



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n°230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 1 – 1^{ère} partie

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. ÉRIC WOERTH

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE PREMIER : APRES DES ANNEES DIFFICILES, LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES DOIT ETRE AU SERVICE DES NOUVELLES AMBITIONS DE LA FRANCE | 13 |
| I.- DES ANNEES DIFFICILES POUR LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES.. | 14 |
| A.- UN HERITAGE PREOCCUPANT | 14 |
| 1.- La compensation incomplète de l'effet-change | 14 |
| 2.- Une gestion des coûts de personnels mal maîtrisée | 16 |
| 3.- Une politique immobilière coûteuse et peu rationnelle | 17 |
| 4.- Des services consulaires négligés..... | 18 |
| 5.- L'affaiblissement et l'émiettement de la politique de coopération | 19 |
| B.- LES DIFFICULTES D'EXECUTION DES PRECEDENTS BUDGETS | 20 |
| 1.- Des ouvertures de crédits importantes au cours de la gestion 2001.. | 20 |
| 2.- En 2002 : des crédits initiaux insuffisants, qui ont dû être ajustés aux besoins réels..... | 23 |
| II.- UN BUDGET 2003 AU SERVICE D'UNE NOUVELLE AMBITION | 26 |
| A.- UNE NOUVELLE AMBITION | 26 |
| B.- LES REORIENTATIONS DU BUDGET 2003..... | 27 |
| CHAPITRE II : LE PROJET DE BUDGET POUR 2003, QUOIQUE PERFECTIBLE, VA DANS LA BONNE DIRECTION | 31 |
| I.- VERS L'ACCELERATION DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DU MINISTERE | 31 |
| A.- L'ÉVOLUTION MESURÉE DU RÉSEAU | 32 |
| B.- LA MODERNISATION DE LA GESTION DES CREDITS | 34 |
| 1.- Les avantages de la globalisation..... | 34 |
| 2.- L'approfondissement de la déconcentration..... | 36 |
| 3.- La réforme de la comptabilité à l'étranger | 37 |
| C.- DES EFFECTIFS BUDGETAIRES EN LEGERE REDUCTION..... | 38 |

| | |
|---|----|
| D.– DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT RÉORGANISÉS | 39 |
| 1.– Les frais de réception et de voyages..... | 40 |
| 2.– Le regroupement des moyens de fonctionnement..... | 41 |
| E.– DES CREDITS SUFFISANTS POUR LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS | 43 |

II.– L'AMÉLIORATION DES ACTIONS D'ASSISTANCE ET DE SOLIDARITÉ

A.– L'AIDE AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

- 1.– Les crédits d'assistance et de solidarité
- 2.– Les crédits facilitant la vie des Français à l'étranger

B.– LA PRISE EN CHARGE DES RÉFUGIÉS

- 1.– L'Office français de protection des réfugiés et apatrides
- 2.– Les subventions d'assistance aux réfugiés

III.– L'INDISPENSABLE CROISSANCE DES CREDITS DESTINES AUX ACTIONS MULTILATERALES

A.– LA FORTE PROGRESSION DES CONTRIBUTIONS FRANÇAISES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

- 1.– Une augmentation réaliste des contributions obligatoires
- 2.– Une stabilisation des contributions volontaires

B.– LA NECESSITE D'HONORER LES ENGAGEMENTS DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

IV.– DES EFFORTS EN FAVEUR DES ACTIONS BILATERALES, QUI DEVRONT ETRE CONSOLIDES

A.– L'AUGMENTATION ET LE RENOUVEAU DES CRÉDITS D'INTERVENTION DE POLITIQUE INTERNATIONALE

- 1.– Les interventions de politique internationale
 - a) *La hausse des crédits de l'aide alimentaire*
 - b) *La quasi-stabilisation des crédits d'intervention internationale*
 - c) *Des moyens pour la nouvelle délégation à l'action humanitaire*
 - d) *Les crédits de promotion de Strasbourg, capitale parlementaire européenne*

- 2.– La forte progression et le renouveau des concours financiers

- a) *Les concours financiers « traditionnels »*
- b) *Les nouveaux contrats de désendettement-développement (C2D)*

B.– LA PROGRESSION GLOBALE DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION

- 1.– Une hausse réelle, mais encore insuffisante, des crédits de fonctionnement
 - a) *La stabilisation des crédits des centres et instituts culturels*
 - b) *L'enseignement français à l'étranger : des crédits en hausse, qui risquent de demeurer insuffisants*

2.– Les crédits d'intervention en légère augmentation

- a) *La coopération internationale et au développement*
- b) *La poursuite de la baisse de la coopération militaire et de défense*
- c) *Le maintien de l'action audiovisuelle extérieure*
- d) *La montée en puissance de la coopération décentralisée*

3.– Des crédits d'investissement de la coopération dotés d'autorisations de programme en hausse sensible

- a) *Les subventions d'investissement au titre de l'action extérieure et de l'aide au développement*
- b) *La relance des autres actions en faveur du développement*

CONCLUSION

EXAMEN EN COMMISSION

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 67 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 85 % des réponses.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

INTRODUCTION

Le budget des Affaires étrangères n'est pas un budget comme les autres. Il symbolise un double effort, d'abord celui que la France est prête à faire pour occuper son rang dans les « affaires du monde », ensuite celui qu'elle est prête à consacrer pour aider les autres États. Renforcer la place de la France dans le monde, si on en juge par l'examen du projet de budget 2003, est visiblement une priorité pour le Gouvernement. L'affichage d'une telle priorité ne doit cependant pas faire oublier que l'impact de ces crédits sur les affaires intérieures n'est pas à négliger et que, souvent, des mesures d'aides internationales trouvent un écho en politique intérieure. Ainsi, les critiques récurrentes émanant du ministère des finances dont le budget des Affaires étrangères est l'objet, lesquelles portent notamment sur la taille du réseau, doivent elles être replacées dans cette perspective. Bien sûr, cela ne signifie pas que la recherche de mesures d'économie et de rationalisation des moyens soit un sujet tabou.

Ce rapport passionnel au budget des Affaires étrangères est lié au rôle singulier du Quai d'Orsay. Celui-ci doit assurer la représentation de la France et la défense de ses intérêts dans le monde. Selon que le rôle de notre pays sur la scène internationale est considéré comme un objectif primordial ou secondaire, la mission du ministère des affaires étrangères sera estimée et valorisée ou mise à l'arrière plan.

La présentation en quelques chiffres du budget des Affaires étrangères pour 2003 ne laisse aucun doute sur le choix du Gouvernement en la matière : un budget de 4,11 milliards d'euros, en hausse de 13,34 %, représentant 1,5 % du budget général de l'État, est clairement un budget prioritaire, même si une partie de la hausse a des causes structurelles, nous y reviendrons. L'essentiel est la volonté du Gouvernement de donner au ministère des affaires étrangères les moyens de conduire les actions qui lui sont confiées, sans que ces dernières soient suspendues à des ouvertures en loi de finances rectificative, comme ce fut le cas ces dernières années. Ce budget respecte le principe de sincérité budgétaire et donne au ministère une marge de manœuvre nécessaire à la conduite sereine de ses missions.

Comment un membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU pourrait-il remplir sa mission sans être représenté, directement ou indirectement, dans l'ensemble des pays ? Si l'organisation du réseau peut être revue afin de renforcer son efficacité, ce qui est actuellement à l'étude, l'important demeure qu'il couvre le monde entier. De même, les formes de coopération peuvent évoluer, mais les pays pauvres, en particulier ceux qui ont des liens historiques et culturels avec la France, ne comprendraient pas que celle-ci les prive de toute aide.

Il ne faut par ailleurs pas oublier que, si le budget des Affaires étrangères occupe naturellement la première place – 40,2 % des crédits d'action extérieure de la France relève de ce budget, part qui atteint 46 % si on retire du total la quote-part française à l'action extérieure de l'Union européenne –, il ne couvre qu'une partie des crédits de l'action extérieure du pays. La section des charges communes, celle de l'Économie, des finances et de l'industrie ainsi que les comptes spéciaux du Trésor sont des contributeurs essentiels. S'y ajoutent le budget de la Recherche, celui de la Défense, ceux de l'Équipement et de l'Agriculture. Presque toutes les sections budgétaires participent à l'action extérieure de la France, quoique ce soit parfois pour des montants très réduits. Tous les ministères ont ainsi une ouverture salutaire sur le monde, même si la coordination des actions pose problème. C'est pourquoi le ministre des affaires étrangères souhaite renforcer la concertation et la coordination des actions extérieures conduites par les différents ministères. La relance du Comité interministériel des moyens extérieurs de l'État devrait apporter une réponse à ce souci, que votre Rapporteur spécial partage. Cette démarche serait doublement payante : elle permettrait sans doute de réaliser des économies d'échelle ; elle assurerait une plus grande efficacité opérationnelle.

**ÉVOLUTION DE LA PART DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾
DANS LES CRÉDITS D'ACTION EXTÉRIEURE (1992-2003)**

(en millions d'euros)

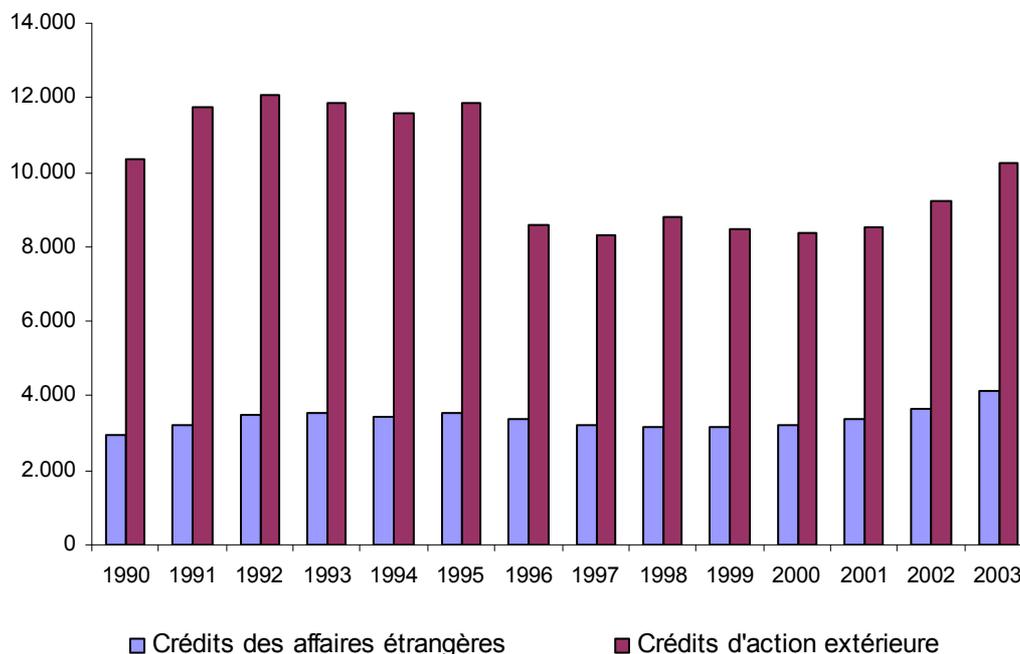
| Loi de finances initiale | Crédits des Affaires étrangères | Crédits d'action extérieure | Part des crédits des Affaires étrangères (en %) |
|---------------------------------|--|------------------------------------|--|
| 1992 | 3.390,31 | 12.641,53 | 26,82 |
| 1993 | 3.504,04 | 12.079,60 | 29,02 |
| 1994 | 3.425,38 | 11.601,98 | 29,52 |
| 1995 | 3.558,01 | 11.875,32 | 29,42 |
| 1996 | 3.402,81 | 8.599,04 | 39,57 |
| 1997 | 3.229,78 | 8.319,91 | 38,82 |
| 1998 | 3.189,39 | 8.800,58 | 36,24 |
| 1999 | 3.172,77 | 8.471,90 | 37,45 |
| 2000 | 3.196,09 | 8.365,33 | 38,21 |
| 2001 | 3.368,02 | 8.521,75 | 39,49 |
| 2002 | 3.629,63 | 9.230 | 39,32 |
| 2003 | 4.113,91 | 10.240 | 40,17 |

(1) y compris les crédits de la coopération.

Source : documents budgétaires.

ÉVOLUTION DE LA PART DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DANS LES CRÉDITS D'ACTION EXTÉRIEURE (1990-2003)

(en millions d'euros courants)

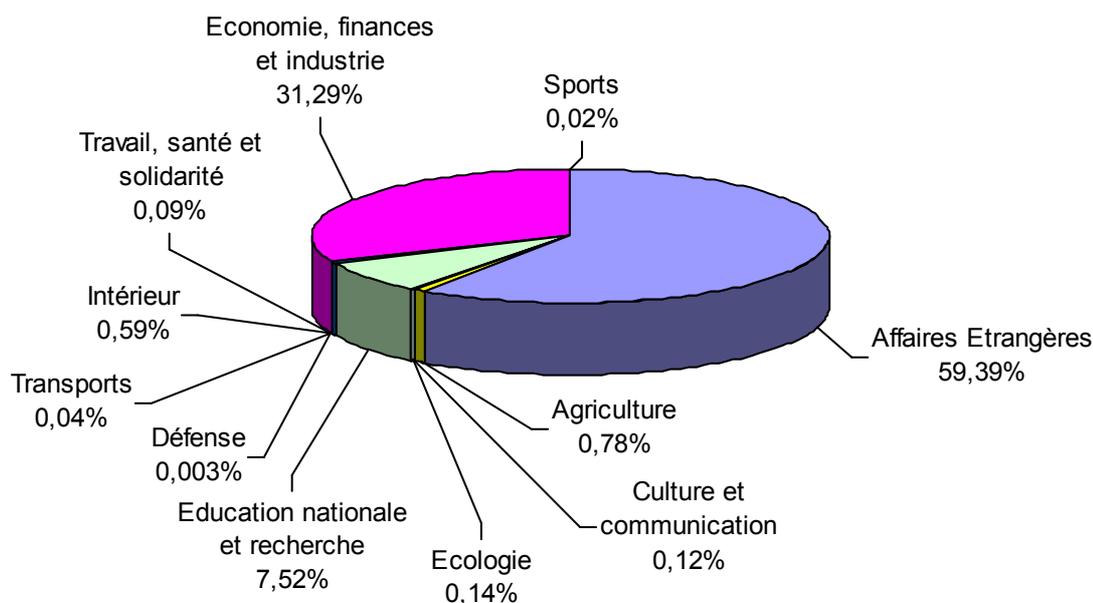


Si elle conduit parfois à des incohérences, la participation des différents ministères à l'action extérieure est particulièrement précieuse à l'heure de la mondialisation économique et culturelle. Personne ne peut vivre coupé du reste du monde : le ministère de l'intérieur ne peut lutter contre l'immigration clandestine sans l'aide des services des visas, le ministère de la santé doit tenir compte des orientations définies à l'Organisation mondiale de la santé, le ministère de la recherche accueille des étudiants étrangers et accompagne les voyages d'étude des Français, celui de l'environnement est lié par des engagements internationaux... La politique intérieure ne peut négliger ses conséquences internationales et les enjeux mondiaux.

L'ouverture des ministères à l'international se traduit très souvent par la conduite d'actions de coopération internationale, en particulier dans le cadre de l'aide publique au développement.

Le budget des Affaires étrangères ne participe en effet qu'à hauteur de 27,8 % à l'aide publique au développement. Cette dernière, qui atteindra 0,38 % du revenu national brut en 2003, comprend l'ensemble des soutiens financiers aux pays en développement, à l'exception de la coopération militaire, qu'ils prennent la forme de prêts financés sur des ressources extrabudgétaires ou de crédits budgétaires. Elle se distingue des crédits concourant à la coopération avec les États en développement, lesquels excluent les concours financiers extrabudgétaires et devraient s'élever à 3.182 millions d'euros en 2003. Plus de 59 % des crédits de paiement ouverts à ce titre sont inscrits sur la section des Affaires étrangères, comme l'illustre le graphique suivant :

**PLACE DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DANS LA COOPERATION AVEC LES ETATS EN DEVELOPPEMENT POUR 2003
(en crédits de paiement)**

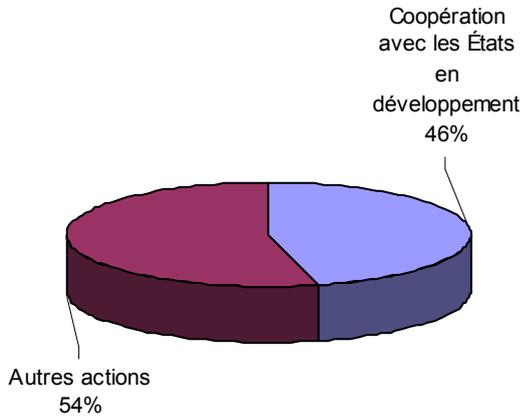


Source : *État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en développement, Projet de loi de finances pour 2003.*

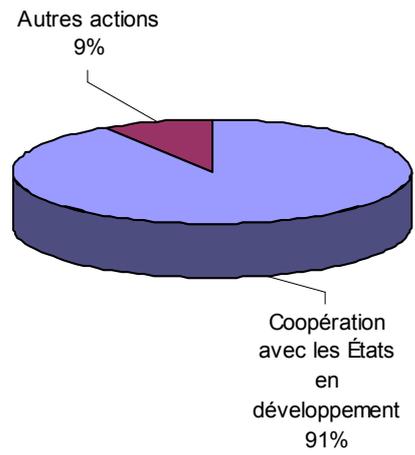
La nomenclature budgétaire du ministère des affaires étrangères ne distingue pas les crédits de coopération selon le pays destinataire, la répartition se faisant en cours de gestion. Les crédits de coopération avec les États en développement ne sont donc pas isolés de ceux destinés aux pays développés et l'évaluation qui en est faite pour l'exercice à venir n'est qu'indicative. En 2003, ils devraient représenter environ 46 % des crédits de paiement et 91 % des autorisations de programme du ministère.

**PART DE LA COOPERATION AVEC LES ÉTATS EN DÉVELOPPEMENT
DANS LES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

En crédits de paiement



En autorisations de programme



Source : *État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en développement, Projet de loi de finances pour 2003.*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ENTRE 2002 ET 2003

| Destination des crédits | Crédits de paiement | | Autorisations de programme | |
|--|--|---------------------|--|---------------------|
| | Montant 2003 (en millions d'euros) | Évolution (en %) | Montant 2003 (en millions d'euros) | Évolution (en %) |
| Rémunérations des personnels | 773,3 | + 5,2 | | |
| Réceptions et voyages ministériels | 32,75 | + 32,3 | | |
| Fonctionnement courant (administration centrale et postes) | 316,03 | + 1,7 | | |
| Investissements immobiliers | 46,81 | - 13,5 | 58,81 | - 13,3 |
| Sous-total Moyens des services | 1.168,89 | + 3,2 | 58,81 | - 13,3 |
| Aide aux français de l'étranger | 24,70 | + 3,6 | | |
| Prise en charge des réfugiés (essentiellement OFPRA) | 29,01 | + 24,6 | | |
| Sous-total Actions d'assistance et de solidarité | 53,71 | + 4,3 | | |
| Contributions obligatoires aux organisations internationales | 678,76 | + 10,7 | | |
| Contributions volontaires aux organisations internationales | 85,87 | 0 | | |
| Participation au Fonds européen de développement ⁽¹⁾ | 496,00 | + 218,5 | 0 | - 100 |
| Sous-total Actions multilatérales | 1.260,63 | + 37,4 | 0 | - 100 |
| <i>Interventions de politique internationale</i> | <i>165,89</i> | <i>+ 159,8</i> | | |
| Transport de l'aide alimentaire | 16,79 | + 13,5 | | |
| Politique internationale (dont gestion des sorties de crise) | 13,73 | - 2,3 | | |
| Fonds d'urgence humanitaire | 9,27 | 0 | | |
| Promotion de Strasbourg | 2,61 | 0 | | |
| Concours financiers « traditionnels » | 32,50 | + 53,4 | | |
| Contrats de désendettement-développement | 91 | + 100 | | |
| <i>Politique de coopération</i> | <i>1.428,76</i> | <i>- 0,7</i> | <i>384,40</i> | <i>+ 22,6</i> |
| Fonctionnement des établissements de coopération ⁽²⁾ | 44,43 | - 35,5 | | |
| Agence pour l'enseignement du français à l'étranger | 337,78 | + 7,7 | | |
| Interventions de coopération culturelle, scientifique, technique et de développement | 501,54 | + 3,3 | | |
| Coopération militaire et de défense | 93,51 | - 9,8 | | |
| Action audiovisuelle | 165,00 | - 1,9 | | |
| Coopération décentralisée et privée | 33,50 | - 2,19 | | |
| Subventions d'investissement | 4,00 | - 31,9 | 4,40 | - 17,6 |
| Fonds de solidarité prioritaire | 112,00 | 0 | 190,00 | + 26,5 |
| Dons de l'Agence française de développement | 137,00 | 0 | 190,00 | + 24,6 |
| Sous-total Actions bilatérales | 1.594,65 | + 6,1 | 384,40 | + 22,6 |
| Total général | 4.113,90 | + 13,34 | 443,21 | - 88,1 |
| Total hors actions multilatérales | 2.853,27 | + 5,4 | 443,21 | + 17,9 |
| Total hors FED, contributions obligatoires et C2D | 2.848,14 | + 1,9 | 443,21 | + 17,9 |

(1) toutes les autorisations de programme du IX^{ème} FED ont été ouvertes en 2002.

(2) la baisse est due à un transfert des crédits de rémunération sur les crédits d'intervention.

Source : documents budgétaires.

CHAPITRE PREMIER

APRES DES ANNEES DIFFICILES, LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES DOIT ETRE AU SERVICE DES NOUVELLES AMBITIONS DE LA FRANCE

Le montant des crédits proposé dans le présent projet est un peu inférieur aux crédits ouverts à ce jour sur l'exercice 2002. Il faut constater que les crédits ouverts ont été constamment supérieurs aux crédits adoptés dans les lois de finances initiales et ce, malgré le transfert traditionnel des crédits pour charges de pension en direction du budget des charges communes au début de chaque exercice. Cet état de fait résulte, pour partie, du caractère imprévisible de certaines dépenses supportées par le budget des Affaires étrangères, à l'exemple des dépenses afférentes aux opérations de maintien de la paix menées sous l'égide des Nations Unies ou encore des dépenses liées aux voyages officiels. Il faut aussi noter l'impact de l'amélioration de la situation dans nombre de pays d'Afrique qui, accompagnée d'une réorientation de notre politique de coopération en faveur du développement de l'aide-projet, tend à réduire considérablement les dépenses engagées sur le chapitre des concours financiers et à augmenter, en conséquence, les reports d'un exercice à l'autre. Enfin, le collectif budgétaire d'août dernier a ouvert près de 275 millions d'euros de crédits supplémentaires, pour corriger des dotations sous-évaluées en loi de finances initiale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2000-2003)

(en millions d'euros)

| | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 |
|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|--------------------------------|--------------|
| | LFI | Crédits ouverts | LFI | Crédits ouverts | LFI | Crédits ouverts ⁽¹⁾ | PLF |
| Titre III | 1.381 | 1.403 | 1.456 | 1.484 | 1.497 | 1.495 | 1.541 |
| Titre IV | 1.462 | 1.782 | 1.605 | 1.999 | 1.605 | 1.930 | 1.777 |
| Titre V | | | | | | | |
| – CP | 61 | 152 | 47 | 130 | 54 | 111 | 47 |
| – AP | 73 | 103 | 70 | 127 | 68 | (nc) | 59 |
| Titre VI | | | | | | | |
| – CP | 292 | 301 | 259 | 304 | 474 | 944 | 749 |
| – AP | 406 | 413 | 354 | 372 | 3.661 | (nc) | 384 |
| Total CP | 3.196 | 3.638 | 3.368 | 3.917 | 3.630 | 4.480 | 4.114 |

LFI : loi de finances initiale.

PLF : projet de loi de finances.

(1) au 31 août 2002. L'Agence comptable centrale du Trésor ne centralise pas l'évolution des autorisations de programme. Il n'est pas tenu compte des mesures de gel dans le calcul des crédits ouverts.

Source : rapports du contrôleur financier et documents budgétaires et comptables.

I.- DES ANNEES DIFFICILES POUR LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES

Depuis plusieurs années, le budget des Affaires étrangères n'était plus considéré comme prioritaire. Il s'est avéré sous-doté dans des proportions importantes, en particulier sur certaines lignes, qui devaient être systématiquement abondées en cours de gestion ou en loi de finances rectificative de fin d'année.

Sa gestion dans les prochaines années risque en outre d'être grevée par des décisions passées maladroites ou des problèmes trop longtemps négligés.

A.- UN HERITAGE PREOCCUPANT

1.- La compensation incomplète de l'effet-change

S'il n'était pas pris en compte dans l'élaboration de l'ancien budget de la coopération, l'effet change-prix vient traditionnellement perturber l'analyse des crédits du ministère des affaires étrangères. Une partie conséquente de ses dépenses est, en effet, libellée dans une monnaie autre que le franc français, puis l'euro. Une prévision erronée d'une devise dans la loi de finances initiale entraîne nécessairement, en gestion, des ajustements. Ils interviennent soit à la baisse (si l'évolution constatée de la devise est favorable), soit à la hausse (par exemple, si le dollar s'apprécie en cours d'année). Ils sont financés soit par transfert en provenance de la section des charges communes, soit par redéploiements au sein de la section des Affaires étrangères.

L'effet des variations de change et de différentiels d'inflation intervient à trois niveaux : les contributions obligatoires de la France aux organisations internationales, les rémunérations, le fonctionnement et les interventions. Pour les contributions internationales obligatoires, le besoin supplémentaire pouvant résulter d'une évolution défavorable du change est théoriquement comblé par le budget des charges communes⁽¹⁾ mais suppose, dans les faits, une compensation sur le chapitre des contributions volontaires, qui servent alors de variable d'ajustement.

Les deux autres composantes font l'objet de mécanismes particuliers :

- les rémunérations : il s'agit de maintenir, en cours d'exécution budgétaire, le pouvoir d'achat des agents expatriés, conformément aux dispositions du décret du 28 mars 1967. La mise à jour trimestrielle des indices de prix et des taux de change permet une correction des écarts entre prévision et constatation⁽²⁾ ;
- le change-prix fonctionnement-interventions s'applique aux dépenses de fonctionnement ou d'intervention qui sont réalisées à l'étranger et payées en devises. En théorie, les gains ou pertes de change sont compensés dans le projet de loi de finances suivant. **En réalité, les pertes de change constatées ces dernières années ne se sont pas traduites par des abondements en cours de gestion. En effet, si une dotation de compensation était inscrite, elle était**

(1) Le chapitre 42-31 est, en effet, un chapitre provisionnel inscrit à l'état G annexé à la loi de finances.

(2) En 2000, l'écart entre le projet de loi de finances et la gestion a nécessité un ajustement de 26,5 millions d'euros (174 millions de francs).

purement nominale puisque se traduisant par une mesure d'économie par ailleurs.

En **2001**, le dollar pris pour base pour calculer l'effet-change a été fixé à 1 euro. Cette hypothèse s'appliquait à la gestion 2000 pour les rémunérations et à la gestion 2001 pour le fonctionnement. Comme en 2000, l'appréciation relativement forte de la monnaie américaine par rapport aux prévisions a eu pour conséquence une réduction des moyens réels dont disposaient les représentations de la France à l'étranger, la dotation en francs étant fixée dans la loi de finances initiale. Cette **perte** a représenté **25 millions d'euros**, dont 6,5 millions d'euros au titre des rémunérations, 4,5 millions d'euros au titre du fonctionnement et des interventions bilatérales et 14 millions d'euros au titre contributions internationales. L'incidence de l'effet change-prix a donc été limitée à 0,75 % des dotations initiales, alors qu'il atteignait **2 % en 2000**.

En **2002**, le **dollar** pris pour base pour calculer l'effet-change a été fixé à **1,06 euros**, ce qui représente une baisse de 4 % de cette devise par rapport au taux moyen pondéré observé sur les trois premiers trimestres de l'année 2001 (1,12 euro). Il en a résulté les mesures suivantes :

- prise en compte des évolutions de change et de prix sur les rémunérations pour 10,78 millions d'euros sur le chapitre 31-90 – Rémunérations des personnels ;
- évaluation de l'effet change-prix sur les rémunérations des effectifs de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger à hauteur de 2,84 millions d'euros (y compris la revalorisation du point fonction publique) sur le chapitre 36-30 – Subventions aux établissements publics ;
- ajustement de la rémunération des personnels mis à la disposition des alliances françaises à l'effet change-prix pour 0,84 million d'euros sur le chapitre 37-95 – Établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger.

Seul l'effet change portant sur les crédits de rémunérations a donc été pris en compte dans la loi de finances initiale pour 2002. Finalement, il s'avère que l'ajustement a atteint 14,46 millions d'euros, alors que la perte pour 2001 a été de l'ordre de 16,5 millions d'euros.

Pour les lois de finances 2000 à 2002, correspondant aux années de gestion 1999 à 2001, le taux du dollar retenu par le ministère des finances a été sous-évalué par rapport aux taux constatés. Par ailleurs, les évolutions du dollar se sont révélées plus défavorables que prévu. Ainsi, en gestion 1999 le dollar a dépassé de 5,6 % les prévisions prises en compte dans la loi de finances pour 2000 ; le dépassement a atteint 15 % en gestion 2000 et 4 % en gestion 2001.

Le ministère des finances estime en outre que le ministère des affaires étrangères a tendance à imputer à l'effet change-prix une partie de la croissance des

frais de personnels, qui est en fait due à son incapacité à gérer sa masse salariale, celle-ci étant directement liée aux pays dans lesquels se trouvent ses agents.

2.- Une gestion des coûts de personnels mal maîtrisée

En 2001, alors que les emplois budgétaires étaient limités à 9.474, la Cour des comptes estimait que 25.903 emplois étaient autorisés et financés, si on tenait compte à la fois des personnels que le ministère employait directement et de ceux qui soit servaient sous l'autorité d'État ou d'organismes étrangers, soit étaient employés par des structures financées par ses crédits. La Cour des comptes dénonçait, une fois encore, cette *« différence considérable qui existe entre les emplois qui sont votés, et donc directement identifiés, et les effectifs globaux rémunérés par le département »*.

Le ministère des finances, pour sa part, critique la dérive des coûts des personnels directement payés sur les crédits des Affaires étrangères, dérive qu'il attribue aux indemnités de résidence. 85 % des rémunérations des emplois directs sont absorbés par les dépenses à l'étranger, alors que 5.400 postes y sont affectés, contre 3.990 en administration centrale : le surcoût des postes à l'étranger est énorme. Il provient essentiellement de l'indemnité de résidence qui représente 62,5 % des rémunérations des agents à l'étranger.

Relevant du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 modifié, cette indemnité, qui complète la rémunération principale, varie en fonction du statut de l'agent, de l'emploi qu'il occupe (il existe trente niveaux différents) et de son lieu d'affectation (deux cents grilles, certains pays pouvant disposer de barèmes différents selon les villes). Elle vise à dédommager, forfaitairement, l'agent de l'ensemble des charges et sujétions liées à l'expatriation, telles que le coût de la vie et du logement, les charges de représentation, le maintien d'une double résidence en France et à l'étranger... Comme elle est versée en euros, son montant est ajusté trimestriellement pour tenir compte des variations de taux de change et de prix.

Ces règles induisent d'importantes incertitudes sur la masse salariale, dans la mesure où la rémunération d'un agent d'une même catégorie varie dans des proportions considérables selon qu'il est en poste d'une part à Paris ou à l'étranger, d'autre part, dans un pays ou dans un autre. L'autorisation budgétaire se fait à coût moyen, mais les dépassements sont fréquents, en particulier depuis que l'amélioration de la gestion prévisionnelle a réduit les taux de vacance des postes (par exemple, entre 2000 et 2002, les effectifs budgétaires ont diminué de 9 postes, mais les effectifs réels au 1^{er} juillet ont augmenté de 84).

Ainsi, la loi de finances rectificative de l'été dernier a dû ouvrir 27,6 millions d'euros sur le chapitre 31-90 de rémunérations des personnels pour couvrir une dérive de ce type. En 2001, les dépenses effectuées par l'État au titre des cotisations et prestations sociales ont dépassé le niveau des crédits ouverts. Cette situation risque de se reproduire en 2002, si des crédits supplémentaires ne sont pas ouverts à ce titre en loi de finances rectificative afin d'accompagner la hausse des crédits de rémunérations.

Par ailleurs, l'indemnité de résidence se traduit par des fortes inégalités au profit des personnels à l'étranger, tandis que ceux qui sont en administration centrale sont nettement défavorisés. Ce sujet étant naturellement délicat, rien n'a été entrepris au cours de la précédente législature pour lui trouver une solution. **Le Gouvernement vient de lancer un audit sur ce problème, afin de voir comment les rémunérations pourraient être plus équitables. L'objectif est à la fois de combler le fossé entre administration centrale et postes à l'étranger, ce qui limitera les incertitudes budgétaires liées au choix des affectations, et de réduire globalement les coûts de rémunération. Votre Rapporteur spécial salue cette initiative courageuse, qui fait du ministère des affaires étrangères un artisan de la réforme de l'État.**

3.– Une politique immobilière coûteuse et peu rationnelle

La politique immobilière du Quai d'Orsay apparaît peu rationnelle et particulièrement coûteuse. Le contrôleur financier près le ministère critique régulièrement la gestion des marchés immobiliers. Sur la gestion 1999, il dénonçait le fait que *« la quasi-absence de mise en concurrence et l'imprécision sur le service émetteur des demandes (administration centrale ou poste) constituaient les risques les plus sérieux dans le domaine de la coopération internationale »*. Dans son rapport sur la gestion 2000, le contrôle financier relève encore plusieurs anomalies : *« Le service de l'immobilier a connu quelques difficultés face aux exigences des règles de passation des marchés ; les travaux à l'Hôtel du ministre en ont donné l'exemple le plus regrettable avec des dépassements des montants initiaux des marchés qui sont de l'ordre de 100 % pour le marché de maîtrise d'œuvre et de 33 % pour les marchés conclus avec les entreprises de travaux. D'une façon générale, les défauts constatés changent peu : la définition imprécise des besoins et les retards dans la procédure restent fréquemment observés. »*

La réalisation de certains projets s'étale sur près d'une dizaine d'années. Ainsi, par exemple, la restructuration de la chancellerie d'Abidjan, de gros travaux à l'ambassade de Bakou, mais aussi l'aménagement d'un lycée à Madrid ont été lancés en 1994 et donneront encore lieu à des ouvertures de crédits de paiement au-delà de 2003, alors que le coût de ces travaux ne dépassait pas 5 millions d'euros. Il est toujours possible que des difficultés ponctuelles apparaissent, notamment dans des pays en développement, mais ce type de retard est trop fréquent.

Lancée en 1995, la construction de l'ambassade de Berlin, dont le coût total dépassera 60 millions d'euros, a déjà bénéficié de plus de 54 millions d'euros de crédits de paiement. Le démarrage de la construction de celle de Tokyo est très lente : alors qu'elle a été lancée en 1997, pour un coût évalué à 45 millions d'euros, moins de 3 millions d'euros de crédits de paiement auront été ouverts à l'issue de l'exercice 2003. La décision de construire cette ambassade pèsera encore pendant plusieurs années sur les crédits d'investissement du ministère.

Au-delà de la question de l'ouverture des crédits de paiement, la politique immobilière du ministère des affaires étrangères pose un problème de fond, relatif à l'arbitrage entre les différentes solutions qui s'offre à lui pour répondre à ses

besoins. Il est incontestable que certaines ambassades possèdent une force symbolique qui peut justifier un investissement lourd. Il ne faut pas pour autant négliger de tenir compte des frais de fonctionnement et de maintenance des nouveaux bâtiments, comme cela a été le cas à Berlin.

Surtout, si l'on met à part ces réalisations qui associent diplomatie, art et symbole, le mode de décision en faveur de telle ou telle option (achat, construction ou location) ne repose sur aucun critère objectif. Alors que le ministère de l'intérieur respecte des critères clairs en ce qui concerne les préfectures et s'est doté en 2001 d'un schéma directeur immobilier, le ministère des affaires étrangères est dépourvu de tout instrument de ce type : les choix se font donc au coup par coup, souvent selon la personnalité du chef de poste du pays concerné. Les coûts des différentes solutions ne sont guère comparés et les décisions d'investissement ne sont pas rationnelles.

Afin de permettre des choix rationnels et une maîtrise des coûts, votre Rapporteur spécial serait favorable à l'élaboration de critères objectifs et d'orientation de moyen terme pour la politique immobilière du ministère des affaires étrangères.

4.- Des services consulaires négligés

Dans un rapport d'information de 1999⁽³⁾, le précédent rapporteur spécial des crédits des Affaires étrangères déplorait que les services des visas soient les « *parents pauvres* » du ministère. Il semble que rien n'ait été entrepris pour améliorer cette situation. Pourtant, dans beaucoup de pays, frapper à la porte d'un consulat de France, c'est frapper à celle du monde développé.

Alors que ces services constituent les vitrines de la France à l'étranger et qu'ils sont en position d'avant-poste pour la gestion des flux migratoires, ils ne disposent pas des moyens de remplir correctement la mission de service public qui est la leur. Les métiers consulaires ont besoin d'être réhabilités et réformés.

Ces services fonctionnent essentiellement grâce à des recrutés locaux : ces derniers sont 5.895 en 2002 ; 40 % travaillent dans les chancelleries et 17 % dans les services consulaires. Ces personnels, souvent peu formés, sont confrontés quotidiennement à la pression des flux migratoires.

Le ministère des affaires étrangères estime qu'il manque actuellement 80 personnes dans les services consulaires. Ces sous-effectifs vont être accentués par le passage, le 1^{er} janvier 2003, au paiement des visas dès le dépôt du dossier, et plus seulement en cas d'obtention, conformément à une décision communautaire. Le ministère évalue à 36 agents les effectifs supplémentaires nécessaires à l'application de cette réforme.

⁽³⁾ Yves Tavernier, Les services des visas, parents pauvres des Affaires étrangères, rapport d'information n° 1803, XI^{ème} législature, 8 septembre 1999.

Elle aura pour conséquence des recettes supplémentaires pour l'État évaluées à 15 millions d'euros. Or, depuis la loi de finances pour 2001, le fonds de concours « Produit d'une fraction des sommes perçues au titre des droits de chancellerie » a été budgétisé à hauteur de 30 % des recettes enregistrées en 1999, alors dernière année connue. Il était initialement prévu que la part des droits de chancellerie affectée aux services des visas passe de 30 % à 20 % en juin 2000. Le ministère des finances avait alors renoncé à cette baisse et accepté la budgétisation des 30 % (18,14 millions d'euros), répartis entre les chapitres 34-98 – Matériel et fonctionnement courant et 57-10 – Équipements administratifs et divers. Ces crédits sont depuis intégralement fondus dans leurs articles de rattachement. Les recettes supplémentaires attendues à partir du 1^{er} janvier prochain ne bénéficieront donc pas du tout aux services des visas pour lesquels elles représentent pourtant un coût de recouvrement élevé.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il est inacceptable de laisser les services des visas dans leur état actuel, alors que leur charge de travail va être encore accrue. S'il est difficile de revenir sur la budgétisation d'une partie des droits de chancellerie, des efforts sont nécessaires pour mieux ajuster les dotations aux besoins et permettre aux services de consacrer le supplément de recettes attendu à l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs et au recrutement et à la formation des personnels qui font défaut, ce que permet l'extension de la globalisation des crédits de fonctionnement aux rémunérations des recrutés locaux (voir *infra*).

5.– L'affaiblissement et l'émiettement de la politique de coopération

La précédente législature a été marquée par la fusion des crédits des Affaires étrangères et de ceux de la Coopération. Cette réforme a été trop large pour qu'un bilan global puisse en être fait dans le cadre d'un rapport budgétaire.

La configuration de la zone de solidarité prioritaire est relativement différente de celle de l'ancien « champ » de la coopération. Elle regroupe en effet tous les États dans lesquels le gouvernement a considéré que l'impact de l'aide française serait significatif par rapport aux besoins locaux. Le pays éligible doit avoir un niveau de développement inférieur à la moyenne fixée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. En 1999, la zone, nouvellement créée comptait soixante-et-un pays, contre quarante-six dans l'ancien « champ ».

Mais cet élargissement ne s'est pas accompagné d'un accroissement des crédits, au contraire. Dès le 18 avril 2000, le Haut Conseil de la coopération internationale, installé depuis le 26 novembre 1999, regrettait la réduction des crédits de l'aide au développement et rappelait que la réforme des dispositifs de coopération impliquait un niveau de moyens suffisant.

La loi de finances pour 2001 s'est pourtant traduite par un repli global de 3,2 % des moyens de la coopération : les crédits de fonctionnement des établissements culturels étaient en hausse de 7,6 %, en partie à cause de transferts en

provenance des crédits de coopération culturelle et scientifique, en baisse, tandis que les crédits de la coopération technique et au développement et de la coopération militaire et de défense régressaient respectivement de 5,3 % et 4,55 %. Plus grave encore, les crédits d'investissement de la coopération étaient en repli de 11,3 % en autorisations de programme et de 13 % en crédits de paiement. L'avenir de la coopération française au développement était considérablement menacé par ces « économies ».

Si l'image de la loi de finances pour 2002 a été un peu brouillée par le rattachement des crédits du Fonds européen de développement, le mouvement de diminution des moyens d'investissement s'est encore accentué : - 1,7 % en crédits de paiement et - 13,13 % en autorisations de programme. **La coopération française était dans l'impossibilité de relever le déficit consistant à devoir aider un plus grand nombre de pays avec des crédits en net repli.**

Aussi, dès 2003, la zone sera réduite à cinquante-quatre États, tandis que les moyens de la coopération seront renforcés, en particulier en autorisations de programme (voir *infra*).

B.- LES DIFFICULTES D'EXECUTION DES PRECEDENTS BUDGETS

1.- Des ouvertures de crédits importantes au cours de la gestion 2001

Les **crédits ouverts en 2001** ont augmenté par rapport à 2000 de 1,6 % et atteint 3.916,7 millions d'euros. Les dotations ouvertes en loi de finances initiale 2001 étaient déjà supérieures de 5,1 % à celles ouvertes en loi de finances pour 2000. Les crédits ont **augmenté de 16,3 % en cours d'exécution**, après avoir enregistré une hausse de 20,1 % au cours de l'exercice précédent, pendant lequel ils avaient été abondés par deux lois de finances rectificatives pour un montant total de 179 millions d'euros. Comme en 2000, près des trois quarts des crédits ouverts en loi de finances rectificative (192,2 millions d'euros au total) a concerné les contributions obligatoires aux organismes internationaux, ligne qui s'est avérée systématiquement sous-dotée en loi de finances initiale ces dernières années.

Les moyens de fonctionnement et les crédits de coopération ont progressé parallèlement. Leur part dans le budget entre ces deux fonctions reste inchangée par rapport à 2000. Les dépenses d'intervention représentent ainsi la moitié du total, avec 1.783 millions d'euros. Parmi ces dépenses, les contributions obligatoires aux organisations internationales sont passées de 500,64 millions d'euros (15,7 % des crédits du ministère) en 1999 à 787,2 millions d'euros (22,2 % des crédits) en 2001, enregistrant entre 2000 et 2001 une nouvelle hausse de près de 17 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES PAR AGRÉGATS EN 2001

(en millions d'euros)

| Agrégats | Loi de finances initiale | Crédits ouverts | Crédits consommés |
|---|--------------------------|-----------------|-------------------|
| Personnels, moyens et équipement des services | 1.109 | 1.226 | 1.135 |
| Éducation et solidarité | 334 | 327 | 327 |
| Coopération et interventions internationales | 1.925 | 2.363 | 2.101 |
| Total | 3.368 | 3.916 | 3.563 |

Source : compte rendu de gestion budgétaire, 2001.

La **loi de finances rectificative** de fin d'année a ouvert 192,2 millions d'euros de crédits supplémentaires, qui représentent 5,7 % des dotations initiales, sensiblement au même niveau qu'en 2000. 141 millions d'euros, soit 27 % de la dotation initiale, ont abondé les contributions obligatoires aux organismes internationaux. Le solde a été attribué pour l'essentiel à des chapitres d'investissement : 18,9 millions d'euros sur le chapitre 57-10 – Équipements administratifs et divers (soit 40 % de sa dotation initiale) et 29,9 millions d'euros sur le chapitre 68-93 – Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement.

Par ailleurs, les **fonds de concours** ont permis d'apporter au budget 17,5 millions d'euros en 2001, alors qu'ils avaient atteint 38 millions d'euros en 2000. Cette baisse est le résultat de la budgétisation du fonds « produit des droits de chancellerie » pour 18,1 millions d'euros, laquelle devait permettre de supprimer l'incertitude sur le montant des crédits et sur le calendrier de versement. Onze fonds de concours, sur les 24 rattachés au ministère, ont donné lieu à versement en 2001. Les versements les plus importants concernent :

- des dons, à hauteur de 3,5 millions d'euros
- la participation de l'Union européenne aux dépenses concernant les experts nationaux mobilisés en qualité de conseillers pré-adhésion dans le cadre des conventions du programme PHARE, pour plus de 3 millions d'euros ;
- les prélèvements effectués sur les émoluments des personnels du ministère des affaires étrangères et des établissements d'enseignement logés par l'État à l'étranger, pour près de 9 millions d'euros ;
- et les produits des recettes perçues au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires, culturels et d'enseignement situés à l'étranger, pour 0,5 million d'euros.

Les **reports** constatés entre 2000 et 2001 ont concerné 21 des 30 chapitres de la section budgétaire pour un total de 393,2 millions d'euros, soit 11,7 % des dotations initiales. Si leur réduction de 8 % marque une rupture de la tendance observée en 2000 (+ 7,5 %) et en 1999 (+ 21,7 %), les reports restent structurels et dépassent la dotation initiale sur trois chapitres, responsables de 56 % des reports : ils représentent six fois la dotation initiale sur le chapitre 41-43 au titre des aides

budgétaires et à l'ajustement structurel, à 140 millions d'euros ; une fois et demi la dotation du chapitre 34-03 – Frais de réception et voyages exceptionnels et plus d'une fois les crédits ouverts sur le chapitre 57-10. De tels reports sont habituels sur le chapitre 41-43 (ils atteignaient déjà 136,74 millions d'euros en 2000). Dépassant 30 millions d'euros, ils se sont avérés bien utiles sur le chapitre 34-03 qui a subi de forts dépassement au cours de l'exercice 2001 : les dépenses se sont en effet élevées à 40,9 millions d'euros pour une dotation initiale de 18,75 millions d'euros.

L'adéquation de l'exécution (dépenses nettes) aux prévisions (dotations initiales) s'établit à 105,8, en amélioration par rapport à 2000 (107,9). **Le taux de consommation** (dépenses nettes sur crédits ouverts) enregistre en revanche des progrès continus : 91 % en 2001, contre 89,5 % en 2000 et 87,7 % en 1999. En 2001, il s'est élevé à 85,3 % en termes d'engagements et à 93,3 % en termes de paiement.

Les **emplois budgétaires** ont peu évolué, passant de 9.475 en 2000 à **9.471** en 2001. Ce quasi-maintien masque de nombreux mouvements contradictoires. Les **effectifs réels** relevant du chapitre 31-90 s'établissaient à **8.655** en moyenne annuelle, enregistrant une augmentation d'une centaine d'agents à l'issue de recrutements plus nombreux en catégorie « C ». Le renforcement de l'administration centrale a été poursuivi à hauteur d'une centaine d'agents, au détriment des effectifs à l'étranger (cette augmentation atteint 350 agents depuis la fusion avec le ministère de la coopération). Les effectifs des personnels recrutés locaux des services diplomatiques et consulaires, financés sur le chapitre 31-98 sont assez stables par rapport à 2000 (5.783 fin 2001, contre 5.843) ; s'y ajoutent le 2.793 agents recrutés locaux des établissements à autonomie financière, pris en charge par le budget de ces établissements. Sur le titre IV, sont rémunérés les 2.234 coopérants techniques, dont le nombre continue à chuter (ils étaient 2.950 en 1999 et 2.750 en 2000). **Au total**, les effectifs employés par le ministère sont d'environ **19.500**, dont 43 % d'agents recrutés localement.

La présentation du budget pour 2001 a été marquée par l'élaboration de **nouveaux agrégats budgétaires**. Jusqu'en 2000, ils étaient au nombre de cinq : Administration centrale, Services et réseaux à l'étranger, Coopération et interventions internationales, Assistance et enseignement, Recherche. Depuis 2001, ils sont réduits à trois : Personnel, moyens et équipement des services, Éducation et solidarité et Coopération et interventions internationales. Si ce redécoupage des agrégats a suivi la circulaire de la direction du budget du 6 janvier 2000, il n'en respecte pas l'objectif, qui était de constituer « des ensembles homogènes par type d'actions ». Le premier agrégat correspond à des moyens, et non à un objectif, tandis que le deuxième est très hétérogène.

Enfin, la distinction de composantes au sein d'un agrégat (action diplomatique, action consulaire, coopération internationale et pôle de gestion transversale pour le premier agrégat) doit se traduire par la mention du coût des actions conduites ; pour la répartition des personnels, les effectifs réels sont ventilés entre les quatre composantes mais leur coût budgétaire n'est pas détaillé. Cette lacune devra être comblée puisque la logique de la réforme conduira à affecter les

crédits de personnel à chacun des programmes concernés. Il semble que le plus difficile ait déjà été réalisé avec la ventilation des effectifs, alors même que certains agents peuvent remplir une tâche diplomatique et une tâche de coopération sur un même poste ; cette ventilation effectuée, celle des coûts de devrait pas être hors de portée.

Pourtant la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit de passer d'un budget de moyens à un budget orienté vers les missions et les objectifs dès le projet de loi de finances pour 2006. Un document indicatif présentant les crédits selon ces principes devra être élaboré pour le projet de loi de finances pour 2005 et le redécoupage des agrégats doit permettre d'avancer dans la préfiguration d'une telle présentation par missions et par résultats.

Le ministère doit donc rapidement redéfinir les agrégats dans l'optique des futures missions et programmes budgétaires, conformément à l'objectif réaffirmé par le Comité interministériel à la réforme de l'État du 15 novembre 2001. Les mêmes agrégats ont pourtant été repris pour la présentation du budget pour 2002.

2.- En 2002 : des crédits initiaux insuffisants, qui ont dû être ajustés aux besoins réels

La loi n° 2002-1050 de finances rectificative du 6 août 2002 a dû ouvrir un important volume de crédits (**274,7 millions d'euros** en crédits de paiement, soit près de 7,6 % des dotations initiales) **pour répondre à des besoins qui avaient été sous-estimés en loi de finances initiale**. En plus de l'ouverture de 27,6 millions d'euros sur le chapitre 31-90 de rémunérations des personnels, le collectif a dû prévoir l'abondement de la participation obligatoire de la France à des dépenses internationales à hauteur de 110 millions d'euros, soit 18 % des crédits initiaux. Ce chapitre 42-31, qui finance la participation française aux opérations de maintien de la paix et dont les crédits avaient déjà dû être complétés à hauteur de 140 millions d'euros fin 2001, avait été manifestement sous-doté. Un problème du même ordre s'est posé pour le chapitre 68-02 – Participation de la France au Fonds européen de développement : créé en loi de finances pour 2002 pour recevoir une dotation inscrite auparavant sur la section des charges communes, ce chapitre a été doté de 3.353,4 millions d'euros d'autorisations de programme mais seuls 218,46 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts pour 2002. Il a été nécessaire d'ouvrir 137 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires dans le collectif d'été pour les ajuster aux besoins.

Au 31 août 2002, 4,48 milliards d'euros étaient ouverts, selon les comptes de l'Agence comptable centrale du Trésor, sur le budget des Affaires étrangères, soit 123,4 % de la dotation initiale (3,63 milliards d'euros). À cette date, 2,92 milliards d'euros avaient été dépensés, ce qui représente un taux de consommation de 65,2 % par rapport aux crédits ouverts.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES EN 2002
(au 31 août ⁽¹⁾, charges de pensions comprises)

(en milliers d'euros)

| Crédits initiaux | Crédits ouverts | Crédits consommés | | Crédits engagés | |
|------------------|-----------------|-------------------|-------------|-----------------|-------------|
| | | Montant | Taux (en %) | Montant | Taux (en %) |
| 3.629.630 | 4.480.346 | 2.920.831 | 65,2 | 3.320.151 | 79,1 |

(1) sauf pour les crédits engagés : le ministère n'a fourni cette information qu'au 30 juin.

Sources : Agence comptable centrale du Trésor et ministère des affaires étrangères.

Ce taux de consommation proche de celui enregistré fin août 2001 (63,8 %) ne doit pas cacher les **difficultés de gestion nées des mesures de régulation budgétaires**. Entre février et août 2002, le ministère a été privé de l'utilisation de plus de 504 millions d'euros, soit 11,25 % des crédits ouverts. Ce gel « républicain » a touché aussi bien les moyens des services, à hauteur de 11 % des crédits ouverts, que les interventions publiques, pour 17,5 %. Selon le ministère des affaires étrangères, au 30 juin 2002, les dépenses engagées atteignaient déjà 3,32 milliards d'euros, soit un taux d'engagement de 91 % des crédits disponibles. Depuis le 12 août, ces mesures de gel ont été partiellement levées, mais une partie est toujours appliquée. Ainsi, à titre d'exemple, sur le seul chapitre 42-15 – Coopération internationale et développement, le montant régulé est de 49 millions d'euros pour une dotation totale de 547 millions d'euros, soit près de 9 %, chiffre qui atteint 13,4 % de la dotation hors personnel (assistance technique). **Au total, sont restés gelés 106,10 millions d'euros d'autorisations de programme et 160,05 millions de crédits de paiement, tandis que 103,4 millions d'euros de dépenses devront être reportés en 2003.** Les marges de manœuvre sont devenues inexistantes et les prévisions de dépenses sont supérieures au plafond actuel de gel et de reports sur 2003, alors qu'une partie des crédits gelés risque de faire l'objet d'annulation. **Votre Rapporteur spécial est donc inquiet quant aux conditions d'achèvement de l'exercice en cours et suivra avec vigilance les décisions budgétaires qui accompagneront la préparation du collectif de fin d'année.**

Au 30 août 2002, 84,3 % des crédits destinés à financer les participations obligatoires de la France aux organisations internationales étaient consommés, soit 611,57 millions d'euros. Un **taux élevé de consommation** (86,3 %) est aussi enregistré sur le chapitre 42-26 qui finance le transport de l'aide alimentaire. On peut faire le même constat sur les crédits de l'Agence française de développement inscrits sur le chapitre 68-93, qui connaissent un taux de consommation de 83,6 %, et sur les crédits du Fonds de solidarité prioritaire, inscrits sur le chapitre 68-91, avec un taux de consommation de 71,6 %. Encore plus tendue apparaît la dotation de l'article 68-02, qui finance la participation de la France au Fonds européen de développement : malgré des reports de près de 286 millions d'euros, supérieurs à la dotation initiale de 218,5 millions d'euros, la consommation atteignait 78,6 % des crédits ouverts. Les 137 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative ont permis de répondre à l'appel de fonds de juillet mais les crédits encore disponibles suffiront à peine pour couvrir le prochain appel de fonds, en novembre.

En revanche, des taux de consommation faibles peuvent être constatés pour les subventions d'investissement en matière d'action extérieure et d'aide au développement (5,8 %), chapitre sur lequel les reports étaient supérieurs à la

dotation initiale, pour les dépenses de réparations civiles et les frais de justice (7,9 %), pour la coopération militaire et de défense (40,4 %), fortement touchée par les mesures de gel (à près de 43 % des crédits ouverts), et pour les frais de rapatriement (43,3 %). De manière très inhabituelle, le chapitre 34-04 qui finance les frais de réceptions et de voyages exceptionnels présente un taux de consommation limité (41,4 %) alors qu'il est généralement très élevé (177 % de ces crédits avaient été utilisés au 31 août 2001) : cette situation atypique tient à la fois du rythme particulier des voyages en année électorale, de reports dépassant 68 % de la dotation initiale et d'un niveau de gel important de plus de 40 %.

La définition des agrégats n'a pas été modifiée entre 2001 et 2002. En revanche, les **indicateurs de résultats** ont été complétés. En ce qui concerne l'agrégat Personnel, moyens et équipement des services, a été ajouté un indicateur relatif aux résultats qualitatifs de l'OFPRA. Il porte sur le délai moyen de traitement d'une demande et sur le taux de convocation pour un entretien au cours de la procédure d'instruction des demandes. En matière d'éducation et de solidarité, les indicateurs portant sur l'action consulaire ont été complétés par des indicateurs portant sur l'enseignement français à l'étranger (nombre d'élèves réussissant au baccalauréat et taux de couverture des frais de scolarité par les bourses). Pour la coopération et les interventions internationales, les indicateurs, qui étaient déjà plus nombreux, n'ont été que modifiés à la marge ; ils sont uniquement centrés sur l'efficacité socio-économique alors que la qualité du service et l'efficacité de la gestion, au moins évoqués dans les deux autres agrégats, sont totalement négligés.

Les tableaux des indicateurs de résultats sont censés rappeler les résultats obtenus les années précédentes, comparer les résultats de la dernière année pour laquelle ils sont connus aux prévisions pour cette même année et présenter les objectifs pour les années prochaines. Or certains changements opérés d'une année sur l'autre pour un même élément sont troublants : tel résultat, qui était censé être établi pour 2000 (le nombre de postes concernés par des mesures d'amélioration de l'accueil du public dans les services des visas), varie à la hausse entre le « bleu » pour 2002 et le compte rendu de gestion budgétaire pour 2001, sans que les prévisions pour 2001 en soient affectées ; une prévision (la part des demandes d'actes d'état civil traitée par lecture optique ou dématérialisées) passe de 50 % à 35 % entre le « bleu » pour 2001 et le compte rendu de gestion budgétaire pour 2001, comme pour se rapprocher du médiocre résultat atteint (25 %) ; certains indicateurs ne mentionnent pas les objectifs pour les années à venir (notamment en matière de développement de la recherche), ce qui rendra impossible leur comparaison aux résultats futurs...

Pour éviter toute suspicion, il serait utile que les différences de chiffres, qu'il s'agisse d'objectifs ou de résultats, soient explicitées. Elles ne sont d'ailleurs pas forcément illégitimes : l'ambition d'une action peut changer, des résultats peuvent avoir à être corrigés à la faveur d'un complément d'information.

II.- UN BUDGET 2003 AU SERVICE D'UNE NOUVELLE AMBITION

Si un budget, même prioritaire, peut difficilement permettre d'effacer en une année les conséquences d'une législature difficile, celui qui nous est proposé présente les signes évidents du changement.

A.- UNE NOUVELLE AMBITION

Lors de l'ouverture de la X^{ème} conférence des ambassadeurs qui s'est tenue à Paris le 27 août dernier, le ministre des affaires étrangères a résumé l'ambition de la France par cette phrase : « *Nous avons à faire vivre à la fois notre héritage et notre vision, en portant une exigence de lucidité, d'imagination, de solidarité et d'action.* » C'est au Quai d'Orsay qu'il revient, au premier chef, de réaliser cette ambition.

La France, ancienne puissance coloniale, qui a proclamé l'idéal des Droits de l'Homme, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, membre fondateur des Communautés européennes et moteur de la construction européenne, a une vocation à l'universel, à la défense des valeurs aujourd'hui essentielles à la paix et à la stabilité du monde. Pour tenir dignement son rang, elle doit pouvoir compter sur un réseau diplomatique dense, efficace et attentif et disposer de moyens d'action pour faire partager sa vision du monde et aider les pays qui en ont besoin.

Son action présente deux aspects qui doivent être intimement liés : une dimension multilatérale, au sein des Nations Unies et des autres organisations internationales comme au sein de l'Union européenne, grâce à laquelle la France agit en étroite concertation avec ses partenaires, en vue d'objectifs communs ; une dimension bilatérale, qui doit lui permettre de soutenir les peuples qui font appel à elle et de mettre en œuvre sa spécificité.

À travers ces deux dimensions, c'est la même France qui doit agir. Le ministère des affaires étrangères doit être aussi attentif à ce qui se décide dans les instances multilatérales qu'aux actions qu'il mène directement. Il doit toujours témoigner de la même vigilance, tant sur les objectifs que sur les moyens, et faire entendre sa voix. Les crédits du ministère consacrés à l'aide multilatérale demeurent inférieurs à ceux destinés aux actions bilatérales, mais ils progressent régulièrement. Nos diplomates ne peuvent d'en désintéresser. Il est aussi de leur responsabilité de rester vigilant et de contrôler les actions menées avec d'autres.

Face à ces partenaires, la France doit être en mesure de respecter ses engagements. Pour cela, elle a besoin de disposer de crédits suffisants lui permettant d'intervenir rapidement et de répondre aux appels de fonds qui lui sont présentés. Il en va de sa crédibilité au niveau international.

Enfin, au sein de l'Union européenne, notre pays doit apprendre la négociation et la concertation avec les autres États membres. Sa singularité, le poids de son histoire ne sont pas des obstacles à la recherche du consensus. Pour parler haut, l'Europe doit parler d'une seule voix. Elle offre à ses membres la possibilité

d'unir leurs forces et leurs moyens pour défendre leurs idéaux communs et pour protéger leurs intérêts et leurs ressortissants.

Pour remplir pleinement son rôle, le ministère des affaires étrangères doit être au centre de l'action extérieure de l'État. Selon les mots du ministre, il doit en devenir « *le centre de coordination, d'impulsion et de synthèse* ». Cela suppose qu'il dispose de moyens suffisants et qu'il joue un rôle moteur dans la réforme de l'État, en adoptant une vision fondée sur une approche globale.

B.- LES REORIENTATIONS DU BUDGET 2003

L'année 2003 constituera le cinquième exercice budgétaire unifié entre anciens crédits de la Coopération et crédits des Affaires étrangères. Transferts et compensations de l'effet change-prix compris, les crédits des Affaires étrangères atteindront, on le rappelle, **4,11 milliards d'euros** au lieu de 3,73 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002, ce qui constitue une **progression notable de 13,34 %**, après une baisse de 0,7 % entre 1998 et 1999, une légère hausse de 0,74 % entre 1999 et 2000, une hausse plus marquée de 5,3 % entre 2000 et 2001 et une nouvelle progression de 7,8 % entre 2001 et 2002. L'ampleur des hausses enregistrée en 2002 et 2003 est largement due à des effets de structure et en particulier à l'inscription sur le budget des Affaires étrangères de la participation de la France au financement du FED.

Cette forte hausse est directement liée au **souci de sincérité budgétaire** qui a animé la préparation du projet de loi de finances pour 2003. Un terme est ainsi mis à la sous-évaluation systématique des dotations destinées aux contributions obligatoires aux organisations internationales, en hausse de 10,7 % et de 65,42 millions d'euros, et au FED, en progression de 127 %, soit 277,54 millions d'euros de plus qu'en loi de finances pour 2002.

En outre, le ministère se dote d'un **nouvel instrument de coopération bilatérale** grâce à la création d'un article destiné à financer les nouveaux contrats de désendettement-développement, à hauteur de 91 millions d'euros.

Si on retire ces trois postes, le budget des Affaires étrangères atteint 2,85 milliards d'euros, en **hausse modérée de 1,9 % par rapport à 2002**.

La chute des autorisations de programme qui apparaît dans les documents budgétaires – elles sont réduites de 3,73 milliards d'euros en 2002 à 0,44 milliard d'euros en 2003 – est uniquement optique. En effet, en 2002, elles avaient été multipliées par neuf en raison du transfert sur le budget des Affaires étrangères de la contribution française au neuvième Fonds européen de développement, qui avait rendu nécessaire l'inscription des autorisations de programmes correspond à la participation de la France pour toute la période de programmation 2000-2005, soit 3,35 milliards d'euros. À structure constante, les autorisations de programme avaient enregistré une baisse importante de 11,5 %, passant de 424 millions d'euros en 2001

à 375 millions d'euros en 2002. **Hors FED, le projet de budget prévoit une augmentation importante de 17,94 % des autorisations de programme, qui atteindront 443,2 millions d'euros.** Cette progression concerne au premier chef les subventions d'investissements : le Fonds de solidarité prioritaire et le chapitre des dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement recevront chacun 40 millions d'autorisations de programme supplémentaires. Là encore, **ce sont les moyens de la politique de coopération bilatérale qui sont renforcés.**

Le budget des Affaires étrangères représenterait, en 2003, **1,5 % du total des dépenses du budget général** prévues en loi de finances : pour la première fois, il retrouve un niveau proche de celui qu'il avait en 1995, avant de passer durablement au-dessous de 1,45 % du budget général.

**ÉVOLUTION DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾
DANS LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT
(1991-2003)**

(en millions d'euros)

| Année | Budget des Affaires étrangères ⁽²⁾ | Budget général de l'État ⁽³⁾ | Part des Affaires étrangères <i>(en %)</i> |
|-------|---|---|--|
| 1991 | 3.192 | 195.150 | 1,64 |
| 1992 | 3.390 | 201.516 | 1,68 |
| 1993 | 3.504 | 208.845 | 1,68 |
| 1994 | 3.425 | 221.580 | 1,55 |
| 1995 | 3.558 | 226.776 | 1,57 |
| 1996 | 3.403 | 237.544 | 1,43 |
| 1997 | 3.230 | 241.174 | 1,34 |
| 1998 | 3.189 | 243.992 | 1,31 |
| 1999 | 3.173 | 257.115 | 1,23 |
| 2000 | 3.196 | 256.423 | 1,25 |
| 2001 | 3.368 | 263.721 | 1,28 |
| 2002 | 3.630 | 264.129 | 1,37 |
| 2003 | 4.114 | 273.722 | 1,50 |

(1) lois de finances initiales, sauf en 2003 (projet de loi de finances).

(2) avant 1999, section coopération comprise.

(3) à partir de 1994, montants nets du budget général figurant à l'article d'équilibre.

Source : d'après documents budgétaires.

Le projet de loi de finances pour 2003 compense intégralement l'effet-change sur les rémunérations : une mesure de 6,6 millions d'euros concerne l'effet change-prix supporté en 2001, qui s'est traduit par une perte de 16,44 millions d'euros, tandis qu'un effet change-prix favorable de 9,6 millions d'euros est prévu pour 2002. La mesure de compensation se partage entre 4,6 millions d'euros pour les rémunérations des expatriés du ministère et 2 millions d'euros pour les rémunérations des expatriés de l'AEFE. Au troisième trimestre 2002, il est prévu que l'effet change sur l'année en cours se traduise par une évolution favorable de plus de 10 millions d'euros. La bonne tenue actuelle de l'euro par rapport au dollar doit réduire l'impact de l'effet change sur le budget du ministère. Reste à voir si le ministère des finances se contentera de ne plus compenser de perte ou s'il souhaitera récupérer une partie du bénéfice d'un effet change favorable.

Si le budget des Affaires étrangères pour 2003 est orienté dans la bonne direction, **sa présentation formelle soulève les mêmes critiques que ces deux dernières années**. Les agrégats n'ont pas évolué pour se rapprocher de la présentation qui devra être adoptée dans la loi de finances initiale pour 2006.

La réflexion est actuellement en cours, au Quai d'Orsay, sur cette question. Le Gouvernement semble favorable à la **création d'une mission interministérielle consacrée à l'action extérieure de la France**, qui s'inspirerait de l'actuel «jaune budgétaire». En ce qui concerne la **définition des programmes** relevant du ministère des affaires étrangères, trois hypothèses sont retenues :

– des programmes sectoriels : programme diplomatique, programme consulaire, coopération technique, culturelle et aide au développement, administration générale ;

– des programmes géographiques : Asie, Amérique, Europe, Afrique et Moyen-Orient ;

– un programme unique, décliné en plusieurs actions (action diplomatique bilatérale, action diplomatique multilatérale, politique européenne, coopération culturelle...).

Aucune de ces solutions n'est pleinement satisfaisante.

L'idée d'une mission interministérielle « Action extérieure de la France » semble naturelle et source d'une plus grande lisibilité des actions de l'État. On peut néanmoins s'interroger sur les modalités de sa mise en oeuvre pour les autres ministères : seuls le ministère des affaires étrangères, le ministère de finances et le ministère de la recherche participent pour un montant supérieur ou égal à un milliard d'euros à l'action extérieure de notre pays. Pour la recherche, les crédits sont destinés au financement de l'agence spatiale européenne à hauteur de 640 millions d'euros sur 996 millions d'euros. Les autres dotations sont extrêmement dispersées. En faire un programme semble difficile. Cela apparaît encore plus délicat, faute de dotation suffisante, pour les autres ministères qui ne contribuent à ces actions que pour quelques millions d'euros, ce qui risque de conduire à multiplier les programmes. En outre, les crédits mentionnés par le «jaune» sont essentiellement indicatifs, en particulier pour l'année à venir. Pour pouvoir constituer un programme spécifique, ces dotations devraient être précises car elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que l'action extérieure.

L'organisation des programmes relevant du ministère des affaires étrangères n'apparaît pas non plus évidente. Des **programmes sectoriels** apparaissent pertinents puisqu'ils identifieraient des actions auxquelles pourraient être rattachés des objectifs. Le ministère estime pourtant que ce choix serait contraire à la politique de déconcentration et de globalisation des crédits de fonctionnement. En effet, les moyens de fonctionnement d'un programme diplomatique ne seraient plus fongibles avec ceux d'un programme consulaire, par exemple. De même, les locaux étant souvent communs aux actions diplomatiques, consulaires et culturelles, les crédits destinés à l'immobilier et aux équipements sont difficilement séparables.

Des **programmes géographiques** ne répondraient guère à la logique de la loi organique. D'une part, tous les programmes seraient composés des mêmes actions. D'autre part, les crédits seraient répartis *a priori* entre les régions du monde, alors que l'actualité peut rendre nécessaire une concentration temporaire des moyens sur une partie du monde. Les découpages géographiques ne correspondent pas à des zones homogènes qui permettraient de mieux cibler actions et objectifs : quoi de commun entre la coopération française avec le Vietnam et les relations franco-japonaises ?

La constitution d'un **seul programme** donnerait une extrême liberté au ministère des affaires étrangères, du fait de la fongibilité des crédits. L'autorisation parlementaire perdrait beaucoup de sa précision puisque l'ensemble des crédits d'action extérieure ferait l'objet d'un vote unique et que, en leur sein, ceux du ministère des affaires étrangères seraient entièrement fongibles, sans aucune spécialisation. La contrepartie en termes d'engagement sur des objectifs et des résultats est très incertaine dans la mesure où, comme les actuels indicateurs le montrent, certaines actions sont difficilement quantifiables, qu'ils s'agissent d'actions de coopération soumises à des engagements internationaux ou de l'activité diplomatique dont les résultats ne peuvent s'apprécier que d'un point de vue qualitatif.

La réflexion doit donc se poursuivre pour arriver à une solution qui concilie le souci d'une gestion rationnelle et efficace, les spécificités des actions du ministère et l'effectivité de l'autorisation parlementaire. **Votre Rapporteur spécial souhaite y être associé afin d'éviter que le Parlement ne soit placé devant le fait accompli.**

**BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES
PRÉSENTATION DES DEPENSES PAR OBJECTIF**

(en millions d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | exécution | exécution | LFI | PLF |
| Agrégat 11 : Personnel, moyens et équipement des services | 1.177 ⁽¹⁾ | 1.135 ⁽²⁾ | 1.143 ⁽³⁾ | 1.198 ⁽⁴⁾ |
| Composante 1 : Action diplomatique | (nd) | (nd) | (nd) | (nd) |
| Composante 2 : Action consulaire | (nd) | (nd) | (nd) | (nd) |
| Composante 3 : Coopération internationale | (nd) | (nd) | (nd) | (nd) |
| Composante 4 : Pôle de gestion transversale | (nd) | (nd) | (nd) | (nd) |
| Agrégat 12 : Éducation et solidarité | 327 | 327 | 338 | 362 |
| Composante 1 : Action consulaire | 22 | 23 | 314 | 338 |
| Composante 2 : Enseignement français à l'étranger | 305 | 304 | 338 | 362 |
| Agrégat 21 : Coopération et interventions internationales | 1.928 | 2.101 | 2.148 | 2.553 |
| Composante 1 : Action diplomatique | 864 | 1.017 | 839 | 884 |
| <i>Sous-composante 1.1 : Interventions de politique internationale</i> | 754 | 867 | 734 | 790 |
| <i>Sous-composante 1.2 : Coopération militaire et de défense</i> | 115 | 111 | 104 | 94 |
| Composante 2 : Coopération internationale | 1.064 | 1.084 | 1.309 | 1.669 |

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | exécution | exécution | LFI | PLF |
| <i>Sous-composante 2.1 : Coopération culturelle et scientifique</i> | 360 | 354 | 358 | 352 |
| <i>Sous-composante 2.2 : Coopération technique et aide au développement</i> | 602 | 567 | 564 | 656 |
| <i>Sous-composante 2.3 : Action audiovisuelle extérieure</i> | 163 | 163 | 168 | 165 |
| <i>Sous-composante 2.4 : Fonds européen de développement</i> | — | — | 218 | 496 |
| Total | 3.432 | 3.563 | 3.630 | 4.114 |

(1) dont 457 millions d'euros hors personnel.

(2) dont 379 millions d'euros hors personnel : 301 millions d'euros de fonctionnement courant et 78 millions d'euros de dépenses d'investissements immobiliers.

(3) dont 335 millions d'euros hors personnel.

(4) dont 346 millions d'euros hors personnel.

Source : documents budgétaires.

CHAPITRE II

LE PROJET DE BUDGET POUR 2003, QUOIQUE PERFECTIBLE, VA DANS LA BONNE DIRECTION

Aux affaires depuis seulement quelques mois, le Gouvernement doit concilier les objectifs de la politique qu'il a choisi de conduire et les marges de manœuvre limitée résultant de la gestion précédente. Si les problèmes apparaissent clairement, leur apporter une solution rapide dans une situation budgétaire tendue est difficile. Il apparaît pourtant que le projet de budget des Affaires étrangères va dans la bonne direction, même si, c'est inévitable, certaines orientations mériteraient d'être accentuées. Le Gouvernement a une législature devant lui pour relever ces défis.

I.— VERS L'ACCELERATION DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DU MINISTERE

Les crédits de rémunérations et de fonctionnement, subventions aux établissements publics incluses, augmentent de 2,9 % passant de 1.497 millions d'euros à 1.541 millions d'euros, après avoir augmenté de 2,8 % et 5,4 % ces deux dernières années. Ils constituent **37,4 % des crédits des Affaires étrangères**, contre 41,2 % en 2002. Cette diminution de leur place dans le total des crédits est une excellente nouvelle, car elle témoigne de la recherche d'un fonctionnement plus efficace, qui **permet de dégager plus de moyens d'intervention**. Il faut néanmoins noter le transfert négatif, à hauteur de 8,67 millions d'euros, des indemnités des

représentants français au Parlement européen, qui seront désormais inscrites sur la section des charges communes, et le transfert, positif celui-là, de 2,78 millions d'euros en provenance du budget de l'Éducation nationale, au profit de la subvention de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. En outre, 28,24 millions d'euros auparavant inscrits sur le titre III sont transférés sur le titre IV : ils correspondent aux crédits de rémunération des personnels mis à la disposition des alliances françaises. Ces transferts mis à part, la proportion des crédits de rémunération et de fonctionnement baissent encore, à 38,28 % du total des crédits du ministère.

ÉVOLUTION DES MOYENS DES SERVICES ENTRE 2002 ET 2003

(en %)

| Destination des crédits | Crédits de paiement | Autorisations de programme |
|--|---------------------|----------------------------|
| Rémunérations des personnels (chapitres 31-12 à 33-92) | + 5,2 | – |
| Réceptions et voyages ministériels (chapitres 37-88 et 37-89) | + 32,3 | – |
| Fonctionnement courant (administration centrale et postes) (chapitres 37-90 à 37-95) | + 1,7 | – |
| Sous-total Rémunérations et fonctionnement ⁽¹⁾ | + 2 | – |
| Équipements administratifs (chapitre 57-10) | – 13,5 | – 13,3 |
| Total Services du ministère | + 1,3 | – 13,3 |
| Subventions aux établissements publics (chapitre 36-30) | + 8,65 | – |

(1) indemnités des représentants français au Parlement européen exclues.

Source : d'après documents budgétaires.

Les **subventions de fonctionnement**, principalement consacrées à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, passeront de 337,11 millions d'euros à 366,28 millions d'euros, soit une **progression de 8,65 %**, nettement plus marquée que celles enregistrées ces deux dernières années (de 2,78 % entre 2001 et 2002 et de 2,47 % entre 2000 et 2001).

A.– L'ÉVOLUTION MESURÉE DU RÉSEAU

En 2002, la France possède 152 ambassades, dont 43 en Europe, 38 en Afrique, 26 en Amérique, 27 en Asie-Océanie et 18 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. 125 ambassades sont dotées d'une section consulaire. Elle dispose de 105 postes consulaires, dont 95 postes consulaires de plein exercice, 5 antennes consulaires et 5 chancelleries détachées. Il convient d'ajouter au réseau diplomatique bilatéral 17 représentations et 4 délégations permanentes auprès d'organisations internationales multilatérales. Par ailleurs, trois ambassadeurs, sont « hors les murs », auprès de l'Érythrée, de la Moldavie et de la Mongolie, et cinq sont en mission : pour le renforcement des capacités africaines pour le maintien de la paix, pour la lutte contre la criminalité organisée, pour l'environnement, pour la coordination de l'action diplomatique en faveur des droits de l'homme et chargé de promouvoir l'action pour le déminage et l'assistance aux victimes des mines anti-personnel. La section de l'ambassade de Roumanie à Bagdad représente les intérêts français en Irak. En 2001, un chargé d'affaires pour l'Afghanistan était en résidence à Islamabad : en 2002, l'ambassade de Kaboul a pu réouvrir. Enfin, deux bureaux, à Banja Luka et à Pristina, fonctionnent en Bosnie. Le regroupement des services

administratifs à l'étranger donne lieu à des postes mixtes entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture et de la communication (Alexandrie, Cracovie, La Nouvelle-Orléans, Vancouver) ou celui de l'économie (Osaka et Kobe, Dubaï, Bombay, Atlanta, Houston, Miami, Vancouver).

Cet ensemble fait du **réseau diplomatique et consulaire français le deuxième après celui des États-Unis**, comme le montre le tableau ci-après. La France est présente presque partout dans le monde, pour des raisons politiques et pour le service de nos communautés à l'étranger. La France ne possède pas d'ambassade dans seulement 35 États (dont Barbade, Gambie, Kirghizstan, Lesotho, Liberia, Maldives, Swaziland, Tadjikistan, Tonga).

LES PRINCIPAUX RÉSEAUX DIPLOMATIQUES EN 2002

| Pays | Nombre d'ambassades bilatérales | Nombre de missions multilatérales | Nombre de postes consulaires (et assimilés) |
|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---|
| États-Unis ⁽¹⁾ | 161 | 11 | 79 |
| France ⁽²⁾ | 152 | 17 | 105 |
| Russie | 142 | 12 | 80 |
| Royaume-Uni ⁽³⁾ | 150 | 10 | 72 |
| Allemagne ⁽⁴⁾ | 142 | 12 | 49 |
| Italie | 123 | 11 | 114 |

(1) *S'ajoutent aux ambassades une section d'intérêts à Cuba, l'Institut américain de Taïpeh et le bureau américain de Pristina ; il y a 40 agences consulaires en plus des 79 consulats et consulats généraux.*

(2) *Existente en outre 3 ambassadeurs « hors les murs », 5 ambassadeurs en mission, 2 bureaux de liaison (Banja Luka et Pristina) et une section d'intérêts français en Irak.*

(3) *Il convient d'ajouter 6 sections d'intérêt ou représentations commerciales qui relèvent du Foreign Office.*

(4) *On peut ajouter à ce réseau 7 autres missions (centres d'information, etc.), qui dépendent de l'Auswärtiges Amt.*

Source : ministère des affaires étrangères.

La carte diplomatique et consulaire change lentement. En 2001, la chancellerie détachée de Gaborone a été transformée en ambassade auprès du Botswana et notre poste à Lagos a été reclassé en consulat général après le transfert des services diplomatiques à Abuja, capitale administrative du Nigeria. En 2002, la chancellerie détachée d'Alicante, qui était un consulat général jusqu'en 1999, a été transformée en antenne consulaire et l'ambassade de Kaboul a réouvert. L'exercice d'adaptation de notre carte diplomatique et consulaire se heurte à une contradiction de fond. Comment concilier notre statut de puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité, impliquant un maximum de présence de par le monde, avec les restrictions imposées d'année en année par les impératifs budgétaires ? La restructuration se justifie donc parfois par la réduction des effectifs, ce qui peut avoir de fâcheuses suites. Les incidences financières de ces mouvements sont difficiles à évaluer. Néanmoins, sur la période 1998-2002, le jeu des fermetures et des ouvertures et transformations s'est traduit par une économie de 1,83 million d'euros sur l'enveloppe globalisée de fonctionnement – laquelle dépassait 310 millions d'euros en 2002, dont 77 % pour les services à l'étranger – et de 79,79 millions d'euros au titre de la programmation immobilière (non déduit la vente des

immeubles à Leipzig, Mayence et Bonn, qui devrait rapporter 13,86 millions d'euros). Ce résultat est dû principalement aux coûts entraînés par le transfert de l'ambassade de France en Allemagne de Bonn à Berlin et du transfert de l'ambassade de France au Nigeria de Lagos à Abuja.

ÉVOLUTION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DEPUIS 1998

| Réalisations | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------|-------------------|---|-----------------------------|---|----------|
| Fermetures | Venise | Leipzig Mayence Calcutta Bâle, Belem Belgrade | Melbourne | – | – |
| Ouvertures | Wuhan Gaborone | Kingston | Annaba Belgrade Abuja | – | Kaboul |
| Transformations | – | Berlin Alicante | – | Gaborone (chancellerie en ambassade) Lagos | Alicante |

Source : ministère des affaires étrangères.

Le ministère des affaires étrangères a l'intention d'adapter la carte diplomatique et consulaire aux nouvelles réalités internationales. Ainsi, les ambassades de l'Union européenne devraient rapidement expérimenter « *en grandeur réelle, avant leur généralisation, les réformes de notre réseau diplomatique. Il faut aller vers un renforcement de leur fonction interministérielle, par exemple en s'inspirant de notre représentation permanente à Bruxelles* » a-t-il précisé. La réflexion sur l'adaptation de notre réseau consulaire en Europe étant déjà bien avancée, il est temps de la mettre en œuvre « *en centralisant certaines fonctions consulaires sur un seul poste par pays, là où c'est possible. Il faudra aller au-delà en approfondissant les réflexions engagées en vue d'un transfert aux autorités des autres États membres de certaines tâches actuellement effectuées par nos consulats au profit de nos ressortissants* ». Le ministre souhaite aussi explorer le concept d'ambassades régionales et constituer des « équipes d'agents très mobiles » pour assurer un renfort temporaire sur les postes, en fonction de la conjoncture internationale.

B.- LA MODERNISATION DE LA GESTION DES CREDITS

La modernisation de la gestion des crédits est un processus progressif, qui s'est accéléré ces dernières années, notamment sous l'effet des contraintes budgétaires. L'administration centrale du ministère des affaires étrangères et les postes sont confrontés à la nécessité de développer une nouvelle culture de gestion.

1.- Les avantages de la globalisation

La globalisation consiste à regrouper les dépenses de fonctionnement sur un chapitre unique et à fixer ainsi une enveloppe de crédits fongibles. Ses objectifs sont

de simplifier l'exécution de la dépense et, lors des opérations de clôture de gestion, de mieux planifier et rationaliser la dépense à l'étranger, grâce aux possibilités de redéploiement des disponibilités dégagées par des mesures de rationalisation, telles que la mise en concurrence, la renégociation des contrats ou le recours à des achats groupés.

La globalisation des crédits se poursuit afin de responsabiliser davantage les services gestionnaires. La ligne budgétaire 31-98, article 21, sur laquelle est inscrite la dotation des rémunérations des personnels de droit local et le chapitre 34-98 de fonctionnement courant ont été regroupés en 2002 sur le chapitre 37-90 – Moyens généraux des services, inscrit à l'état H du projet de loi de finances pour 2003. Cette opération permet de bénéficier de reports de crédits et ouvre la possibilité d'engager, dans vingt-quatre postes, des expérimentations de globalisation des crédits de fonctionnement des services à l'étranger élargie aux rémunérations des personnels de droit local. En outre, la globalisation des frais de déplacement (appels par ordre, missions en France, ruptures d'établissement, déplacements hors circonscription...) a été généralisée à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires.

En 2002, sur 238,4 millions d'euros de crédits de fonctionnement des postes à l'étranger, 103,2 millions d'euros, soit plus de 43 %, étaient globalisés. La proportion était supérieure en 2001 (58 %), mais les crédits pris en compte ne comprenaient pas les rémunérations des recrutés locaux. Le montant globalisé était donc inférieur (86,5 millions d'euros).

En 2003, l'expérience de globalisation des crédits de rémunération des personnels recrutés locaux sera élargie à 76 nouveaux postes et en concernera une centaine. Elle vise à permettre aux postes, dans la limite des spécificités des crédits concernés, d'opérer des redéploiements à la marge et d'augmenter ainsi la souplesse de gestion. Elle permet également de simplifier la gestion des postes et les relations avec l'administration centrale en unifiant l'engagement et le suivi budgétaire d'une part, en limitant les mouvements de crédits entre l'administration centrale et les postes, d'autre part. Elle a, en outre, pour objectif de responsabiliser les postes en les incitant à avoir une approche unifiée de leurs dépenses. **Pourtant, les mesures de régulation budgétaire ont brutalement interrompu cette expérience en 2002 en privant les postes de toute marge de manœuvre susceptible de permettre des redéploiements.**

Pour les crédits d'intervention, la création, réalisée en 2002, d'un chapitre 42-15 – Coopération internationale et développement correspond à la fusion des anciens chapitres 42-11 et 42-12. La séparation instaurée entre la coopération dite « culturelle et scientifique » (42-11) et celle dite « technique et au développement » (42-12) s'est révélée, à l'usage, artificielle, trompeuse et source de complications pour la gestion quotidienne. La création du chapitre 42-15, outre une amélioration sensible de la gestion des crédits, a permis d'afficher, sans ambiguïté, la vocation mondiale et globale de la coopération française.

2.- L'approfondissement de la déconcentration

Aujourd'hui, les budgets des ambassades sont délégués sous une seule autorisation de paiement, pour permettre des transferts de crédits entre sites. Les redéploiements doivent être communiqués à l'administration centrale, notamment par le biais des états trimestriels de suivi de gestion. Pour certaines dépenses jugées indispensables, telles que celles découlant de prestations de service contractuelles, de contrats d'entretien immobilier et de travaux immobiliers, les redéploiements restent soumis à l'accord préalable du Département, qui doit répondre dans un délai de dix jours. Les crédits de déplacement ont progressivement fait l'objet d'une délégalation, même si les règlements restent centralisés à Paris par le biais d'une « refacturation ». La fusion avec le ministère délégué à la coopération, qui a obligé en 1999 à harmoniser les différents marchés de transport, a donc été l'occasion de réaliser une réforme radicale en confiant aux postes, comme ils en ont jusqu'à maintenant fait la demande, la gestion de leurs crédits de déplacement. Doivent ainsi être délégués dans les ambassades et les consulats retenus pour une expérimentation, dans une perspective de globalisation ultérieure, les crédits destinés à financer les déplacements vers la France (congrés administratifs, appels par ordre, ruptures d'établissement) et les déplacements régionaux qui font actuellement l'objet d'ordres de mission établis par les directions sectorielles concernées par le déplacement (réunions régionales essentiellement).

Le nombre de pays concernés par le mouvement de déconcentration est passé de vingt à trente au cours de l'exercice 2000. Le nombre d'opérations réalisées dans ce cadre a parallèlement progressé, à l'exemple des voyages accomplis à partir des postes et des actions culturelles menées à l'étranger. En outre, les frais de représentation des chefs de poste, budgétisés, ont également fait l'objet d'une déconcentration. Cette réforme vise à traiter les frais de représentation comme une dépense ordinaire du poste, financée sur délégalation de crédits et non plus sous forme d'indemnités assimilées à un élément de rémunération. Expérimentée avec succès dans sept postes pilotes en 1998, elle a été généralisée à l'ensemble des postes à compter du 1^{er} janvier 1999. Elle permet d'introduire une plus grande transparence et un meilleur contrôle de la dépense. L'essentiel des dépenses de représentation est couvert par ce crédit. Une partie est néanmoins, comme dans l'ancien système, laissée à la charge du chef de poste qui la financera sur la part de l'indemnité de résidence qui doit être réservée à cet effet. Dans cette réforme, les crédits de représentation sont destinés non seulement au chef de poste mais aussi à ses collaborateurs, exclusion faite des agents des services culturels et des services de presse qui bénéficient par ailleurs d'une dotation similaire. Ces crédits couvriront également les dépenses du 14 juillet. Une répartition indicative de ces quatre sous-enveloppes sera communiquée au chef de poste qui pourra s'en écarter, de sa propre initiative, sauf dans deux cas nécessitant un accord préalable de l'administration centrale : diminution des crédits de l'adjoint et augmentation de l'enveloppe du 14 juillet.

En 2001, les crédits déconcentrés ont représenté 39,67 et 43,22 millions d'euros sur les titres III et IV, en nette progression par rapport aux 33,39 et 30,49 millions d'euros déconcentrés sur ces deux titres en 2000. En revanche, pour

les crédits d'investissements, le montant total des crédits déconcentrés a chuté de plus de 23 millions d'euros en 2000 à 4,33 millions d'euros en 2001 ; ils n'ont concerné que le Fonds de solidarité prioritaire. Sur le titre IV, la plus grande partie des crédits déconcentrés ont été délégués pour les actions de coopération. Ce sont les crédits globalisés de fonctionnement des postes (chapitre 34-98) qui constituent l'enveloppe déconcentrée la plus importante (39,67 millions d'euros). Au total, en 2001, les crédits déconcentrés ont représenté 22 % des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires, contre 3,1 % en 1997.

3.- La réforme de la comptabilité à l'étranger

La réforme des structures et des procédures comptables, lancée en 1997, a pour objectif d'adapter le cadre réglementaire et comptable à une déconcentration croissante des crédits budgétaires. Les grands axes de la réforme, qui découlent des travaux du comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, d'un référé de la Cour des comptes de janvier 1996 et d'une circulaire en date du 27 décembre 1996, sont au nombre de quatre. En premier lieu, l'ambassadeur devient ordonnateur secondaire unique de l'ensemble des opérations de l'État dans son pays de résidence. En deuxième lieu, le réseau comptable est unifié autour du trésorier-payeur général pour l'étranger qui devient le comptable principal unique et le contrôleur financier déconcentré des opérations de l'État à l'étranger ; dans les pays à enjeux financiers, des comptables secondaires sont installés pour exercer, par délégation, un contrôle financier déconcentré. En troisième lieu, les procédures comptables et les applications informatiques sont unifiées. Le système dérogatoire de l'ordonnancement provisionnel a été abandonné. L'ordonnancement de délégation est devenu la règle. Enfin, les dépenses du Fonds de solidarité prioritaire ont été intégrées dans le circuit du Trésor public.

En 2001, la réforme comptable est appliquée dans 98 postes diplomatiques et consulaires implantés dans 43 États. En 2002, la réforme a été étendue à 43 nouveaux États, dont la plupart de ceux qui gèrent des projets du Fonds de solidarité prioritaire.

PAYS EXPÉRIMENTANT LA RÉFORME COMPTABLE

| Année d'entrée dans la réforme | Pays à comptable secondaire | Pays relevant de la trésorerie générale pour l'étranger |
|--------------------------------|---|--|
| 1997 | Allemagne ; Burkina Faso | Andorre ; Belgique ; Espagne ; Guinée-Bissao ; Togo |
| 1998 | Chine ; Congo ; Maroc ; Sénégal | Cap-Vert ; Équateur ; Indonésie ; Mauritanie |
| 1999 | Italie ; Saint-Siège ; Tunisie | Bénin ; Zimbabwe |
| 2000 | États-Unis | Afrique du Sud ; Cuba ; Éthiopie ; Ghana ; Jérusalem ; Laos ; Liban ; Malaisie ; Vietnam |
| 2001 | Espagne ⁽¹⁾ | Albanie ; Birmanie ; Bosnie-Herzégovine ; République de Corée ; Kenya ; Macédoine ; Népal ; Nigeria ; Ouganda ; République dominicaine ; Surinam ; Tanzanie ; Vanuatu |
| 2002 | Cameroun ; République centrafricaine ; République démocratique du Congo ; Côte d'Ivoire ; Djibouti ; Gabon ; Guinée Conakry ; Madagascar ; Mali ; Niger ; Tchad | Angola ; Botswana ; Brunei ; Burundi ; Cambodge ; Colombie ; Comores ; Costa Rica ; Fidji ; Guatemala ; Guinée équatoriale ; Haïti ; Honduras ; Jamaïque ; Malawi ; Maurice ; Mozambique ; Namibie ; Nicaragua ; Nouvelle-Zélande ; Panama ; Philippines ; Rwanda ; Sainte-Lucie ; Salvador ; Seychelles ; Singapour ; Soudan ; Thaïlande ; Trinité-et-Tobago ; Venezuela ; Zambie |

(1) Au 1^{er} janvier 2002, transformation de la régie de Madrid en trésorerie à comptable secondaire.

Source : ministère des affaires étrangères.

Améliorer la gestion des crédits des postes diplomatiques apparaît pertinent et même urgent à votre Rapporteur spécial. La méthode consistant à expérimenter chaque étape avant de la généraliser est satisfaisante. Pourtant, la réforme ne donnera de bons résultats que si les chefs de poste, en particulier, en perçoivent concrètement les effets positifs. Or, ces dernières années, la globalisation des crédits s'est accompagnée d'une certaine réduction de leur volume tandis que le recours systématique aux mesures de gel et d'annulation a réduit les avantages concrets qui pouvaient découler d'une gestion plus rigoureuse au sein des postes.

C.- DES EFFECTIFS BUDGETAIRES EN LEGERE REDUCTION

Les emplois budgétaires, en 1999, ont été réduits de 143 unités à 9.474 postes. En 2000, les effectifs budgétaires avaient augmenté à 9.475 postes. En 2001, ils ont baissé très légèrement à 9.471 postes. En 2002, ils sont passés à 9.466. De 1991 à 2001, le ministère des affaires étrangères a perdu 895 postes de titulaires, perte partiellement compensée par des recrutements locaux (à hauteur d'environ 700 postes), dont le nombre est globalement lui-même en baisse (6.217 en 1996, 5.843 en 2001).

Pour 2003, il est proposé de réduire les **effectifs budgétaires à 9.409 unités**, ce qui représente la **perte de 57 emplois** pour le ministère. Comme sept emplois correspondent à des transferts (neuf emplois sont transférés à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides pour intégration dans les corps de catégorie C et deux emplois de secrétaires des affaires étrangères sont transférés en provenance du ministère de la défense), la diminution est limitée à 50 emplois. Ce chiffre correspond à un solde puisque le budget 2003 se traduira par 42 créations d'emplois, 80 suppressions nettes et 12 suppressions résultant d'une transformation.

Les créations répondent à des nécessités incontestables. En particulier, douze emplois de contractuels de catégorie A sont indispensables pour faire face à l'afflux des demandes d'asile à la frontière. Quinze emplois de gendarmes visent à répondre aux nouveaux besoins (ouvertures de postes diplomatiques, remplacement de garde en mission temporaire par des gardes permanents, renforcement de la sécurité de certains postes). Quinze emplois d'adjoints administratifs remplaceront les adjoints de sécurité mis à disposition par le ministère de l'intérieur à la sous-direction de la circulation des étrangers.

Les 80 suppressions sont la traduction des objectifs définis dans la lettre de cadrage, c'est-à-dire le recentrage de l'action du ministère sur ses actions essentielles et le non-remplacement systématique des emplois au fur et à mesure des départs en retraite. Enfin, les douze transformations d'emplois permettront d'améliorer la carrière des agents ou de résorber des situations précaires.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES EN 2003

| | |
|-----------|--|
| Créations | + 12 emplois de contractuels de catégorie A (asile à la frontière) |
| | + 15 emplois de gendarmes |
| | + 15 adjoints administratifs chargés de la sécurité |

| | |
|------------------------------|--|
| Suppressions | – 80 emplois (essentiellement en administration centrale) |
| Transformations | – 12 emplois (152 postes d’agents administratifs sont transformés en 140 adjoints administratifs) |
| Total hors transferts | – 50 emplois |
| Transferts | – 9 emplois de catégorie C transférés vers l’OFPRA + 2 emplois de secrétaires des affaires étrangères transférés en provenance du ministère de la défense |
| Total | – 57 emplois |

Source : d’après ministère des affaires étrangères.

Parallèlement, les **crédits de rémunérations**, inscrits sur les première, deuxième et troisième parties, **augmenteront de 5,2 %**, passant de 735,1 millions d’euros à 773,3 millions d’euros.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
(1997-2002)**

| | | LFI 1998 | LFI 1999 | LFI 2000 ⁽¹⁾ | LFI 2001 | LFI 2002 | PLF 2003 | 2003/2002 (en %) |
|---------------------|-------------------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| Affaires étrangères | Administration centrale | 3.072 | 3.039 | 3.806 | 3.949 | 4.032 | 3.993 | – 0,97 |
| | Postes | 4.579 | 4.490 | 4.366 | 4.250 | 4.199 | 4.201 | 0,05 |
| | Services culturels | 937 | 929 | 1.303 | 1.272 | 1.235 | 1.215 | – 1,62 |
| Sous-total | | 8.588 | 8.458 | 9.475 | 9.471 | 9.466 | 9.409 | – 0,60 |
| Coopération | Administration centrale | 630 | 625 | (ns) | (ns) | (ns) | (ns) | (ns) |
| | Missions | 364 | 356 | (ns) | (ns) | (ns) | (ns) | (ns) |
| | Centres médico-sociaux | 35 | 35 | (ns) | (ns) | (ns) | (ns) | (ns) |
| Sous-total | | 1.029 | 1.016 | (ns) | (ns) | (ns) | (ns) | (ns) |
| Total | | 9.617 | 9.474 | 9.475 | 9.471 | 9.466 | 9.409 | – 0,60 |

(1) intégration des emplois de la coopération dans les corps du ministère des affaires étrangères.

Source : documents budgétaires.

Votre Rapporteur spécial souhaite indiquer que, depuis la fin du service national à l’étranger et l’ouverture du centre d’information sur le **volontariat international** le 10 octobre 2000, 34.000 candidatures ont été enregistrées. Les premiers volontaires sont partis en janvier 2001. Ils étaient **1.100 en poste** au mois de mai 2002 pour le compte du ministère des affaires étrangères, contre 1.600 sous l’ancien statut. Des incertitudes demeurent sur le remplacement des coopérants du service national informaticiens et surtout médecins, très peu nombreux à postuler pour le volontariat international. Fin 2002, une fois la phase de transition achevée, les volontaires ne devraient plus être que 1.000.

D.– DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT RÉORGANISÉS

Après la création, en 2002, du chapitre 37-90 – Moyens généraux des services, qui accueille la majeure partie des crédits inscrits auparavant sur le chapitre 34-98 ainsi que la part des crédits inscrits sur le chapitre 31-98 correspondant à la rémunération du personnel recruté local, le projet de budget pour 2003 modifie la numérotation des articles 34-03 et 34-04 qui, sans changer ni d’objet ni de libellé, porteront désormais respectivement les numéros 37-89 et 37-88. Le

passage de ces crédits de la 4^{ème} partie Matériel et fonctionnement des services à la 7^{ème} partie Dépenses diverses doit permettre de les utiliser de manière plus souple, pour couvrir des frais de fonctionnement et des frais de rémunération.

1.– Les frais de réception et de voyages

Les frais de déplacement et de réception sont donc désormais pris en charge sur les nouveaux chapitres 37-88 et 37-89.

Au total, en 2000, les crédits ouverts ont atteint 77,75 millions d'euros, soit plus de trois fois l'ensemble constitué par la dotation initiale et des reports, respectivement de 18,75 millions d'euros et de 4,42 millions d'euros. Cet abondement est intervenu par le biais de trois arrêtés pour dépenses éventuelles, pour 38,11 millions d'euros et d'un arrêté pour dépenses accidentelles, pour 8,38 millions d'euros. La Cour des comptes relève que « l'autorisation parlementaire n'a ainsi porté que sur une part minoritaire des crédits ouverts. Il y a également lieu d'insister sur le fait que le recours, en la circonstance, à la procédure d'avance de l'article 11-1 (de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances) était irrégulier dès lors que le caractère urgent et imprévisible des dépenses concernées ne résultait que d'un défaut manifeste d'anticipation. »⁽⁴⁾. La mise en place tardive et au coup par coup des crédits ainsi que la tenue en décembre du Conseil européen de Nice ont entraîné un report de 31,56 millions d'euros de crédits sur l'année 2001, qui a connu, une nouvelle fois, d'importants dépassements.

En 2002, les crédits de frais de réception et de voyages exceptionnels ont été fixés à 18,75 millions d'euros et les crédits pour frais de réceptions courantes et déplacements à 6,06 millions d'euros. Nous avons vu que, de manière très inhabituelle, le chapitre 34-04 qui finance les frais de réceptions et de voyages exceptionnels présentait au 31 août 2002 un taux de consommation limité (41,4 %) alors qu'il est généralement très élevé (177 % de ces crédits avaient été utilisés au 31 août 2001). Cette situation atypique tient à la fois du rythme particulier des voyages en année électorale, de reports dépassant 68 % de la dotation initiale et d'un niveau de gel important de plus de 40 %.

Pour 2003, il est proposé d'inscrire **25,75 millions d'euros** au titre des **réceptions et voyages exceptionnels** et **7 millions d'euros** pour les **réceptions courantes et voyages ministériels**. La progression de 37 % de la première dotation permettra la constitution d'une provision en prévision de la présidence française du G8 et de l'organisation du sommet France-Afrique et la hausse de 16 % de la seconde s'explique par la modification de la composition du Gouvernement, le ministère des affaires étrangères comptant désormais un secrétaire d'État supplémentaire. Si la dotation du chapitre 37-88 devrait suffire, celle du chapitre 37-89 devra probablement être abondée en loi de finances rectificative. En effet, en 2001, 40,84 millions d'euros ont été consommés sur ce chapitre.

⁽⁴⁾ Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, 2001, page 60.

2.- Le regroupement des moyens de fonctionnement

Depuis la loi de finances pour 2002, le chapitre 37-90 – **Moyens généraux des services** accueille l'ensemble des crédits de fonctionnement courant du ministère ainsi que les rémunérations des recrutés locaux. Ce nouveau chapitre a été doté de 310,86 millions d'euros en 2002. Pour 2003, il est proposé d'augmenter cette dotation de 1,7 % ; elle atteindra ainsi **316,03 millions d'euros**.

La hausse de 5,17 millions d'euros est le résultat d'une série de mouvements :

- la non-reconduction de 5,77 millions d'euros sur l'article 11 au titre des dépenses d'informatique et de télématique ;
- une mesure de révision des services votés, à hauteur de 0,11 million d'euros, sur l'article 82 – Haut conseil de la Francophonie, qui est supprimé, le Haut conseil étant désormais rattaché à l'Organisation internationale de la francophonie ;
- deux mesures nouvelles positives :
 - l'une de 5,77 millions d'euros sur le même article pour le développement de projets nouveaux ou en cours de généralisation et d'extension d'applications existantes ;
 - la seconde de 5,26 millions d'euros pour le renforcement des moyens de services, dont 3,94 millions d'euros sur l'article 21 – Services à l'étranger. Frais de fonctionnement et de déplacement ;
- deux transferts positifs entre sections, l'un couvrant l'arrivée de deux emplois en provenance du ministère de la défense et accroissant de 0,34 million d'euros les crédits de cet article, l'autre relatif à la rémunération d'un architecte conducteur de travaux réalisés sur les Pieux établissements français à Rome, pour moins de 0,03 million d'euros.

La poursuite de la globalisation des crédits se traduira par la suppression de deux articles relatifs aux frais de déplacement et par le transfert de leur dotation sur les articles regroupant les dépenses des services.

La gestion des crédits de ce chapitre a été rendue délicate en 2002 par les différentes mesures de régulation budgétaire. La « régulation républicaine » du premier semestre a été pénalisante car le rythme de consommation de ce chapitre est habituellement très élevé pendant les premiers mois de l'année (délégation des crédits pour les postes, coût des mutations et des formations continues...). Depuis le 12 août dernier, le chapitre est touché par une mesure de gel à hauteur de 19 millions d'euros. Dans l'attente d'un assouplissement de cette mesure, les actions de formation et les achats de matériel ont été ralentis.

Sur l'enveloppe de 316,03 millions d'euros, 72,94 millions d'euros (soit 22,9 %) sont attribués à l'administration centrale, 243,08 millions d'euros (soit

76,9 %) sont destinés aux dépenses des services à l'étranger (rémunérations des personnels de droit local, dépenses de déplacement, frais de représentation, dépenses d'informatique et de télématique). Le Haut Conseil de la coopération internationale recevra quant à lui 0,65 million d'euros, ce qui représente une baisse de 35,5 %. Afin d'en assouplir la gestion en permettant le report de crédits d'un exercice sur le suivant, le chapitre 37-90 est inscrit depuis la loi de finances pour 2000 à l'état H annexé au projet de loi de finances.

E.— DES CREDITS SUFFISANTS POUR LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

Le ministère des affaires étrangères est affectataire d'un parc immobilier de 2,42 millions de mètres carrés. Plus de 75 % du parc est en pleine propriété et 23 % du parc est loué. Le ministère dispose d'un seul véritable chapitre d'équipement, le chapitre 57-10 – Équipements administratif et divers, qui finance les opérations d'investissement de l'administration centrale, des services diplomatiques et consulaires, des services de coopération et d'action culturelle, des établissements d'enseignement et des instituts et centres culturels. Il accueille également les crédits destinés à la modernisation des équipements de télécommunications et du chiffre.

Après une forte progression en 2000 et une baisse de 22,24 % en 2001, les crédits de paiement ont connu une augmentation de 14,7 % en 2002, passant de 47,18 millions d'euros à 54,12 millions d'euros. Parallèlement, les autorisations de programme ont été en réduite de 3,15 %, pour s'établir à 67,84 millions d'euros. Une partie du fonds de concours qui accueillait le produit d'une fraction des sommes perçues au titre des droits de chancellerie a été « budgétisée » dans la loi de finances pour 2001 à hauteur de 9,07 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement. Une somme identique a été incluse dans le projet de loi de finances pour 2002. Elle fait désormais partie intégrante des services votés. La consommation sur ce chapitre est assez médiocre : elle est de l'ordre du tiers des crédits ouverts au 31 août 2002. Après la période de « gel républicain », 28 millions d'euros d'autorisations de programme et 10 millions d'euros de crédits de paiement sont restés gelés.

Pour 2003, la **dotation du chapitre 57-10** est proposée **en baisse** : de **13,31 % en autorisations de programme**, à 58,81 millions d'euros, de **13,5 % en crédits de paiement**, à 46,81 millions d'euros. Ces baisses s'expliquent par l'intégration dans la base de cette dotation de crédits importants correspondant à des opérations achevées, comme la construction de l'ambassade de Berlin. À cette base sur-évaluée s'ajoutent des reports traditionnellement très élevés (51,96 millions d'euros de 2001 sur 2002, soit presque le montant de la dotation initiale en crédits de paiement), le report de 40 millions d'euros prévu dans le cadre de la régulation budgétaire décidée en août dernier et le rattachement de produits de cessions. Ces derniers ont presque atteint 19 millions d'euros dans le collectif de fin d'année 2001 ; ils seront encore de l'ordre de 8 millions d'euros fin 2002.

La politique immobilière du ministère demeure dynamique, après l'achèvement de la nouvelle ambassade de France à Berlin, dont le coût global a dépassé 60 millions d'euros, et la construction de la nouvelle ambassade de Tokyo, pour 45 millions d'euros. Pour 2003, mis à part 3,09 millions d'euros destinés à de gros travaux d'entretien à l'administration centrale et 3,81 millions d'euros d'investissements informatiques, l'essentiel de la dotation en crédits de paiement (40 millions d'euros) ira aux postes à l'étranger : les demandes les plus importantes concernent l'acquisition et les travaux d'aménagement d'un nouveau lycée à Rome (pour 15 millions d'euros), la rénovation de l'ambassade de Varsovie (10 millions d'euros) et l'aménagement d'un lycée et d'un centre culturel à Moscou

(respectivement 8 et 7 millions d'euros).

Alors que la rationalisation du parc immobilier conduit à des cessions en Afrique et au Moyen Orient, les capacités d'accueil de la France doivent s'accroître en Asie pour répondre au développement de l'activité des postes consulaires (à Wuhan et Canton en particulier) ; une nouvelle ambassade doit être construite à Pékin. Les efforts en direction des services des visas, dont l'état souvent peu satisfaisant a été souligné à juste titre par le précédent rapporteur spécial, sont encore à accélérer.