



2009-2011 : LA RGPP PERMETTRA-T-ELLE DE RENDRE AU QUAI D'ORSAY DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRE ?

Commission des finances

Rapport de M. Adrien Gouteyron sur le budget 2009-2011 du Quai d'Orsay, sénateur (UMP) de Haute-Loire, rapporteur spécial de l'Action extérieure de l'Etat

I. 2009-2011 : un Quai d'Orsay sous forte contrainte budgétaire

► Les variables d'ajustement budgétaire sont identifiées

■ La stabilité apparente des crédits du Quai d'Orsay (2,5 milliards d'euros) pour 2009-2011 masque la **progression à l'intérieur de son budget de dépenses inéluctables** : contributions internationales, cotisations de pension des personnels de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger, prise en charge des frais de scolarité à l'étranger. ■

■ Face aux tensions budgétaires et la volonté de préserver le cœur de l'action diplomatique, le Quai d'Orsay a opté pour **trois variables d'ajustement** : la coopération militaire et de défense, l'action culturelle à l'étranger, mais aussi les dépenses d'action sociale pour les Français à l'étranger.

Les crédits de la **coopération militaire et de défense** passent de 98 millions d'euros en 2008 à 91,6 millions d'euros en 2009, en diminution constante, alors que cette action devrait prendre le relais de la fermeture des bases militaires en Afrique.

Les crédits consacrés à **l'action culturelle extérieure** passent de 142,6 millions d'euros en 2008 à 126,7 millions d'euros en 2009, soit une diminution de 11 %. **Sur trois ans, la baisse des moyens pourrait atteindre 26 %.**

Les crédits consacrés à la caisse des Français de l'étranger passent de 2,8 millions d'euros en 2008 à 500.000 euros en 2009. Ce précédent constitue la préfiguration des difficultés budgétaires à venir pour l'aide sociale en faveur des Français établis hors de France (18 millions d'euros en 2009), dans un contexte de progression de la prise en charge des frais de scolarité à l'étranger.

Malgré la stabilité de sa dotation (415 millions d'euros), l'Agence de l'enseignement français à l'étranger ne pourra financer les cotisations de pensions qu'elle doit acquitter en 2010 et 2011 que par des économies sur son personnel expatrié, aujourd'hui au nombre de 1.300, qui aura des conséquences sur la qualité de l'enseignement. ■

► Des aléas sur les contributions internationales

■ Si les contributions internationales payables en dollars devaient être payées en 2009 au taux actuel de change euro/dollar, et non à celui, plus favorable, sur lequel repose le budget, la charge budgétaire (532 millions d'euros) pourrait **augmenter de 120 millions d'euros.** ■

► Des réductions d'emplois qui pèseront désormais sur les personnels titulaires

■ Les réductions d'emplois représentent 700 équivalents temps plein. Plus d'un départ à la retraite sur deux ne sera pas remplacé sur la période 2009-2011, ce qui constitue en apparence la répétition du même effort que sur la période 2006-2008.

Mais, sur la période 2006-2008, l'effort a pesé sur les effectifs des contrats à durée déterminée et des volontaires internationaux. A l'inverse, les effectifs de titulaires et de contrats à durée indéterminée ont été intégralement préservés. Il n'en ira pas de même sur la période 2009-2011 où **près de la moitié de l'effort est attendu de la réduction d'emplois de titulaires.** ■

II. 3 ans pour réussir la révision générale des politiques publiques (RGPP)

■ L'impact des mesures décidées dans le cadre de la RGPP est compris dans une fourchette de **320 à 490 emplois** sur 3 ans, très en deçà des 700 emplois devant être supprimés sur la période. **Les coupes budgétaires vont au-delà des économies attendues de la RGPP.** ■

Transformation de 30 ambassades en postes de présence diplomatique	90-150
Lissage des formats d'exception (Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Italie, Maroc, Sénégal, Madagascar)	110-170
Rationalisation du réseau consulaire et transfert de compétences aux préfectures frontalières	40-80
Réseau culturel	Non chiffré
Externalisation des fonctions support	90

► La RGPP au Quai d'Orsay : des mesures de bon sens

Les mesures prises dans le cadre de la RGPP apparaissent issues de travaux précédents. Ainsi, le principe de la modularité des ambassades était déjà prévu dans la « directive nationale d'orientation des ambassades », sans résultats probants. Ce principe est déjà appliqué, par exemple, par les britanniques.

La réforme a **des contreparties positives** : le nouveau bâtiment du Quai d'Orsay, rue de la Convention offre des conditions de travail améliorées aux agents.

► La modularité des ambassades

■ La RGPP consiste à distinguer trois groupes pour les 160 ambassades (une trentaine d'ambassades polyvalentes, une centaine d'ambassades à missions prioritaires et une trentaine de postes de présence diplomatique aux effectifs très réduits), et à mieux hiérarchiser les missions à l'étranger. Aujourd'hui, toutes les ambassades se voient confier les mêmes missions (politique, économique, culturelle, consulaire, militaire, coopération...). ■

La RGPP consiste aussi à « lisser le format » des huit plus grosses ambassades.

► Une réforme moins convaincante des centres culturels

Le réforme de l'action culturelle à l'étranger consiste en nouvelles structures, les EspaceFrance, alors que l'enjeu réside dans une **évolution des métiers de conseiller culturel et un renouvellement des méthodes de promotion de la culture française** à l'étranger.

► Un pilotage peu transparent et peu directif

■ Les ambassades avaient jusqu'au 15 octobre 2008 pour présenter au ministre des affaires étrangères leurs priorités, dont devait être déduit un plan triennal de réduction des emplois et des moyens. **Seulement un tiers des plans triennaux correspondaient aux économies nécessaires** : un nombre significatif d'ambassadeurs a dû faire l'objet d'une relance. ■

■ La liste des ambassades, répartie en trois catégories, **n'existe pas officiellement**. Certains ambassadeurs auraient, en effet, engagé des interventions informelles auprès des autorités locales pour contrecarrer l'éventuelle transformation de leur ambassade en poste de présence diplomatique...

Les télégrammes adressés aux postes ne fixent **aucun objectif chiffré de réduction d'effectifs** aux ambassadeurs, ni d'éléments contraignants sur les définitions des missions.

■ Le Quai d'Orsay n'est pas nécessairement structuré pour fonctionner « en mode projet ». Or **l'accompagnement** des équipes de soutien et de la direction générale de la modernisation de l'Etat apparaît **lointain**. ■

■ L'effort d'explication de la réforme, et de formation, n'est pas encore suffisant, ce dont témoigne une **insuffisante mobilisation des cadres supérieurs du ministère**, hors administration centrale et grandes ambassades.

La réussite de la démarche du Quai d'Orsay supposera donc un **dialogue ferme**, parfois directif, entre les responsables de la RGPP et les ambassadeurs qui n'ont pas tous perçu l'ampleur des engagements souscrits.

Elle passe aussi par des **décisions rapides**, afin de donner de la visibilité aux ambassadeurs, sur trois ans, pour mettre en œuvre la réforme. ■

III. Des débuts qui soulignent une mobilisation variable des ambassadeurs

► Un « choc culturel » pour certains ambassadeurs

■ Les réponses des ambassadeurs sur la définition de leurs missions ont tendance, hormis grandes ambassades, à **peu chiffrer les économies de postes éventuelles**, faute de cadrage, et de culture de gestion.

Certains ambassadeurs peinent à se résoudre à un recentrage de leurs missions. Quelques uns mesurent encore leur activité en « nombre de télégrammes diplomatiques envoyés ». **Trop souvent, ce ne sont pas les missions qui sont remises en cause**, mais la suppression de tel ou tel poste de jardinier ou de chauffeur qui est évoquée, ce qui n'apparaît pas à la hauteur des enjeux.

Les ambassades de petite taille, qui doivent être recentrées sur un nombre limité de priorités, voire une priorité unique, restent, il est vrai, confrontées à **des demandes d'actions « tous azimuts »** de la part du Quai d'Orsay. Il faut revoir les plans d'actions des ambassadeurs. La limitation des moyens est indissociable d'une limitation des priorités. ■

► Se dessaisir de la gestion immobilière : un cap difficile

■ Le Quai d'Orsay a plaidé pour la création d'une société foncière destinée à porter les biens immobiliers de l'Etat à l'étranger. Ce chantier, qu'il a pourtant appelé lui-même de ses vœux, se heurte à des **résistances importantes** de la part de certains ambassadeurs.

L'échec en 2008 des opérations de cessions à Dublin (60 millions d'euros attendus au titre de la résidence de l'ambassadeur et de 20 millions d'euros au titre de la chancellerie) et à **Madrid** (20 millions d'euros attendus), qui conditionnaient des investissements immobiliers, s'explique en partie par **l'absence de distinction entre occupant et propriétaire**, ainsi que par la préférence du Quai d'Orsay pour le « troc », plutôt que pour des opérations de ventes, puis d'achat. Il y a un **besoin de professionnalisation de la gestion immobilière**.

L'agence France Domaine n'est pas compétente à l'étranger : l'ambassadeur est chargé de vendre les biens qu'il occupe. Lorsque le propriétaire charge l'occupant de

céder le bien qu'il occupe, le risque est grand que l'opération se heurte à des difficultés.

Les ambassadeurs ne souhaitent pas tous que des **biens « prestigieux » soient transférés à une foncière autonome**, ni que **cette entité soit gérée par des équipes « hors Quai d'Orsay »**. Or la nature même d'une « foncière » est de porter la propriété des biens qui lui sont transférés, et d'avoir dans ses organes dirigeants des professionnels de l'immobilier.

Pour les immeubles de l'Etat à l'étranger, il faut prendre des précautions : la « foncière » doit avoir le statut d'établissement public puisqu'elle a vocation à assurer le portage de biens de souveraineté. Des clauses d'incessibilité pourraient être proposées en ce qui concerne certains immeubles de prestige.

Son rôle pourrait monter en puissance progressivement, en spécialisant son action dans un premier temps sur un nombre limité de pays, où le régime de la propriété est clair et stable, et en se concentrant également sur la gestion du parc de logements de fonction. ■

► D'autres obstacles politiques

■ Pour les consulats, une rationalisation géographique, la centralisation de compétences au sein d'ambassades régionales et, en Europe, le transfert de missions aux préfetures et mairies françaises proches de nos frontières, sont attendus. Ce dernier chantier exigera des décisions politiques fermes face aux **réactions prévisibles des communautés françaises**.

L'externalisation de 90 emplois issus des fonctions « support » apparaît ambitieuse : elle repose notamment sur l'externalisation des procédures périphériques en matière de demandes de visas (prise de rendez-vous, recueil des données, remise des passeports...), chantier qui a pris du retard.

Dès lors qu'elle comprend également l'externalisation de la prise d'empreintes biométriques, elle doit faire l'objet d'un accord au sein de l'espace Schengen, au terme d'un processus de décision européen lent et difficile. **Le Parlement européen constitue aujourd'hui la pierre d'achoppement de la réforme.** ■

IV. Desserrer « l'étau budgétaire » autour du Quai d'Orsay

► **Maîtriser les contributions aux institutions internationales**

■ Le Quai d'Orsay s'est engagé dans un effort de rationalisation de la gestion des contributions de la France aux organisations internationales. Entre 2000 et 2008, leur montant est passé de 533 millions à près de 800 millions d'euros, soit + 50 %.

Le financement des contributions internationales se fait au détriment du budget du Quai d'Orsay. **La masse salariale représente la part la plus importante des « budgets réguliers »** des organisations internationales, avec des **mécanismes d'indexation** dont les fonctions publiques nationales ne bénéficient plus depuis de nombreuses années.

Le souhait du secrétariat général de l'ONU d'une augmentation du budget des Nations Unies de 50 % en 2009 a conduit le Quai d'Orsay à ne pas la considérer comme acceptable en l'état et à engager une concertation avec les autres grands contributeurs. ■

■ Le Quai d'Orsay doit tirer toutes les **conséquences des enquêtes conduites par les commissaires aux comptes** des organisations internationales. Un récent rapport de la Cour des comptes relatif au bureau de prospective de l'UNESCO met ainsi en évidence « *de mauvaises habitudes de travail au sein de l'UNESCO, le fonctionnement aléatoire de la hiérarchie et l'inefficacité du contrôle interne* ». ■

■ Certaines contributions internationales paraissent moins se justifier. Il en est ainsi des accords partiels du Conseil de l'Europe, ou de l'appartenance à l'Union latine. ■

► **La prise en charge des frais de scolarité à l'étranger : rendre la mesure soutenable sur un plan budgétaire**

■ La montée en puissance de la prise en charge des frais de scolarité pourrait conduire, lorsque la mesure aura été généralisée, à **consacrer 40 % du budget du Quai d'Orsay à la scolarité des enfants français à l'étranger, au détriment d'autres dépenses.**

Les lycées français concernés sont privés. Certains lycées, simplement homologués, ont ainsi une liberté tarifaire complète. Les frais de scolarité peuvent alors apparaître très élevés au regard de la dépense de scolarité en France (16.800 euros au lycée franco-américain de San Francisco ou 11.000 euros à l'institut Valmont de Lausanne). Ils sont parfois situés dans des pays dans lesquels le système local d'enseignement offre des prestations de grande qualité.

Il faut rendre la **mesure soutenable sur le plan budgétaire**, en prévoyant une mesure de plafonnement, qui pourrait être modulée selon les pays, après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger. Il faut répondre à des considérations d'équité, compte tenu du contexte économique difficile que traverse notre pays, en limitant les effets de la mesure en ce qui concerne les très hauts revenus, et en ce qui concerne le niveau des frais. ■



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.22.47
Télécopie : 01.42.34.26.06

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC) de la Mayenne



Rapporteur spécial

M. Adrien Gouteyron
Sénateur (UMP) de Haute-Loire



Le rapport est disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/I08-099-31/I08-099-31.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06