuffisante maîtrise de ces questions par nos postes, conduisent à des surcoûts importants en cas de contentieux sociaux. L'exemple le plus récent concerne la suppression des cours de français de l'institut français de Vienne, qui a conduit au terme d'un contentieux coûteux au paiement de 200.000 euros d'indemnités de licenciement au personnel concerné.

Selon le Quai d'Orsay, pour le monde entier, 263 contentieux seraient en cours. Le ministère des affaires étrangères estime à 1.050.000 euros le montant auquel il sera condamné au titre de ces contentieux.

Dès lors, votre rapporteur spécial a le sentiment que, au moins dans les pays de l'OCDE, du moins certains, **le recrutement de contrats locaux aboutit à des rigidités supérieures à celui de fonctionnaires titulaires, rendant les choix d'implantation de la France à l'étranger difficilement réversibles**. Les redéploiements doivent sans doute être mieux préparés. De plus, la substitution de personnels locaux aux titulaires du ministère n'a plus vocation à être systématiquement encouragée, sauf compétences particulières. Compte-tenu des perspectives de départ à la retraite au ministère des affaires étrangères (40 % des titulaires devraient quitter leurs fonctions d'ici 2016, soit 3.000 personnes), les redéploiements de personnels titulaires en cas de fermetures d'un poste diplomatique, consulaire ou culturel devraient être plus simples à mettre en œuvre que le licenciement de recrutés locaux.

C. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Le programme 105 présente **cinq objectifs**, qui sont ceux des principaux axes stratégiques de la mission « Action extérieure de l'Etat » :

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

Votre rapporteur spécial se félicite des réelles avancées réalisées dans le projet annuel de performances en matière d'indicateurs¹. Le progrès est important par rapport à l'exercice 2006, alors même que **l'action politique du ministère des affaires étrangères se prête difficilement à l'évaluation** et que l'impact du réseau diplomatique en termes d'influence est peu mesurable.

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

Pour cette raison, la volonté du Quai d'Orsay d'évaluer le cœur de son action, le **traitement des principales crises en fonction des intérêts poursuivis par la France** ou les **progrès des intérêts français concernant les principaux dossiers européens** ou encore les **principales négociations dans les enceintes multilatérales en fonction des objectifs poursuivis par la France**, mérite d'être encouragée. Cette évaluation est réalisée sous la forme d'une auto notation, sur une échelle de 1 à 5, ce qui paraît pertinent. Votre rapporteur spécial partage toutefois la proposition de notre collègue député

¹ S'agissant des indicateurs relatifs aux sites internet du ministère des affaires étrangères et au taux de dématérialisation des procédures (dont les objectifs sont très satisfaisants), votre rapporteur spécial renvoie aux propositions contenues dans son récent rapport d'information n° 10 (2006-2007) : « Ambassades et consulats virtuels. Accroître et diversifier la présence française à l'étranger ».

Jérôme Chartier, rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, de confier cette notation au conseil des Affaires étrangères nouvellement créé. Si la démarche proposée est la bonne, sans doute les notes que s'est décerné le Quai d'Orsay sont-elles en effet un peu indulgentes.

Selon les indicateurs proposés dans le projet annuel de performances, le ministère affiche, sans surprise, des résultats moyens dans le traitement des crises en Afghanistan, en Iran et s'agissant du processus de paix au Proche-Orient. De manière plus étonnante, le Quai d'Orsay s'octroie une « bonne note » s'agissant la gestion de la crise en Côte d'Ivoire. **Au-delà des objectifs que se fixe la France pour chaque crise, une explicitation de la notation serait susceptible de la rendre plus crédible.**

Parmi les points noirs de l'année 2006 figure l'échec relatif d'une convention universelle d'interdiction du seul clonage reproductif, seule une « *déclaration aux termes ambigus a été adoptée à une courte majorité* » selon le Quai d'Orsay.

Il importe évidemment d'en tirer les conséquences lorsque les objectifs fixés ne sont pas au rendez-vous. Ainsi, au titre de l'indicateur « présence des Français et usage du français dans les organisations internationales et l'Union européenne » figure, dans le projet annuel de performances pour 2007, le sous-indicateur « taux d'élections remportées par la France ou des français » dont l'objectif était de 100 % en 2006. L'échec de la candidature de M. Bernard Kouchner à la direction générale de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ne permettra pas d'atteindre l'objectif : il importe de tirer les conséquences de l'échec précité pour aborder de meilleure manière l'année 2007... ou fixer un objectif plus réaliste.

2. Aucun indicateur qualitatif ne concerne le réseau

Comme l'an passé, et dans son rapport d'information précité¹, votre rapporteur spécial regrette l'absence d'indicateur qualitatif relatif au réseau diplomatique. Certes, les modalités de contrôle de gestion ne sont pas toutes encore définies. Un chantier informatique est en cours à ce sujet.

Néanmoins, **votre rapporteur spécial considère que, 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, Etats-Unis, pays émergents BRIC², 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.**

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

² Brésil, Russie, Inde, Chine.

3. Un indicateur de réduction du réseau en Europe

En coordination avec les engagements pris dans le contrat de modernisation 2006-2008, le projet annuel de performances affiche un objectif de réduction du nombre d'implantations immobilière, intitulé indicateur de dispersion immobilière. Hors de France, le Quai d'Orsay disposait de 1.313 locations ou propriétés en 2005 : l'objectif est de passer à 1.297 en 2006 et à 1.284 en 2007. S'agissant de l'Union européenne, le nombre d'implantations était de 310 en 2005 : l'objectif est de passer à 304 en 2006 et à 294 en 2007. L'effort de réduction des implantations immobilières, qui cache sans doute une réduction légère du réseau, est plus marqué en Europe, ce qui est cohérent avec les décisions du comité interministériel de l'Etat à l'étranger de faire évoluer le réseau vers les pays émergents.

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

- Les conventions internationales, dont l'autorisation de ratification est soumise au Parlement, portant sur l'immobilier à l'étranger doivent comporter une **étude 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 clauses permettant la réversibilité du choix d'implantation.**

- Votre rapporteur spécial recommande que **chaque projet de loi de ratification d'une convention créant un organisme international comporte une étude d'impact budgétaire** affichant le budget prévisionnel de l'organisme créé, et son évolution prévisible.

- La commission des finances a émis un avis défavorable sur **la partie du projet de décret transmis le 13 novembre 2006 qui concerne les crédits affectés aux opérations de maintien de la paix de l'ONU inscrits sur la mission « Action extérieure de l'Etat »**. Le contrat de modernisation, signé avec la direction du budget, qui prévoit que *« le ministère des affaires étrangères s'engage à informer le Parlement de l'évolution des contributions obligatoires aux organisations internationales, dont les OMP, et de leur charge budgétaire »*, n'apparaît formellement pas respecté.

- Le recrutement de contrats locaux aboutit à des rigidités supérieures à celui de fonctionnaires titulaires, rendant les choix d'implantation de la France à l'étranger difficilement réversibles.

- La volonté du Quai d'Orsay d'évaluer le cœur de son action, le **traitement des principales crises en fonction des intérêts poursuivis par la France** ou les **progress des intérêts français concernant les principaux dossiers européens** ou encore les **principales négociations dans les enceintes multilatérales en fonction des objectifs poursuivis par la France**, mérite d'être encouragée. Cette évaluation est réalisée sous la forme d'une auto notation, sur une échelle de 1 à 5, ce qui paraît pertinent.

- Il doit être également possible, en retenant un **échantillon représentatif des dix postes les plus importants pour notre diplomatie** (Allemagne, Etats-Unis, pays émergents BRIC, Afrique du Sud...), de pratiquer pour ces chancelleries une auto notation, à partir d'objectifs politiques prédéfinis, et mis en œuvre sous l'autorité de l'ambassadeur.

- L'objectif pour le « taux d'élections remportées par la France ou des Français » était de 100 % en 2006. **L'échec de la candidature de M. Bernard Kouchner à la direction générale de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ne permettra pas d'atteindre l'objectif** : il importe de tirer les conséquences de l'échec précité pour aborder de meilleure manière l'année 2007... ou fixer un objectif plus réaliste.

- Les programmes d'invitation de personnalités d'avenir ou de journalistes sont appréciés de manière très positive par les postes à l'étranger. Toutefois, à l'expérience, certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont pu regretter l'absence de « fongibilité » entre les deux programmes, et leur relatif cloisonnement. En conséquence, **votre rapporteur spécial préconise, tout en préservant les deux programmes, et les deux cibles prioritaires pour les invitations, de constituer un guichet unique, qui pourrait être confié à la direction de la communication et de l'information.**

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

Les crédits du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » représentent 526,4 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 526,4 millions d'euros de crédits de paiement¹, dont 89,9 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 1.350, contre 1.371 pour l'exercice 2006.

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

Le programme représente 23 % des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

A. LES FINALITÉS ET LES ACTIONS DU PROGRAMME

1. Les finalités

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

Selon les termes du projet annuel de performances, il :

- *« s'appuie sur des partenariats durables à modalité souple, en diminuant le nombre de ses propres structures, réduisant ses coûts de fonctionnement (19 centres culturels fermés de 2000 à 2006), et en renforçant le pilotage des principaux opérateurs du programme ;*

- *développe des niches à forte valeur ajoutée, en subsidiarité et complémentarité avec les structures internationales et locales (financement à 3 % du programme multilatéral « Frontières humaines des sciences » dont le budget total est de 60 millions d'euros ; ce programme pluridisciplinaire des sciences du vivant a permis l'obtention à onze reprises du Prix Nobel) ;*

- *recourt systématiquement au cofinancement, en créant des fondations, en développant des programmes bilatéraux cofinancés à parité et en ne menant de projets qu'en partenariat (quatre fondations établies aux États-unis - Stanford, Berkeley, MIT et Chicago - financent désormais les*

¹ Un amendement de transfert de crédits vers le programme 151 à hauteur de 49 millions d'euros a néanmoins été adopté à l'initiative de notre collègue député Jérôme Chartier lors de l'examen en première délibération de la présente mission à l'Assemblée nationale.

échanges d'étudiants autrefois pris en charge par le ministère des affaires étrangères).

- réalise des économies d'échelle importantes et peut imposer à son réseau d'atteindre d'ici 2010 un taux d'autofinancement de 60 % (toutes charges comprises), contre 51,1 % actuellement.

- optimise ainsi ses crédits en utilisant leur effet de levier. Leur taux moyen de retour s'établit à 2 pour 1 (deux euros levés pour 1 euro financé par l'Etat), mais ce taux peut atteindre 11 pour 1 (action culturelle aux États-Unis). »

Le programme 185 s'appuie sur de cinq opérateurs : CulturesFrance (issue de la fusion entre l'AFAA (Association française d'action artistique) et l'ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française)), GIP FCI (Groupement d'intérêt Public France Coopération internationale), EDUFRANCE (Agence interministérielle chargée de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger), EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) et l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger) dont la dotation est passée en loi de finances initiale pour 2006 du programme 151 où elle était initialement inscrite au présent programme.

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

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

En pratique, les crédits d'action culturelle, notamment ceux octroyés aux opérateurs (AFAA et ADPF) par pays, sont ventilés entre les deux programmes, ce qui empêche tout redéploiement géographique des crédits d'action culturelle.

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

Le programme est structuré en 2 budgets opérationnels de programme, 6 unités opérationnelles centrales et 49 unités opérationnelles locales à l'étranger. Les deux budgets opérationnels de programme concernent l'enseignement français à l'étranger et le rayonnement culturel et scientifique. En théorie, l'existence d'un nombre limité de BOP devrait permettre au principe de fongibilité de s'appliquer de manière maximale. Pourtant, le programme 185 a la réputation d'avoir un nombre record de crédits « fléchés ».

2. La structuration en actions

Le programme est structuré en quatre actions.

Une action, celle dédiée à « l'audiovisuel extérieure » a été transformée en programme (programme 155), lequel a été transféré à la mission interministérielle « médias ». Il n'y a donc plus de possibilité d'arbitrage, pour le responsable de programme, entre les crédits alloués au rayonnement audiovisuel et ceux consacrés aux autres modalités de rayonnement (livre, arts vivants, coopération scientifique etc...). Le transfert du programme 115 peut avoir deux effets : un effet inflationniste, si ce programme est considéré comme « *sanctuarisé* », ou au contraire, un effet de « *dépérissement* », lié au fait que les priorités politiques du moment joueraient, au sein de la mission « médias », en faveur de la chaîne d'information internationale, au détriment de TV5 et RFI.

Une action « garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers » regroupe les crédits de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), transférés en loi de finances initiale pour 2006 du programme 151 au programme 185, afin de marquer la priorité accordée au rayonnement des écoles françaises auprès des publics étrangers.

Action n° 1 : Animation du réseau (22,1 millions d'euros)

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

Action n° 2 : langue et culture française (108,6 millions d'euros)

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

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

En ce qui concerne l'action culturelle, le ministère des affaires étrangères s'appuie sur de nombreux opérateurs : CulturesFrance, qui regroupe désormais l'ex-AFAA pour les échanges artistiques, bureau international de l'édition française pour le livre et l'écrit et l'ex-association pour le développement de la pensée française (ADPF), mais aussi sur le réseau des 73 alliances françaises.

Parallèlement, au titre de cette action, le ministère des affaires étrangères anime un réseau d'établissements culturels **pluridisciplinaires : 59 centres et instituts culturels et 7 centres de recherche.**

Action n° 3 : renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires (63,1 millions d'euros)

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

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

Action n° 4 : garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers (332,6 millions d'euros¹)

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

3. La ventilation analytique souligne la prédominance des crédits de l'AEFE

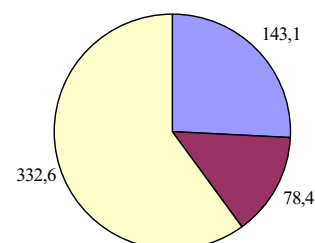
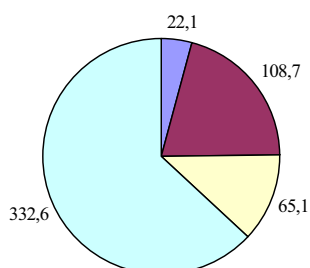
Les diagrammes ci-dessous font apparaître la part écrasante au sein du programme 185 des crédits dévolus à l'AEFE : **62,9 % avant ventilation analytique des coûts et 60 % après.**

Les autres actions sont d'un montant très limité, ce qui fonde la recommandation de votre rapporteur spécial d'augmenter la taille du présent programme en regroupant l'ensemble des crédits dédiés à l'action culturelle, y compris ceux inscrits aujourd'hui sur le programme 2009.

¹ Avant transfert des bourses (49 millions d'euros) sur le programme 151 opéré par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jérôme Chartier.

Répartition du programme 185 entre actions avant et après ventilation analytique

(en millions d'euros)



■ Animation du réseau ■ Langue et culture linguistique
□ Echanges scientifiques et universitaires □ AEFÉ

■ Langue et culture linguistique ■ Echanges scientifiques et universitaires □ AEFÉ

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Action extérieure de l'Etat »

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

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1. Animation du réseau	22,1	4,2%	0,0	0,0%
2. Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	108,7	20,6%	143,1	25,8%
3. Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	65,1	12,3%	78,4	14,1%
4. AEFÉ	332,6	62,9%	332,6	60,0%
Ensemble	528,5	100,0%	554,1	100,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Action extérieure de l'Etat »

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

La justification au premier euro du programme 185, si elle a indéniablement progressé, manque encore parfois de clarté. La répartition des effectifs entre actions se révèle aujourd'hui difficile, sans que votre rapporteur

¹ En logique analytique, le programme bénéficie de crédits, au prorata du poids budgétaire du programme et des ETPT, de l'action soutien du programme 105. Au sein du programme, les crédits de l'action « animation du réseau » sont ventilés selon une clé de répartition sur laquelle le ministère des affaires étrangères lui-même exprime des réserves.

spécial ait été en mesure de connaître précisément la répartition des effectifs finalement retenue pour l'élaboration du projet annuel de performances 2007.

1. Le nécessaire suivi de la trésorerie des opérateurs

S'agissant des opérateurs, qui représentent la majeure partie du programme, votre rapporteur spécial souligne les progrès réalisés dans la présentation des crédits et des effectifs. Il regrette néanmoins qu'une analyse de la trésorerie ne soit pas présentée dans le projet annuel de performances.

Deux exemples soulignent l'importance de cette analyse de trésorerie.

Premièrement, la trésorerie significative de l'AEFE a diminué dans des proportions considérables pour une double raison. D'une part, l'AEFE a reçu en dotation immobilière un certain nombre d'établissements dont elle doit désormais conduire la rénovation et prévoir l'entretien, sans avoir reçu la totalité des crédits correspondant. D'autre part, alors que les deux tiers des crédits de l'AEFE constituent des dépenses de personne (l'équivalent du titre 2 pour le budget de l'Etat), la subvention versée à l'établissement pour charge de service public a fait l'objet en 2006 d'une régulation à un taux de 5 %, ce qui a amené l'agence à puiser dans sa trésorerie et à recourir à l'emprunt. La subvention de l'Etat a représenté en 2006 plus de la moitié des ressources de l'établissement. Il conviendrait donc en 2007 de distinguer en termes de régulation budgétaire les crédits de personnel (régulés à hauteur de 0,15 %) des autres crédits (régulés à hauteur de 5 %).

Budget de l'AEFE en 2006

(en milliers d'euros)

Subventions de l'Etat	Ressources propres	Total
324.300	282.937	609.237

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Action extérieure de l'Etat »

Budget de l'AEFE en 2006 : répartition entre personnel, fonctionnement et investissement

(en milliers d'euros)

Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
429.132	196.683	50.770	676.585

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Action extérieure de l'Etat »

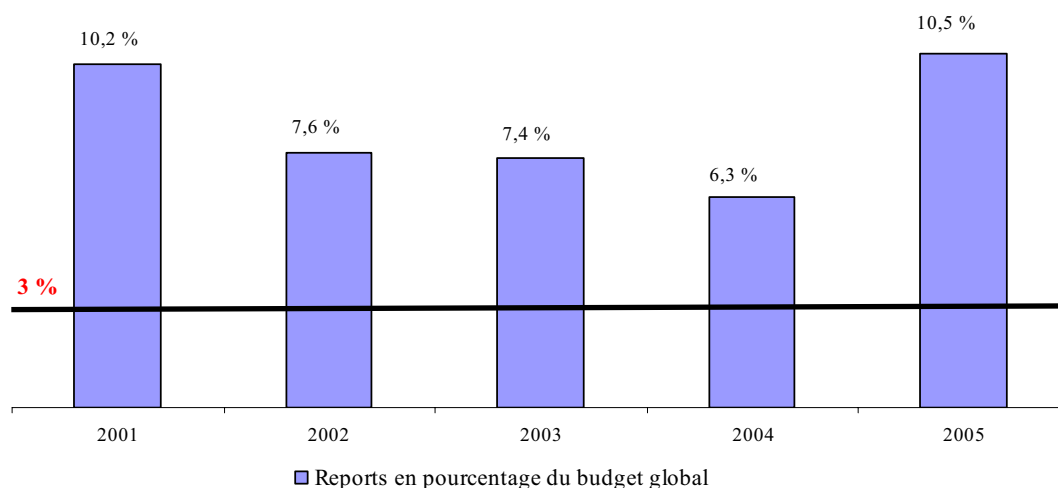
Un croisement des deux tableaux souligne que, au-delà de l'investissement, une partie du fonctionnement devrait être financée en 2006, soit par un prélèvement sur la trésorerie, soit par emprunt, ce qui est peu vertueux.

En 2007, la dotation à l'AEFE est réévaluée de 8 millions d'euros, ce qui correspond à la quasi-totalité de l'augmentation de l'enveloppe du programme 185.

Deuxièmement, **les reports d'opérations de CulturesFrance**, ex-association française d'action artistique (AFAA), **apparaissent importants**, en raison d'une trésorerie qui reste significative à chaque fin d'exercice. Il faut noter que la LOLF limite les reports à 3 % des crédits ouverts s'agissant des dépenses de l'Etat. Dans le cas de ex -association française d'action artistique (AFAA), **les reports ont atteint en 2005 10,5 % du budget de l'association**, correspondant à 21,1 % de la dotation versée par le ministère des affaires étrangères, tous programmes confondus (16,4 millions d'euros¹).

Montant des reports de crédits sur le budget de l'AFAA

(en %)



Source : rapports d'activité de l'AFAA

Le reliquat de trésorerie au 31 décembre de chaque exercice, toutes dettes acquittées, correspond, hors fonds propres et fonds de réserve, à des crédits d'opérations en report. Contrairement à certains établissements pour lesquelles une trésorerie importante est nécessaire, **CulturesFrance ne doit faire face à aucun investissement. Contrairement à d'autres établissements culturels (musées, centres culturels...), les recettes de CulturesFrance sont essentiellement liées à des subventions publiques et à du mécénat. Elles ne sont liées à aucune exploitation commerciale, dont les recettes sont par définition soumises aux aléas de fréquentation.** Les subventions couvrent amplement les salaires (4,5 millions d'euros).

C'est à l'aune de ces considérations que doit être examinée les projections de trésorerie pour le 31 décembre 2006 adressées à votre

¹ Ceci ne tient pas compte du fonds de solidarité prioritaire et des « commandes » passées par l'Etat en cours d'année.

commission des finances par M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, le 27 novembre 2006. Au 31 décembre 2006, la trésorerie atteindrait 10,3 millions d'euros. De cette somme doivent évidemment être retranchés les fonds propres et les fonds de réserve (3 millions d'euros). Une fois acquittées les dettes (5,75 millions d'euros) et recouvrées les créances (650.000 euros), **il restera à l'association CulturesFrance 3,4 millions d'euros, reportés sur 2007, soit 47 jours de fonctionnement.** Ramenée aux seules dépenses de personnel, cette trésorerie représente plus de 275 jours de fonctionnement.

Naturellement, **cette analyse de trésorerie n'est pas à proprement parler une analyse de fonds de roulement**, même si elle s'en rapproche, du fait de la prise en compte des créances et des dettes. Aucune information n'existe s'agissant du fonds de roulement actuel. Néanmoins, le contrôleur financier du ministère des affaires étrangères a estimé le **fonds de roulement consolidé des deux associations fusionnées, au 1^{er} janvier 2006, à 62 jours.** Ce chiffre a sans doute baissé légèrement depuis, ce qui permet de retenir comme hypothèse de travail un fonds de roulement du même ordre de grandeur que celui de la trésorerie, créances et dettes étant déduites.

Evaluation de la trésorerie de CulturesFrance au 31 décembre 2006

(en euros)

Trésorerie au 15 novembre 2006	10.259.160
Dont fonds propres et fonds de réserve	3.019.391
Total de la trésorerie disponible	7.239.769
Entrées de trésorerie d'ici le 31 décembre 2006	650.000
Sorties de trésorerie d'ici le 31 décembre 2006	5.750.000
Versement complémentaire du ministère des affaires étrangères au titre de 2006	1.250.000
Estimation de la trésorerie au 31 décembre 2006	3.389.769

Source : ministre des affaires étrangères/CulturesFrance

Le montant du fonds de roulement paraît donc élevé pour une association n'ayant pas d'investissement à supporter, ni d'aléas commerciaux à couvrir. L'association a évidemment besoin d'un volant de trésorerie en attendant la subvention versée par le Quai d'Orsay en début d'année¹. Naturellement, cette subvention a vocation à être versée en tout début d'année, avant le paiement des premiers salaires du mois de janvier (moins de 400.000 euros). Il paraît peu justifié de maintenir 47 jours de

¹ Exceptionnellement, cette première tranche a été versée le 8 juin 2006 à l'ex-AFAA, en refus de cet organisme de signer sa convention avec le ministère des affaires étrangères. Celui-ci était dû au souhait de son directeur de ne pas supporter la mise en réserve de crédits de 5 %, prévue dans l'exposé général des motifs de la loi de finances initiale pour 2006 votée par le Parlement, mise en réserve de précaution assumée pourtant par l'ensemble des services de l'Etat, y compris les plus essentiels et les plus prestigieux.

fonctionnement en raison du léger décalage de versement de la subvention publique par rapport au début de l'exercice budgétaire.

De plus, la fusion entre l'ancienne association française d'action artistique (AFAA) et l'association pour le développement de la pensée française (ADPF) a suscité des gains de productivité, et c'est heureux, que reconnaît le ministère des affaires étrangères, en matière immobilière et d'effectifs. Selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007 et présenté au Parlement, **le nombre d'ETPT de la nouvelle agence devrait passer de 120,9 en 2006 à 105,2 en 2007, soit une diminution de 15 postes. Ce chiffre paraît justifié en raison des importantes synergies constatées entre les deux associations fusionnées.**

Des gains de productivité prévus par l'opérateur et de la trésorerie significative prévue pour la fin 2006, la tutelle ne tire aucune conséquence dans l'évaluation de sa dotation pour 2007. Les gestionnaires du programme 185 ne proposent pas, comme ils le devraient, un ajustement des crédits de subvention à la nouvelle agence qui correspond très exactement à la somme des subventions versées précédemment aux deux associations AFAA et ADPF (8.990.327 euros). **Votre rapporteur spécial vous propose un amendement d'ajustement.** Une réduction de la trésorerie de 500.000 euros ramènerait les ressources disponibles de 47 jours à 40 jours de fonctionnement.

Au cours de ses investigations, durant lesquelles **les informations financières fournies ont manqué de constance et de fiabilité, au gré des interlocuteurs rencontrés**, votre rapporteur spécial a mis en évidence une **incompréhension forte de l'association vis-à-vis de la logique de mise en réserve de crédits** à laquelle est pourtant soumis l'ensemble des dépenses de l'Etat, ce qui a induit en 2006, et pourrait provoquer encore en 2007, une **fuite en avant sur le plan financier.**

Ainsi, en 2006, **CulturesFrance a engagé 100 % des opérations prévues** au titre de la subvention du ministère des affaires étrangères, alors que, sur cette subvention, le ministère des affaires étrangères a supporté une mise en réserve de 5 %. **L'association n'a donc reçu logiquement que 95 % du versement prévu¹.** L'écart entre les engagements de CulturesFrance et la subvention reçue s'établit à 844.210 euros. CulturesFrance a donc choisi d'afficher **artificiellement un déficit pour 2006**, qui serait venu s'imputer sur les réserves de l'établissement. Ceci n'aurait pas dû être accepté par le conseil d'administration de l'association, qui s'est réuni plusieurs fois en cours d'année. Avait-il conscience de la situation ainsi provoquée ?

Inquiet de la situation, confrontée au risque de voir apparaître le premier exercice de CulturesFrance en déficit, **le ministère des affaires étrangères a obtenu le dégel de la majeure partie de la subvention**

¹ Si CulturesFrance n'avait pas été soumise à la mise en réserve, d'autres actions du Quai d'Orsay, consacrées par exemple aux centres culturels, auraient dû être mises encore davantage à contribution...

(300.000 euros) qui sera versée dans les prochains jours. Dès lors, lors de sa réunion de bureau du 29 novembre 2006, CulturesFrance a donc souhaité afficher un nouveau déficit pour le budget prévisionnel de 2007, de 832.342 euros, correspondant à l'écart entre 100 % des engagements, qu'elle entend donc maintenir nonobstant la mise en réserve de crédits, et 95 % des crédits qu'elle obtiendra (sauf dégel éventuel en fin d'année)¹.

Il y a là un **comportement financier inquiétant qui implique une réaction de la tutelle**, présente au conseil d'administration : **CulturesFrance n'a pas vocation à engager plus de crédits qu'elle n'en dispose réellement**, faute de quoi les réserves de l'établissement fondront irrémédiablement. Peut-être les projets envisagés en 2007 excèdent-ils les moyens de l'établissement, qui devra consacrer d'ailleurs une large part de son énergie à sa restructuration.

Ces éléments financiers recueillis par votre rapporteur spécial témoignent, s'il en était besoin, de la nécessité de confier une enquête à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur la gestion passée de l'Association française d'action artistique (AFAA). Cette enquête devra sans doute être complétée par un **audit financier plus complet diligenté par le ministère des affaires étrangères, qui doit établir la vérité des engagements financiers de CulturesFrance. La Cour des comptes indique ainsi dans le rapport transmis à la commission des finances que** *« la comptabilité de l'AFAA a manqué gravement de transparence et de rigueur. Cette situation est aggravée par une absence de formalisation des délégations au sein de l'association, qui revient à confier le pouvoir au seul directeur au détriment des organes statutaires, et par un commissaire aux comptes dont les diligences de contrôle apparaissent nettement perfectibles »*.

L'amendement de votre commission des finances constitue un **avertissement, pour une remise en ordre de l'association sur le plan financier, avant toute transformation de celle-ci en établissement public.**

La commission des finances a entendu le 8 novembre 2006 les responsables de la nouvelle agence CulturesFrance, dédiée à la promotion de la culture française à l'étranger, et les deux ministères de tutelle, sur la base de l'enquête demandée à la Cour des comptes concernant la gestion de l'Association française d'action artistique (AFAA). Elle s'est interrogée au terme de cette audition, ouverte à nos collègues des commissions des affaires culturelles et étrangères, sur la **capacité de la tutelle à établir des priorités stratégiques, géographiques, culturelles précises, et des procédures d'évaluation, permettant de piloter efficacement la nouvelle agence.** Elle regrette que la signature d'une convention d'objectifs et de moyens, et que l'audit relatif à l'exercice de sa tutelle sur les opérateurs par le Quai d'Orsay, n'aient pas précédé la création de la nouvelle agence. Cette création apparaît

¹ Hors personnel : la dotation qu'elle obtiendra sur ses dépenses de titre 2 sera seulement défalquée d'une mise en réserve de 0,15 %, comme pour tous les autres opérateurs de l'Etat.

du même coup précipitée, le « positionnement stratégique de l'agence » manquant parfois de clarté.

Votre rapporteur spécial souligne que la tutelle a vocation à rendre compte au Parlement, dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances, de manière précise, de **l'effet de levier public - privé des opérations financées ainsi que des contreparties financières et culturelles réelles obtenues par la France lorsqu'elle organise dans l'hexagone une saison dédiée à un pays étranger.**

Comme le rappelle la Cour des comptes, *« dans la période récente, l'activité de l'AFAA s'est progressivement concentrée sur le territoire national sous l'effet, à titre principal, de la montée en puissance des opérations dénommées « les saisons » dont la réalisation lui est confiée. Aujourd'hui, les interventions de l'AFAA sont en majorité menées en France avec pour objectif principal d'assurer le rayonnement de cultures étrangères dans notre pays. La Cour a conscience qu'un tel choix se place dans la perspective de l'application d'un principe de réciprocité avec les partenaires de la France. Néanmoins, elle est fondée à s'interroger sur les nouvelles attributions ainsi dévolues à l'opérateur, dont la fonction originelle et principale était d'assurer le rayonnement culturel de la France à l'étranger, et sur l'impact des moyens qui sont affectés à cette nouvelle mission, en l'absence de toute évaluation des opérations culturelles ainsi menées. D'ailleurs, sous l'effet de ce redéploiement opérationnel, l'AFAA, qui agissait jusqu'à présent en soutien des demandes exprimées par les services des ambassades, devient un programmateur indépendant acquérant une visibilité signalée sur la scène nationale. A cet égard, on peut se demander si les ministères en charge de CulturesFrance sont bien conscients de cette évolution et l'estiment conforme à la place qu'ils entendent assigner à leur nouvel opérateur ».*

Au cours de l'automne 2006 se déroulent simultanément en France les saisons suivantes : « *Corée au coeur : 120 ans de relations diplomatiques* », « *Tout à fait Thaï* » et « *Arménie, mon amie* ».

2. L'évolution nécessaire de l'Alliance de Paris

Votre rapporteur spécial suit avec attention la constitution d'une fondation reconnue d'utilité publique dédiée au développement des alliances française à l'étranger. Ce projet vise à séparer l'Alliance de Paris en deux entités juridiquement distinctes, l'une dédiée aux cours de français dispensés dans la capitale, l'autre correspondant à la tête de réseau des Alliances dans le monde, qui pourrait se consacrer, de manière plus active qu'aujourd'hui, au rayonnement de la langue française.

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

reconnue d'utilité publique dont les statuts sont en cours d'examen par le ministère de l'intérieur.

Il s'agit maintenant de doter la fondation d'un capital qui pourrait avoisiner 10 millions d'euros, afin que l'institution assume ensuite, de manière autonome, l'animation et le développement du réseau des Alliances. A son grand regret, l'Alliance de Paris éprouve des difficultés à constituer le capital auprès des entreprises privées françaises. **Votre rapporteur spécial propose que l'Etat participe à la dotation en capital de la nouvelle dotation, à hauteur de 1 million d'euros, afin d'encourager les mécènes étrangers à faire de même.**

3. Le rôle majeur des bourses

Votre rapporteur spécial souligne le rôle majeur des bourses en matière de rayonnement culturel et scientifique. 18,4 millions d'euros sont inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances, contre 16,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006, mis en œuvre, soit par l'administration centrale, soit par les postes à l'étranger.

Ce montant devrait permettre le financement de 16.500 mois/bourses. Des programmes de bourses d'excellence sont mis en œuvre sur crédits centraux : les bourses « major » (588.000 euros), le programme Eiffel de bourses d'excellence (2.194.650 euros) destiné aux futurs décideurs, dont le nouveau programme Eiffel Doctorat (247.500 euros) qui finance des bourses de mobilité dans le cadre de thèses en cotutelle ou en codirection.

C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS

Les indicateurs de performances offrent une vision qualitative assez pertinente pour évaluer l'action des gestionnaires du programme 185. Le ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle n'appelle pas de commentaires, dès lors que les responsables du ministère ne peuvent garantir encore la complète fiabilité des chiffres.

1. Les indicateurs relatifs aux écoles françaises à l'étranger

45,2 % des élèves dans les enseignements français à l'étranger étaient français en 2005. Les autres élèves sont donc étrangers : on relève ainsi 41,6 % d'enfants étrangers nationaux et 13,2 % d'enfants étrangers de pays tiers. A partir de ces éléments, votre rapporteur spécial regrette que le responsable de programme n'exprime aucune stratégie et aucune vision de ce que doit devenir l'enseignement français à l'étranger : ces pourcentages seraient amenés à être reconduits en 2007. Pourtant, des priorités mériteraient d'être affichées : faut-il plus d'enfants étrangers nationaux que d'enfants français, pour afficher encore davantage la mission de rayonnement des

établissements français d'enseignement. Faut-il affirmer davantage leur caractère de service public d'enseignement pour les enfants français à l'étranger ? Les objectifs fixés à l'AEFE au travers des cibles de 2007 sont peu clairs.

Il faut par ailleurs souligner que l'amélioration du taux d'autofinancement des établissements français à l'étranger a pour corollaire une augmentation des bourses dans des proportions significatives¹.

Une vision consolidée de l'impact budgétaire de l'autofinancement des établissements scolaires à l'étranger mériterait d'être présentée.

Enfin, votre rapporteur spécial propose **un indicateur permettant de suivre le pourcentage d'enfants étrangers ayant effectué leur scolarité dans un établissement français poursuivant leurs études en France.** Chacun sait que ce pourcentage est aujourd'hui trop limité. Prévoir un indicateur conduirait à faire de cet objectif une priorité politique.

2. Les indicateurs relatifs à l'autofinancement des centres culturels

Le taux d'autofinancement des établissements culturels à l'étranger devrait atteindre 51,5 % en 2006. Le responsable de programme se fixe un objectif ambitieux, mais de long terme, consistant à relever ce pourcentage à hauteur de 60 % en 2010.

Un sous-indicateur précise que l'activité de cours de langue est déjà autofinancée à 94,8 % en 2006. L'objectif est d'atteindre les 100 % en 2010. Le délai paraît très peu ambitieux. La date de 2008 serait plus appropriée.

¹ *Le transfert des bourses au programme 151 conduira à des « conflits d'intérêt » au sein du Quai d'Orsay intéressants entre les responsables du programme 185 et 151. Toute augmentation, au programme 185, du taux d'autofinancement des écoles françaises à l'étranger, par la baisse éventuelle de la dotation à l'AEFE, aura comme conséquence, une hausse mécanique des bourses du programme 151, qui devra les financer. Dans le contexte de maîtrise des dépenses publiques, il n'est pas impossible que ce financement se fasse à moyens constants, au détriment des autres actions du programme 151...*

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme 185 « rayonnement culturel et scientifique »**

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

- L'exercice par la DGCID de sa tutelle sur ses opérateurs n'est pas pleinement satisfaisant.

- Il propose un indicateur permettant de **suivre le pourcentage d'enfants étrangers ayant effectué leur scolarité dans un établissement français poursuivant leurs études en France.** Chacun sait que ce pourcentage est aujourd'hui trop limité.

- L'activité de cours de langue des centres culturels est déjà autofinancée à 94,8 % en 2006. L'objectif est d'atteindre les 100 % en 2010. Le délai paraît très peu ambitieux. La date de 2008 serait plus appropriée.

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

Les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » représentent un montant limité de 287,1 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et de crédits de paiement, dont 189,5 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 66 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 3.398, contre 3.406 pour l'exercice 2006.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 218 font l'objet d'une prévision de 180.000 euros.

Votre rapporteur spécial se félicite que le contrat de modernisation 2006-2008 ait abouti à un retour au programme 151, à hauteur de 50 %, des recettes issues des frais de visas¹, qui devraient enregistrer en 2006 80 millions d'euros, et en 2007 120 millions d'euros. Ceci devrait permettre de financer le développement inéluctable des visas biométriques.

Cette satisfaction exprimée, votre rapporteur spécial déplore vivement qu'un premier accroc ait été porté à ce contrat. **Alors que le retour que devrait légitimement attendre le programme 151 sur les frais visas devrait représenter en 2006 40 millions d'euros, seul un montant de 24 millions d'euros, déjà acquis en loi de finances initiale pour 2006 est désormais prévu. Le programme de développement de la biométrie est ainsi fatalement amené à prendre du retard.**

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME ET LES ACTIONS

1. Les finalités du programme

Le programme 151 a pour objet de fournir aux Français établis hors de France ou de passage à l'étranger les services des 227 postes du réseau consulaire (et des 503 consulats honoraires), d'instruire les demandes de visas, de participer à la définition et à la mise en oeuvre de la politique d'asile en s'appuyant sur l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Le responsable du programme 151 est le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, M. François Barry-Delongchamps.

¹ Conformément à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 décembre 2001, le gouvernement applique des frais de dossier au moment du dépôt de la demande de visa. Ceux-ci s'élèvent désormais à 60 euros, puisque en, contrepartie du retour des frais de visas, le Quai d'Orsay a proposé à nos partenaires européens membres de l'espace Schengen, et l'a obtenu, le relèvement des frais de visas (auparavant de 35 euros). Le refus du visa ne donne lieu à aucun remboursement des frais de dossier perçus.

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

Le programme est structuré en 2 budgets opérationnels de programme, dont un de transit des fonds vers l'OFPRA, 6 unités opérationnelles centrales et 156 unités opérationnelles locales à l'étranger.

2. La structuration en actions

Le programme est structuré en trois actions.

Action n° 1 : Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger (174,6 millions d'euros)

Elle a pour objet d'assurer la meilleure sécurité possible aux Français résidant à l'étranger, comme aux Français de passage, et de leur **offrir des services essentiels, sans pour autant chercher à reproduire à l'étranger, à l'identique, les services de toute nature disponibles sur le territoire national.**

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

Action n° 2 : instruction des demandes de visas (63,1 millions d'euros)

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

En 2005, 2.400.000 demandes de visas ont été traitées², dont un dixième a fait l'objet de refus³.

¹ Verra-t-on un jour une mission interministérielle « accueil et intégration des étrangers en France », où cette action constituerait un programme à part entière, avec en outre les crédits de l'OFPRA. Figureraient dans la mission les crédits favorisant l'intégration des étrangers, ainsi que ceux relatifs aux reconduites à la frontière des personnes sans titre de séjour. Il est vrai que la disparition des actions 2 et 3 remettrait en cause l'existence même du programme 151.

² Soit 100.000 de moins que l'année précédente.

³ Le pourcentage était d'un cinquième l'année précédente.

Action n° 4 : garantie de l'exercice du droit d'asile (49,5 millions d'euros)

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

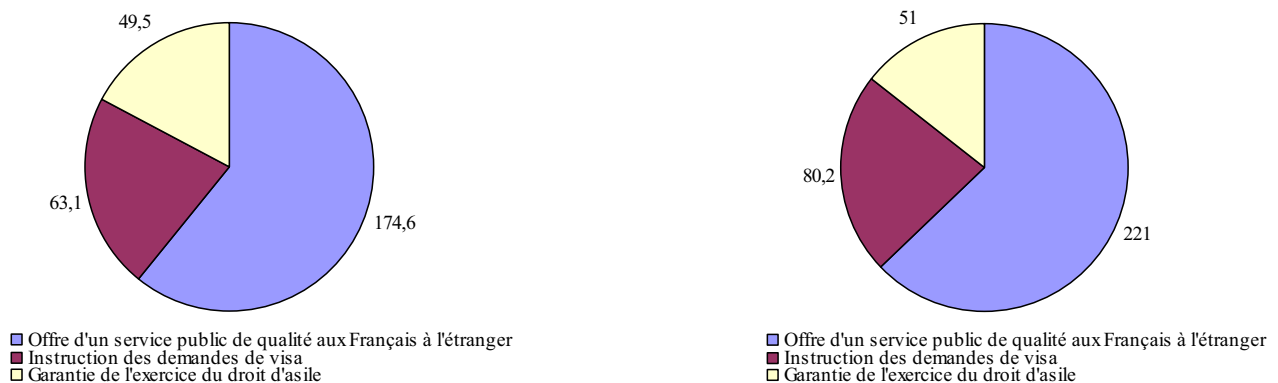
L'office a fait l'objet d'un contrôle sur pièces et sur place¹ de votre rapporteur spécial en application de l'article 57 de la LOLF. Il fera un suivi attentif de l'application de ses préconisations. Le prochain conseil d'administration de l'OPFRA, fixé au 23 novembre 2006, devrait faire le point sur les suites données au rapport d'information et la politique de qualité de l'OFPRA. Un tableau de suivi des propositions sera présenté.

D'ores et déjà, afin que le Quai d'Orsay exerce une tutelle utile sur l'OPFRA, votre rapporteur spécial **propose d'affecter cinq agents de l'office en ambassade, dans les cinq pays les plus exposés à la demande d'asile**, afin qu'ils organisent mieux qu'aujourd'hui la liaison entre les postes à l'étranger et les services instruisant les demandes d'asile.

3. La ventilation analytique des crédits

Le programme 151 a clairement deux finalités distinctes. Il s'agit d'une part du **soutien consulaire aux Français de l'étranger**. Il s'agit d'autre part de la **gestion des flux migratoires**.

Répartition du programme entre actions, avant et après ventilation analytique



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Action extérieure de l'Etat »

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

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

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
1. Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	174,6	60,8%	221,0	62,7%
2. Instruction des demandes de visa	63,1	22,0%	80,2	22,8%
3. Garantie de l'exercice du droit d'asile	49,5	17,2%	51,0	14,5%
Ensemble	287,2	100,0%	352,2	100,0%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007 « Action extérieure de l'Etat »

B. LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

Votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur trois points particuliers de la justification au premier euro, issues des conclusions de ses missions de contrôle.

1. L'insuffisance des moyens de gestion de crise

La justification au premier euro fait apparaître 650.000 euros au titre d'une application informatique de gestion des crises. Il s'agit de moderniser l'actuelle application de gestion de crise nommée CriseTel. Ce programme a été mis en place dans le milieu des années 90 avec pour fonction unique la gestion des appels téléphoniques. Il est installé en cellule de crise sur un serveur dédié et n'est pas accessible depuis un autre site. Il est impossible de le déployer dans nos représentations à l'étranger dans des délais courts.

Le Quai d'Orsay, souhaitant tirer les leçons des récentes crises (Côte d'Ivoire, tsunami, Liban), se propose de développer un nouvel outil. Cette préoccupation rejoint celles émises par votre rapporteur spécial lors de sa communication devant la commission des finances, le 8 novembre 2006, sur le dispositif de soutien aux ressortissants français durant la crise libanaise.

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

Votre rapporteur spécial s'est ainsi inquiété rétrospectivement de du contraste entre le professionnalisme des agents ayant géré la crise au quotidien, à Beyrouth, et l'absence d'outils pour l'affronter. **Le Quai d'Orsay manque d'outils de gestion de crise dans ses postes à l'étranger.** Si le ministère est doté d'une cellule de crise, à Paris, fonctionnant dans des conditions très satisfaisantes, sous-traitant à la société Axa une partie de l'assistance téléphonique, les postes affrontent les crises de manière très artisanale. L'ambassade de France au Liban ne disposait pas, le 13 juillet 2006, au déclenchement de la crise, de logiciels *ad hoc*, et de système organisé, pour enregistrer les appels de nos ressortissants.

Votre rapporteur spécial propose de permettre aux voyageurs français **d'enregistrer leurs coordonnées en ligne, sur le site internet du ministère des affaires étrangères, afin qu'ils puissent être joints en cas de difficulté.** L'ambassade n'a pas, en effet, été en mesure de connaître le nombre de ressortissants français présents au Liban, nombre d'entre eux disposant de la double nationalité et ayant pénétré sur le territoire avec un passeport libanais.

De plus, la coopération interministérielle est incontournable dans la gestion de crise. Il convient de mieux organiser les modalités de travail en commun entre le ministère des affaires étrangères et celui de la défense **dès le déclenchement d'une crise, en évitant que le Quai d'Orsay ne duplique les structures et les outils existants au ministère de la défense.**

Enfin, le ministère des affaires étrangères, dont les effectifs en administration centrale ne sont pourtant pas insuffisants, a éprouvé des difficultés à recruter des volontaires pour renforcer les équipes présentes au Liban et à Chypre. Il recommande de **constituer une « réserve » de volontaires susceptibles de partir en renfort, immédiatement, pour gérer une crise.**

2. La nécessaire gestion des emplois de soutien par les services administratifs et financiers uniques

Votre rapporteur spécial s'est félicité que l'action « réseau diplomatique » du programme 105 regroupe la quasi-totalité des crédits de fonctionnement déconcentrés dans le réseau diplomatique, consulaire et culturel. Ceci est de nature à donner une véritable consistance aux services administratifs et financiers uniques dans les postes à l'étranger. Ceux-ci pourront ainsi mieux gérer les moyens de fonctionnement des postes, et les mutualiser le cas échéant.

Il est nécessaire d'aller encore plus loin en leur confiant la gestion des emplois affectés à des fonctions « soutien » (gardiens, chauffeurs etc..). Votre rapporteur spécial propose ainsi d'expérimenter la gestion de ces emplois par les services administratifs et financiers uniques dans les postes qui seront peu concernés par le développement des visas biométriques, où des réallocations d'effectifs pourraient devoir intervenir en 2007. Il est ainsi proposé de

transférer une enveloppe d'emplois soutien à concurrence de 3 millions d'euros pour gestion « consolidée » par les services administratifs et financiers uniques.

3. Le nécessaire renforcement des crédits alloués aux secours des Français et élèves des écoles françaises à l'étranger

Les crédits alloués aux aides aux personnes atteindraient 16,1 millions d'euros en 2007, les sociétés de bienfaisance étant dotées de 800.000 euros. Ces ressources seront très probablement insuffisantes après les événements qu'ont connus les communautés françaises dans certains pays en crise, comme au Liban. Au cours d'une récente mission, conduite du 15 au 18 octobre 2006 dans ce pays, votre rapporteur spécial a été averti des difficultés de nombreux parents pour pouvoir acquitter, par exemple, les frais d'écolage de leurs enfants.

Il est donc proposer de revaloriser ces crédits à hauteur de 500.000 euros.

C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS

Le programme 151 affiche trois objectifs :

- veiller à la sécurité des Français à l'étranger ;
- assurer un service consulaire de qualité ;
- garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur.

S'agissant des deux premiers objectifs, les indicateurs proposés apparaissent satisfaisants. Votre rapporteur spécial est beaucoup moins satisfait de ceux relatifs à la demande d'asile, qu'il a été amené à étudier dans son rapport d'information sur l'OFPRA¹, et au sujet desquels il a proposé des évolutions, restées lettre morte. Il convient de le rappeler : les objectifs fixés ont vocation à être tenus. **S'agissant de l'OFPRA et de la commission de recours des réfugiés, il n'en sera rien, ni en 2006, ni en 2007, ni même sans doute en 2008 sans une réforme profonde, appliquée à la commission de recours des réfugiés.** S'agissant d'un objectif rappelé le 14 juillet 2006 par le Président de la République en personne (60 jours pour un délai moyen de traitement de demande d'asile, 90 jours pour un délai moyen de recours), il y a là un vrai motif d'inquiétude.

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

1. Les objectifs de délai de traitement des demandes d'asile en 60 jours pour l'OFPRA et de 90 jours pour les recours ne seront pas tenus

L'indicateur retenu pour mesurer la performance de l'OFPRA et de la commission de recours des réfugiés est le délai moyen de traitement d'un dossier de demande d'asile ou d'un recours. L'indicateur mesure le nombre de jours écoulés entre le dépôt d'une demande et la prise de décision la concernant.

Objectifs de délai moyen de traitement de dossiers par l'OFPRA et réalités

(en jours)

	2005	2006
OFPRA : prévision	101	60
OFPRA : réalisation	108	142

Source : OFPRA

Objectifs de délai moyen de traitement de dossiers par l'OFPRA et réalités

(en jours)

	2005	2006	2007	2008
CRR : prévision	284	90	90	90
CRR : réalisation	283	306	206	150

Source : commission de recours des réfugiés

S'agissant de l'OFPRA, il existe trois raisons essentielles pouvant expliquer cette augmentation:

- les dossiers haïtiens entendus lors des missions foraines répétées en 2005 en Guadeloupe, auraient fait en grande partie l'objet d'une décision au cours du premier semestre de l'année 2005, avec donc un certain retard après leur enregistrement ;

- l'office, durant l'été 2006, aurait résorbé pour une grande part ses dossiers les plus anciens. Les dossiers de plus d'un an qui représentaient 6 % du stock au 1^{er} juillet 2006, n'en constituent plus que 2,5 % au 30 octobre 2006. Le prix de cette opération certes indispensable a eu un coût très lourd en termes de délais.

- compte tenu de la baisse de la demande d'asile, l'office a réduit son nombre de dossiers en instance de 11.800 au 1^{er} janvier 2006 à environ

8.000 au 30 octobre 2006, ce qui entraîne une dégradation mécanique de l'indicateur.

Pourtant en termes de délai, il faut rappeler que 53,2 % des décisions prises en 2006 par l'OFPPA concernent des dossiers dont l'ancienneté maximale est de 3 mois.

S'agissant de la commission de recours des réfugiés, le rallongement du délai constaté est lié au type de recours ayant fait l'objet de décisions en 2006. La commission s'est attachée en 2006 à inscrire aux rôles des audiences des recours anciens pour réduire le stock d'anciens dossiers : fatalement, l'indicateur a connu une hausse.

Les deux années à venir devraient permettre une réduction des délais, mais sans jamais pouvoir atteindre le délai moyen de 90 jours. La capacité de jugement en nombre de rapporteurs de la commission de recours des réfugiés, qui était de 69,6 ETPT en début d'année 2006, puis a diminué jusqu'à 65,4 ETPT en milieu de cette même année, est actuellement de 80 ETPT. Un renforcement supplémentaire devrait permettre, en 2007, et dans l'hypothèse d'un nombre de recours en baisse de l'ordre de 10 %, de traiter les dossiers entrants et de résorber une partie du stock.

Dès lors qu'il s'agit d'objectifs politiquement sensibles, votre rapporteur spécial est conduit à s'interroger : faut-il changer les objectifs ? Faut-il modifier les indicateurs ? Faut-il revoir profondément le travail des deux organismes concernés ? Les trois pistes doivent être envisagées de concert.

En tout état de cause, comme votre rapporteur spécial le rappelait dans son rapport d'information précité, les indicateurs décrits plus haut sont insuffisants pour rendre compte de la performance des établissements et de la qualité de leur décision.

2. Les indicateurs relatifs à l'OFPPA et à la CRR doivent être complétés

Dans son rapport d'information, votre rapporteur spécial appelait à compléter les indicateurs de délai par des indicateurs liés à la qualité de la décision. S'agissant des délais d'examen, il faisait valoir que d'autres indicateurs que le délai moyen pouvait avoir de la pertinence du point de vue du Parlement.

Il en est ainsi du délai médian, mais aussi du rapport entre le nombre de dossiers en stock rapporté à la capacité d'examen ou de jugement des organismes. Il faut rappeler que les indicateurs pourraient être harmonisés avec les indicateurs des juridictions du programme 165 « conseil d'Etat et autres juridictions administratives », évalués par des indicateurs liés au « *délai prévisible moyen de jugement des affaires en stocks* » ou la « *proportion d'affaires en stock depuis plus de x (année ou mois)* ». De même, la qualité des décisions de l'OPFRA et de la CRR pourrait être analysée à l'aune d'un indicateur concernant le taux d'annulation par la CRR ou de cassation des décisions par le Conseil d'Etat.

Ce ne sont pas ces indicateurs qui ont été retenus par le responsable de programme dans le cadre des objectifs du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » dont dépend l'OPFRA et la CRR.

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

- Votre rapporteur spécial se félicite que le contrat de modernisation 2006-2008 ait abouti à un retour au programme 151, à hauteur de 50 %, des recettes issues des frais de visas. Cette satisfaction exprimée, votre rapporteur spécial déplore vivement qu'un premier accroc ait été porté à ce contrat. Alors que le retour que devrait légitimement attendre le programme 151 sur les frais de visas devrait représenter, en 2006, 40 millions d'euros, seul un montant de 24 millions d'euros, déjà acquis en loi de finances initiale pour 2006 est désormais prévu. Le programme de développement de la biométrie est ainsi fatalement amené à prendre du retard.

- Les objectifs de délai de traitement des demandes d'asile en 60 jours pour l'OFPRA et de 90 jours pour les recours devant la commission de recours des réfugiés ne seront pas tenus, ni en 2006, ni en 2007, ni même probablement en 2008. Faut-il changer les objectifs ? Faut-il modifier les indicateurs ? Faut-il revoir profondément le travail des deux organismes concernés ?

LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°

1

AMENDEMENT

présenté par

M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 34

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2		1.000.000		1.000.000
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2	1.000.000		1.000.000	
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2				
TOTAL	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de réduire les crédits dévolus à la sous-action n° 43 « contributions internationales payables en devises » de l'action n° 4 « contributions internationales » du programme 105 (titre 6) de

1.000.000 euros, soit 0,5 % de la prévision de dépense, afin d'inciter notre diplomatie à maîtriser l'évolution des dotations aux organisations internationales.

Il propose d'augmenter les crédits de l'action n° 2 « langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » du programme 185 (titre 6) de 1.000.000 euros afin de doter en capital la nouvelle fondation reconnue d'utilité publique créée par l'Alliance de Paris.



PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 34
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2		2.760.500		2.760.500
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2				
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2				
TOTAL		2.760.500		2.760.500
SOLDE	- 2.760.500		- 2.760.500	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de réduire les crédits dévolus à la sous-action n° 43 « contributions internationales payables en devises » de l'action n° 4 « contributions internationales » du programme 105 (titre 6) de 2.760.500 euros, afin d'inciter le ministère des affaires étrangères à mettre de l'ordre dans l'inventaire à la Prévert des contributions aux 150 organisations internationales dont la France est membre et à transférer ces contributions,

dont la liste figure ci-après, aux ministères ayant compétence pour gérer ces contributions.

- l'association pour la conservation des albatros et des pétrels (ACAP) : 60.200 euros ;
- commission internationale pour la conservation des thonidés de l'atlantique (CICTA) : 260.000 euros ;
- centre international de recherche sur le cancer et union internationale contre le cancer: 1.100.000 euros ;
- organisation mondiale des douanes : 610.000 euros
- commission internationale permanente pour l'épreuve des armes à feu portatives : 2.300 euros ;
- office international des épizooties : 343.000 euros ;
- office international de la vigne et du vin : 593.000 euros ;
- accord relatif à la protection des chauves souris en Europe : 52.000 euros



PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 34
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2				
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2	2.040.000		2.040.000	
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2		2.040.000		2.040.000
TOTAL	2.040.000	2.040.000	2.040.000	2.040.000
SOLDE	0		0	

OBJET

A l'initiative de notre collègue député Jérôme Chartier, l'Assemblée nationale a transféré pour davantage de cohérence, et pour responsabiliser la gestion du programme 151, la gestion des bourses de l'AEFE (49 millions d'euros) du programme 185 au programme 151. Ce faisant, alors que tel n'était sans doute pas le souhait de l'auteur de l'amendement, a été transférée non seulement la gestion des bourses pour les élèves français, mais

aussi celle des bourses au mérite des élèves étrangers, qui est pourtant clairement dans le périmètre du rayonnement culturel.

Le présent amendement a ainsi pour objet de réajuster le montant du transfert, en augmentant les crédits de l'action n° 5 « service public d'enseignement à l'étranger » du programme 185 (titre 6) de 2.040.000 euros pour rétablir la gestion des bourses des étudiants étrangers sur le programme 185.

Il réduit en conséquence les crédits de l'action n° 1 (titre 6) « offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » du programme 151 de 2.040.000 euros.



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°

4

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 34

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2				
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2		500.000		500.000
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2	500.000		500.000	
TOTAL	500.000	500.000	500.000	500.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le présent amendement a pour objet de d'augmenter les crédits de l'action n° 1 « offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » du programme 151 (titre 6) de 500.000 euros afin d'augmenter les crédits dévolus à l'aide aux personnes et aux sociétés de bienfaisance dans les pays ayant vécu des crises récentes comme le Liban.

S'appuyant sur l'enquête menée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances qui a fait l'objet d'une audition « pour suite à donner » le 8 novembre 2006, il réduit les crédits de l'action n° 2 (titre 6) « langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » du programme 185 de 500.000 euros, en diminuant la subvention pour charges de service public à CulturesFrance, réduisant ainsi le fonds de roulement de 47 à 40 jours, afin d'inciter le Quai d'Orsay à mieux exercer sa tutelle sur l'établissement.



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°

5

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 34

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2	3.000.000		3.000.000	
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2				
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2		3.000.000		3.000.000
TOTAL	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
SOLDE		0		0

OBJET

Le présent amendement a pour objet d'augmenter les crédits de l'action n° 7 « réseau diplomatique » du programme 105 (titre 2) de 3.000.000 euros afin de confier aux services administratifs et financiers uniques la responsabilité des emplois de soutien (gardiens, chauffeurs etc...) du réseau consulaire et d'en mutualiser ainsi la gestion. Les 3.000.000 d'euros

permettent de réaliser une expérimentation dans les postes consulaires les moins concernés par le passage au visa biométrique.

Il réduit en conséquence les crédits de l'action n° 1 « offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » du programme 151 (titre 2) de 3.000.000 euros.



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°

6

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Adrien Gouteyron

ARTICLE 34

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2	250.000		250.000	
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2				
Français à l'étranger et étrangers en France Dont Titre 2		250.000		250.000
TOTAL	250.000	250.000	250.000	250.000
SOLDE		0		0

OBJET

Le présent amendement a pour objet d'augmenter les crédits de l'action n° 7 « réseau diplomatique » du programme 105 (titre 2) de 250.000 euros correspondant au coût paramétrique de 5 agents de l'OFPRA affectés dans cinq postes à l'étranger particulièrement exposés aux questions liées au droit d'asile afin de faire la liaison entre ces postes et l'OFPRA.

Il réduit les crédits de l'action n° 4 (titre 6) « garantie du droit d'asile » du programme 151 de 250.000 euros, en réduisant les crédits de la subvention pour charges de service public allouée à l'OFPRA à due concurrence.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En premier délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de transfert de crédits de 49.000.000 euros du programme 185 au programme 151, correspondant au transfert de la gestion des bourses de l'AEFE d'un programme à l'autre.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a **majoré de 673.200 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a **majoré de 75.000 euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Ces crédits sont ouverts sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique », au titre de l'action 2 « Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle ».

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a par ailleurs **minoré de 9.672.846 euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérés en seconde délibération. Il convient de souligner que cette minoration est répartie de la façon suivante :

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

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

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 16 novembre 2006, sous la présidence de M. Denis Badré, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, sur la mission « Action extérieure de l'Etat ».

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a rappelé que la mission « Action extérieure de l'Etat » constituait une mission ministérielle relevant du ministère des affaires étrangères. Il a précisé qu'elle ne retraçait pas toute l'action de l'Etat à l'étranger, puisqu'elle ne regroupait pas les crédits des services des autres ministères présents dans les ambassades. Il a constaté que le Quai d'Orsay ne représentait plus que 50 % des crédits à l'étranger, soit, en 2007, 4,5 milliards d'euros, et 1,7 % des crédits du budget général.

Il a indiqué que la mission constituait une des trois missions auxquelles le ministère des affaires étrangères contribuait, avec la mission interministérielle « Aide publique au développement », dont le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » était piloté par le ministère, et la mission interministérielle « Médias », dont le programme « Audiovisuel extérieur » était placé sous la responsabilité du Quai d'Orsay.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a souligné qu'un an après la mise en œuvre de la LOLF, le projet annuel de performances présenté au Parlement était de qualité, le Quai d'Orsay, et en particulier sa direction des affaires financières, n'ayant pas, bien au contraire, « abandonné la LOLF sur le chemin ». Il a montré qu'il restait à en tirer les dividendes en termes de modernisation de l'administration, mais que, de ce point de vue, le Quai d'Orsay s'était doté d'outils de modernisation efficaces : contrat de modernisation, comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger, directive nationale des ambassades. Il a jugé que ces outils devaient désormais permettre au ministère de ne plus subir la rigueur budgétaire, mais d'améliorer sa performance à moyens maîtrisés.

Il a ensuite présenté la mission « Action extérieure de l'Etat » en quelques chiffres, notant qu'en termes d'emplois, elle représentait 13.480 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé, soit 0,6 % du plafond global des autorisations d'emplois et 81,9 % du plafond d'emploi du ministère des affaires étrangères. En termes de crédits budgétaires, elle était dotée de 2,26 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 0,84 % du total des crédits des missions, correspondant, à hauteur de 34,7 %, à des dépenses de personnel du titre 2.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a précisé que la mission « Action extérieure de l'Etat » regroupait trois programmes :

- le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », doté de 1,45 milliard d'euros, représentant 64 % des crédits de paiement de la mission et 64,4 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

- le programme « Rayonnement culturel et scientifique », doté de 526,3 millions d'euros, regroupant 23,2 % des crédits de paiement de la mission et 11,4 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

- le programme « Français à l'étranger et étrangers en France », doté de 287,1 millions d'euros, regroupant 12,7 % des crédits de paiement de la mission et 24,1 % des dépenses de personnel du titre 2.

Pour la réalisation des deux derniers programmes, il a indiqué que le ministère des affaires étrangères s'appuyait sur des opérateurs nombreux et importants, dont CulturesFrance dont la commission avait récemment auditionné les responsables, suite à une enquête dont elle avait demandé la réalisation à la Cour des comptes en application des dispositions de l'article 58-2 de la LOLF.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a souligné que la répartition analytique de la mission en actions faisait apparaître le coût des contributions internationales : avec 546,3 millions d'euros, ces contributions représentaient plus que le réseau diplomatique à l'étranger (500,6 millions d'euros).

Il a observé que la justification en 2007 des crédits au premier euro 2007, au titre des contributions internationales, n'était pas moins insincère que ne l'était celle de 2006. Il a précisé que, dans la dotation inscrite au projet de loi de finances, les crédits étaient évalués à 544,96 millions d'euros. Selon la « vraie » justification au premier euro, qu'il avait obtenue en sa qualité de rapporteur spécial par application de l'article 57 de la LOLF, la dotation réelle s'établirait à 725 millions d'euros. S'agissant en outre des contributions aux institutions européennes, il a remarqué que les « impasses » étaient tout aussi élevées : 48,4 millions d'euros dans la « vraie » justification au premier euro contre 41,7 millions d'euros dans la « fausse » justification au premier euro présentée dans le projet annuel de performances : la dotation au Conseil de l'Europe s'élèverait ainsi à 38 millions d'euros, contre 34 millions d'euros affichés.

Au total, il a indiqué que l'écart global entre « vraie » et « fausse » justification au premier euro s'établissait à 187 millions d'euros, soit près de 13 % des montants du programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

Il a précisé que ces « impasses » ne prenaient pas en compte les opérations de maintien de la paix non encore budgétées par l'ONU, qui pouvaient être estimées de manière très prudente aux montants suivants :

- FINUL « renforcée » : 50 millions d'euros ;
- extension de la MINUS au Darfour : 83 millions d'euros ;
- création de la MINUT (Timor) : 14 millions d'euros.

Il a souhaité que soit fait un « tri » dans « l'inventaire à la Prévert » des contributions aux 150 organisations internationales financées par la mission « Action extérieure de l'Etat ». Parmi quelques exemples, il a cité :

- l'association pour la conservation des albatros et des pétrels (ACAP) : 60.200 euros ;
- la commission internationale pour la conservation des thonidés de l'atlantique (CICTA) : 260.000 euros ;
- la commission internationale permanente pour l'épreuve des armes à feu portatives : 2.300 euros ;
- l'organisation internationale de police criminelle (OIPC, Interpol) : 2.300.000 euros ;
- l'office international des épizooties : 343.000 euros ;
- l'office international de la vigne et du vin : 593.000 euros ;
- l'accord relatif à la protection des chauves-souris en Europe : 52.000 euros.

Considérant que les contributions « obligatoires » versées à ces organisations internationales ne pouvaient faire l'objet d'un suivi attentif de la part des gestionnaires du Quai d'Orsay, il a estimé qu'un tri s'imposait pour réaffecter aux ministères techniques compétents les contributions de la France aux organismes internationaux les concernant. Il a précisé que le ministère des affaires étrangères avait, en effet, la charge de dotations parfois lourdes, comme celle allouée à l'institut du monde arabe (9,46 millions d'euros) dont chacun connaissait la situation financière délicate. Il a ainsi préconisé un transfert des crédits dédiés au financement de certaines contributions internationales aux ministères de l'agriculture, de la culture, de l'écologie et de la santé.

Il a regretté que les diplomates français ne parviennent pas à inciter les organisations internationales à maîtriser leur budget, comme la France s'efforçait d'y parvenir avec le budget de l'Etat en général, et avec celui du Quai d'Orsay en particulier. Il a pourtant jugé que le multilatéralisme était inséparable de la bonne gestion des crédits qui lui étaient alloués, et regretté la dérive préoccupante des dotations aux organisations internationales sur la période récente, et ce, même sans intégrer les opérations de maintien de la paix. Il a souligné qu'il existait un besoin de sensibilisation plus marquée de l'ensemble des négociateurs, au sein de l'administration centrale et dans les postes, aux aspects budgétaires des programmes d'action de chaque organisation. Il a déclaré qu'il était du rôle du Parlement de donner un signal pour une meilleure maîtrise de ces contributions, qui avaient un impact en raison des règles de fongibilité asymétrique, sur les crédits dévolus à l'action bilatérale et au réseau diplomatique.

S'agissant de la performance, il a d'abord salué l'effort réalisé par le ministère des affaires étrangères afin d'avancer dans l'évaluation de son action, alors que celle-ci n'était pas facilement susceptible d'être réduite à quelques indicateurs.

Il a ainsi observé que la volonté du Quai d'Orsay d'évaluer le cœur de son action, à savoir le traitement des principales crises en fonction des intérêts poursuivis par la France, les progrès des intérêts français concernant les principaux dossiers européens ou encore les principales négociations dans les enceintes multilatérales en fonction des objectifs poursuivis par la France, méritait d'être encouragée. Cette évaluation était réalisée sous la forme d'une « auto notation », sur une échelle d'1 à 5, ce qui paraissait pertinent. Il a déclaré partager toutefois la proposition de son collègue député Jérôme Chartier, rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, de confier cette notation au conseil des Affaires étrangères nouvellement créé. En effet, si la démarche proposée lui paraissait bonne, il s'est demandé si les notes que s'était décerné le Quai d'Orsay n'étaient pas « un peu indulgentes ».

Il a observé que, selon les indicateurs proposés dans le projet annuel de performances, le ministère affichait, sans surprise, des résultats moyens dans le traitement des crises en Afghanistan, en Iran et s'agissant du processus de paix au Proche-Orient. De manière peut-être plus étonnante, il a fait valoir que le Quai d'Orsay s'octroyait une « bonne note » s'agissant de la gestion de la crise en Côte d'Ivoire. Au-delà des objectifs que se fixait la France pour chaque crise, il a noté qu'une explicitation de la notation serait susceptible de la rendre plus crédible.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a indiqué qu'il importait évidemment d'en tirer les conséquences lorsque les objectifs fixés n'étaient pas au rendez-vous, rappelant qu'au titre de l'indicateur « Présence des Français et usage du français dans les organisations internationales et l'Union européenne » figurait, dans le projet annuel de performances pour 2007, le sous-indicateur « Taux d'élections remportées par la France ou des Français », dont l'objectif était de 100 % en 2006. Il a souligné que l'échec de la candidature de M. Bernard Kouchner à la direction générale de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ne permettrait pas d'atteindre l'objectif et qu'il importait de tirer les conséquences de l'échec précité pour aborder de meilleure manière l'année 2007. A défaut, il convenait de fixer un objectif plus réaliste.

Il a jugé, compte tenu de l'expérience désormais acquise en matière d'évaluation par le ministère, qu'il devait désormais également être possible, en retenant un échantillon représentatif des dix postes les plus importants pour notre diplomatie (Allemagne, Etats-Unis, pays émergents, Afrique du Sud...) de pratiquer pour ces chancelleries une auto notation, à partir d'objectifs politiques prédéfinis, et mis en œuvre sous l'autorité de l'ambassadeur.

Enfin, sans revenir longuement sur le travail déjà accompli dans le cadre de son contrôle budgétaire, relatif à l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides), il a précisé que les objectifs de délai de traitement des demandes d'asile en 60 jours pour l'OFPRA et de 90 jours pour les recours devant la commission de recours des réfugiés ne seraient pas tenus, ni en 2006, ni en 2007, ni même probablement en 2008. S'agissant d'un objectif rappelé le 14 juillet 2006 par le Président de la République, il a relevé qu'il y avait là un vrai motif d'inquiétude, se demandant s'il fallait changer les objectifs, modifier les indicateurs ou revoir profondément le travail des deux organismes concernés.

En tout état de cause, comme il l'avait fait valoir dans son rapport d'information, il a estimé que les indicateurs décrits plus haut étaient insuffisants pour rendre compte de la performance des établissements et de la qualité de leur décision.

Un large débat s'est ensuite engagé.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, en rappelant les efforts énormes accomplis par le Quai d'Orsay pour mieux travailler, a souligné les difficultés à évaluer les interventions du ministère des affaires étrangères, montrant que l'échec d'une politique ne représentait pas toujours l'échec de l'action des agents, et exprimant ses doutes quant à la pertinence de certains indicateurs. Elle a indiqué que la commission des affaires étrangères n'avait pas encore donné son avis sur les crédits dont elle était le rapporteur.

M. David Assouline, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, a rappelé la position unanime de sa commission, regrettant l'éclatement des crédits d'action culturelle entre différentes missions. Il a indiqué que la commission des affaires culturelles avait adopté un amendement d'ajustement par rapport à l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, visant à transférer la gestion des bourses sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France », considérant que les crédits dédiés aux bourses des enfants étrangers devaient rester au sein du programme « Rayonnement culturel et scientifique à l'étranger ». Il a regretté les difficultés budgétaires auxquelles était confrontée l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), notant le défaut d'entretien de certains bâtiments. Il a souligné l'absence de politique d'accueil des étudiants étrangers en France. Il a enfin jugé l'enquête de la Cour des comptes sur l'association française d'action artistique (AFAA), devenue CulturesFrance, très sévère.

En réponse, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a fait valoir que l'exigence d'évaluation, même si les modalités de celle-ci étaient parfois imparfaites, était un progrès, et que de nombreux pays européens où il s'était rendu, au cours de missions de contrôle, pratiquaient un tel travail, appliqué à leur diplomatie. S'agissant de l'agence d'enseignement français à l'étranger (AEFE), il a souligné qu'elle recevrait une dotation complémentaire de

8 millions d'euros et qu'elle ne ferait l'objet d'une régulation budgétaire sur ses crédits de personnel qu'au taux de 0,15 % en 2007, contre 5 % en 2006. En ce qui concernait l'attractivité de la France pour les étudiants, il a indiqué qu'il préconisait la création d'un indicateur permettant de suivre le pourcentage d'enfants étrangers ayant effectué leur scolarité dans un établissement français et poursuivant leurs études en France. Il a précisé, s'agissant de CulturesFrance, qu'il avait rencontré la veille son directeur, celui-ci ayant fait valoir les gains de productivité déjà réalisés à la suite de la fusion entre l'association française d'action artistique (AFAA) et l'association pour la défense de la pensée française, que le projet annuel de performances estimait à 15 emplois.

Enfin, il a suggéré un transfert des crédits d'action culturelle du programme « Solidarité avec les pays en développement » de la mission interministérielle « Aide publique au développement » vers la mission « Action extérieure de l'Etat ».

M. Michel Charasse s'est déclaré en accord avec l'idée d'un reclassement des crédits d'action culturelle, dans le cadre d'un travail plus large, prenant en compte l'absence des crédits de recherche concourant à l'aide publique au développement dans la mission dont il avait la responsabilité. Il a préconisé un travail commun sur les ajustements de nomenclature qui pourraient s'avérer nécessaires, ce que M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a approuvé.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ensuite présenté six amendements, visant pour l'essentiel à tirer les conséquences des travaux de contrôle qu'il avait menés pendant l'année, jugeant qu'il en allait de la crédibilité du Sénat, et de sa commission des finances en particulier, de faire en sorte que ses remarques et préconisations soient respectées. Il a ainsi proposé :

- un amendement visant à réduire d'1 million d'euros les crédits au titre des contributions internationales libellées en devises, afin d'inciter le Quai d'Orsay à une meilleure maîtrise de celles-ci, et à redéployer à due concurrence ces montants au profit d'une dotation au capital de la fondation reconnue d'utilité publique de l'Alliance française ;

- un amendement de suppression des crédits affectés à certaines organisations internationales, afin d'inciter le gouvernement à les réaffecter aux ministères techniques compétents ;

- un amendement d'ajustement par rapport à l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, visant à transférer la gestion des bourses sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France », considérant que les crédits dédiés aux bourses des enfants étrangers devaient rester au sein du programme « Rayonnement culturel et scientifique à l'étranger » ;

- un amendement visant à augmenter de 500.000 euros les crédits au profit de l'aide sociale aux Français de l'étranger dans les pays touchés par les

crises, à commencer par le Liban, en limitant la dotation versée à CulturesFrance, dont le fonds de roulement serait ainsi ramené de 47 à 40 jours ;

- un amendement visant à transférer à hauteur de 3 milliards d'euros la gestion de certains emplois de soutien des consulats aux services administratifs et financiers uniques abrités par les chancelleries ;

- un amendement visant à affecter cinq agents de l'OFPPA dans les cinq ambassades les plus confrontées aux questions de droit d'asile, afin de réaliser une meilleure coordination entre les postes à l'étranger et l'examen de la demande d'asile.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, a regretté la sévérité avec laquelle était jugée la toute nouvelle agence CulturesFrance depuis l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a rappelé tout l'intérêt qu'il portait à la nouvelle agence, dont l'action était estimée de tous, indiquant que son amendement, qui visait à renforcer les crédits d'aide sociale du ministère des affaires étrangères, n'opérait qu'un prélèvement limité sur la trésorerie « dormante » de CulturesFrance, qui serait ramenée de 47 à 40 jours, afin d'inciter la tutelle à mieux suivre désormais ses questions et à ajuster sa subvention en conséquence.

M. Michel Charasse a proposé de modifier la rédaction de l'amendement de suppression des crédits affectés à certaines organisations internationales, proposition qui a été adoptée.

Après que la commission eut adopté, à l'unanimité, les six amendements présentés par le rapporteur spécial, elle a **décidé à l'unanimité de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » ainsi modifiés.**

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.