

N° 1110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 1

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES et FRANCOPHONIE**

Rapporteur spécial : M. ÉRIC WOERTH

Député

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 2004 : EFFORTS DE RIGUEUR ET FINANCEMENT DES PRIORITES</b> .....	11
<b>I.- LE RESPECT DES IMPERATIFS DE MAITRISE DES DEPENSES</b> .....	14
A.- LES EFFETS DE LA RIGUEUR SUR L'EXECUTION DU BUDGET .....	14
1.- Une forte progression des crédits ouverts et consommés en 2002, malgré les mesures de régulation .....	14
2.- Une exécution 2003 marquée par la rigueur budgétaire .....	16
B.- LA REDUCTION DES EFFECTIFS ET DU TRAIN DE VIE DU MINISTERE .....	18
1.- Le non-renouvellement de 46 % des départs en retraite .....	19
2.- Des économies de fonctionnement .....	22
3.- Le ralentissement des investissements immobiliers .....	25
C.- LA STABILISATION DE CERTAINES DOTATIONS .....	26
1.- Les contributions aux organisations internationales .....	26
2.- Les subventions à l'audiovisuel extérieur .....	31
3.- La coopération militaire et de défense .....	32
4.- Les moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger .....	34
5.- Certaines interventions de politique internationale .....	36
<b>II.- PLUS DE MOYENS POUR LES PRIORITES DU MINISTERE</b> .....	38
A.- LA CONSOLIDATION DES INSTRUMENTS D'AIDE AU DEVELOPPEMENT .....	38
1.- La progression de la participation au FED .....	39
2.- Une forte progression des crédits d'investissement de la coopération .....	40
3.- Une nouvelle hausse des concours financiers .....	44
B.- LE RENFORCEMENT DE LA PLACE DE LA FRANCOPHONIE AU SEIN DE LA COOPERATION CULTURELLE ET TECHNIQUE .....	46
1.- La coopération internationale et au développement .....	46
2.- L'accroissement des moyens en faveur de la francophonie .....	47

C.– LE FINANCEMENT DE LA REFORME DE L'ASILE.....	48
1.– Des moyens fortement accrus pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides .....	49
2.– Les subventions d'assistance aux réfugiés.....	52
D.– L'AMELIORATION DE LA SECURITE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER.....	52
<b>CHAPITRE II : DES RÉFORMES POUR RENDRE LA DÉPENSE PUBLIQUE PLUS EFFICACE .....</b>	<b>55</b>
<b>I.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES .....</b>	<b>55</b>
A.– UNE EXPERIMENTATION ENCORE LIMITÉE .....	55
1.– Les « budgets pays LOLF ».....	55
2.– Une expérimentation paradoxale.....	56
3.– Des conséquences pratiques incertaines.....	58
B.– DES PROJETS IMPARFAITS.....	59
1.– D'une proposition de présentation à l'autre.....	59
2.– La question du périmètre du plafond d'autorisation des emplois.....	65
<b>II.– VERS UNE RÉORGANISATION DES SERVICES EXTÉRIEURS.....</b>	<b>68</b>
A.– DES ORIENTATIONS POUR LA RATIONALISATION DU RESEAU .....	68
1.– De vastes réseaux .....	69
2.– Comment optimiser les réseaux ?.....	71
B.– POUR DES AMBASSADES REELLEMENT INTERMINISTERIELLES .....	75
1.– Des premières expériences limitées mais positives .....	75
2.– Avantages et limites de l'interministérialité à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne .....	76
3.– Une ambassade bilatérale en voie de réorganisation : l'exemple de Madrid ....	79
4.– Pour de véritables « budgets pays » interministériels, permettant des redéploiements de moyens .....	82
<b>III.– POUR UN MEILLEUR ENCADREMENT DES SUBVENTIONS .....</b>	<b>84</b>
A.– DES SUBVENTIONS SAUPOUDREES.....	84
B.– UNE EFFICACITE A CONTROLER ET A AMELIORER.....	87
1.– Des progrès récents et encore restreints .....	87
2.– Des démarches à systématiser.....	88
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>89</b>

## INTRODUCTION

Les Affaires étrangères ne sont pas présentées, dans le projet de budget 2004, comme l'une des priorités du Gouvernement au même titre que la défense, la sécurité intérieure, la justice, l'éducation nationale et la recherche ou la culture. Elles bénéficieront néanmoins de 4,22 milliards d'euros de crédits, en hausse de 2,5 %, évolution d'autant plus importante que l'effet change-prix est actuellement favorable au ministère.

La progression des moyens destinés au ministère des affaires étrangères dans un contexte budgétaire difficile témoigne de la volonté clairement affirmée de renforcer la place de la France dans le monde. Ce budget symbolise en effet 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 en mesure de consacrer pour aider les autres États.

Le projet de budget est marqué par la réalisation d'efforts importants pour réduire l'ensemble des frais de fonctionnement du ministère, lesquels passent notamment par une certaine rationalisation des réseaux diplomatique, consulaire et culturel, par la réforme des indemnités de résidence à l'étranger, par des réductions d'effectifs et des économies sur les investissements immobiliers. La rigueur budgétaire, qui a déjà été perceptible dans l'exécution du budget en 2003, se traduit aussi par la stabilisation de certaines dotations dont l'augmentation aurait été justifiée.

La hausse des moyens et le redéploiement des économies sont consacrés pour l'essentiel au respect des engagements, qu'ils portent sur des instruments multilatéraux, comme le Fonds européen de développement, bilatéraux, principalement le Fonds de solidarité prioritaire et les dons de l'Agence française de développement, ou sur les deux, en matière de francophonie.

Il ne faut par ailleurs pas oublier que, si le budget des Affaires étrangères occupe naturellement la première place – 44 % des crédits d'action extérieure de la France relèvent de ce budget –, 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. Un nombre toujours plus important de ministères dispose même de représentants en poste à l'étranger. Votre Rapporteur spécial abordera les problèmes que cela pose dans le fonctionnement des ambassades et plaidera pour un travail plus interministériel dans chaque poste.

**ÉVOLUTION DE LA PART DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES <sup>(1)</sup>  
DANS LES CRÉDITS D'ACTION EXTÉRIEURE (1994-2004) <sup>(2)</sup>**

*(en millions d'euros)*

Loi de finances initiale	Crédits des Affaires étrangères	Crédits d'action extérieure	Part des crédits des Affaires étrangères (en %)
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	4.117,46	9.558,7	43,08
2004	4.221,33	9.527,7	44,31

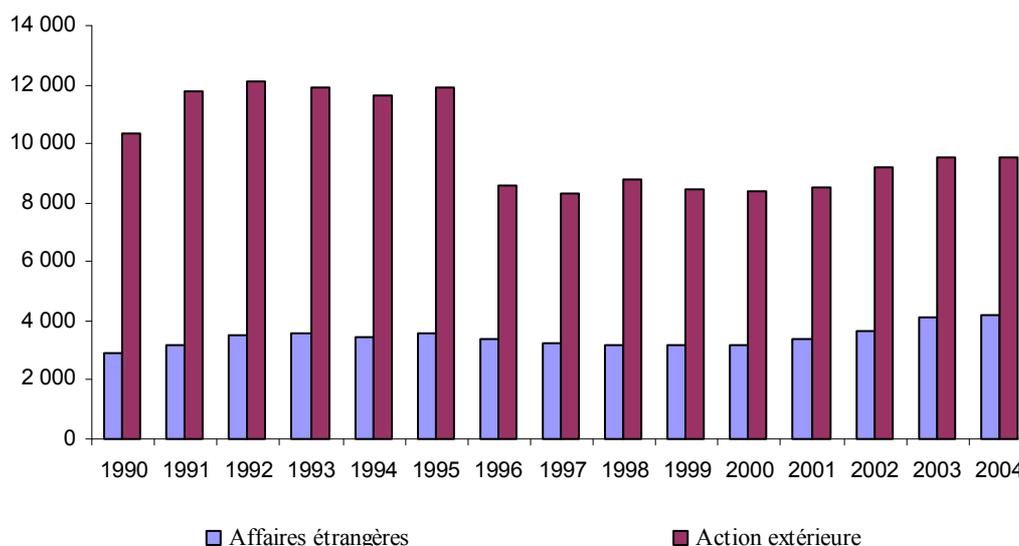
(1) y compris les crédits de la coopération.

(2) Les données pour 2003 et 2004 sont une estimation et une prévision.

Source : documents budgétaires.

**ÉVOLUTION DE LA PART DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES <sup>(1)</sup>  
DANS LES CRÉDITS D'ACTION EXTÉRIEURE (1990-2004) <sup>(2)</sup>**

*(en millions d'euros courants)*



(1) y compris les crédits de la coopération.

(2) Les données pour 2003 et 2004 sont une estimation et une prévision.

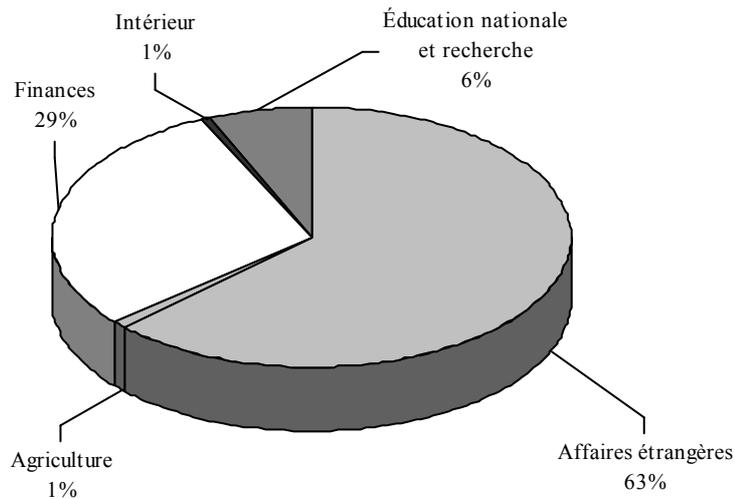
Source : documents budgétaires.

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 d'environ un quart à l'aide publique au développement. Cette dernière, qui, selon les dernières prévisions d'exécution, devrait passer de 0,38 % du revenu national brut en 2002 à 0,41 % en 2003, atteindrait 0,43 % en 2004. Elle 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 3.246 millions d'euros en 2004, en hausse de 3 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003. Près de 63 % des crédits de paiement ouverts à ce titre seront inscrits sur la section des Affaires étrangères, comme l'illustre le graphique suivant :

**PRINCIPALES PARTICIPATIONS MINISTÉRIELLES AUX DÉPENSES BUDGÉTAIRES  
CONCOURANT À LA COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS EN DÉVELOPPEMENT EN 2004**  
(prévisions de crédits de paiement)<sup>(1)</sup>



(1) Ne sont mentionnés que les budgets sur lesquels une dépense de 20 millions d'euros au moins est prévue.

Source : État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en développement, projet de loi de finances pour 2004.

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 2004, ils devraient représenter environ 48 % des crédits de paiement et plus de 92 % des autorisations de programme du ministère.

Le fait que le ministère des affaires étrangères mène ainsi des actions auxquelles d'autres administrations contribuent devrait le conduire tout naturellement à participer à une ou plusieurs missions interministérielles dans le cadre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Deux options sont possibles : la création d'une mission consacrée à l'action extérieure de la France ou la constitution d'une mission relative à l'aide publique au développement. Votre Rapporteur spécial reviendra sur cette question et sur les propositions du ministère quant à la structuration de ses actions en programmes et à l'élaboration du plafond d'autorisation d'emplois. Si ces éléments peuvent apparaître techniques, voire

rébarbatifs, ils seront déterminants pour le contrôle que les parlementaires pourront exercer sur les activités du ministère.

Afin d'appréhender le fonctionnement des représentations de la France à l'étranger, votre Rapporteur spécial s'est rendu à l'ambassade de France à Madrid et à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, à Bruxelles. Il tient à remercier les chefs de postes, leurs adjoints et l'ensemble des services des différentes administrations, pour la cordialité de leur accueil et leur disponibilité. Si la situation de ces deux postes n'est pas forcément représentative, elle permet cependant de mettre en évidence les obstacles auxquels se heurte la collaboration entre administrations françaises à l'étranger, obstacles qui sont le reflet des relations interministérielles difficiles sur le sol national, et que beaucoup de bonne volonté ne parvient pas à aplanir totalement. Gênantes à Paris, la concurrence et la méfiance entre ministères sont encore plus pénalisantes à l'étranger : elles nuisent à l'efficacité des actions menées au nom de la France et entraînent des surcoûts de fonctionnement.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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 2003.

A cette date, 30 % des réponses étaient parvenues sous une forme complète à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 87 % des réponses. Il tient à souligner que certaines d'entre elles sont **arrivées très tardivement** et que le **respect minimal des formes et de la courtoisie** consistant à adresser à chacun des deux rapporteurs les réponses à leur questionnaire commun a été **largement négligé** par les services du ministère.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Destination des crédits	Crédits de paiement		Autorisations de programme	
	Montant 2004 (en millions d'euros)	Évolution (en %)	Montant 2004 (en millions d'euros)	Évolution (en %)
Rémunérations des personnels	702,07	- 9,21		
Réceptions et voyages ministériels	25,75	- 21,37		
Fonctionnement courant (administration centrale et postes)	290,77	- 7,99		
Investissements immobiliers	42,00	- 10,28	45,00	- 23,48
Dotations globalisées (expérimentation de budget par pays) (nouveau)	64,80	+ 100		
<b>Sous-total Moyens des services</b>	<b>1.125,39</b>	<b>- 3,72</b>	<b>45,00</b>	<b>- 23,48</b>
Aide aux français de l'étranger	24,25	- 1,82		
Prise en charge des réfugiés (essentiellement OFPRA)	38,64	+ 33,20		
<b>Sous-total Actions d'assistance et de solidarité</b>	<b>62,89</b>	<b>+ 17,09</b>		
Contributions obligatoires aux organisations internationales	678,76	0		
Contributions volontaires aux organisations internationales	95,77	+ 11,53		
Participation au Fonds européen de développement <sup>(1)</sup>	565,00	+ 13,91	0	0
<b>Sous-total Actions multilatérales</b>	<b>1.339,53</b>	<b>+ 6,26</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Interventions de politique internationale</i>	<i>201,5</i>	<i>+ 21,47</i>		
Transport de l'aide alimentaire	16,79	0		
Politique internationale (dont gestion des sorties de crise)	13,83	+ 0,73		
Fonds d'urgence humanitaire	9,27	0		
Promotion de Strasbourg	2,61	0		
Concours financiers (dont C2D)	159,00	+ 28,74		
<i>Politique de coopération</i>	<i>1.491,99</i>	<i>+ 4,43</i>	<i>344,39</i>	<i>- 10,50</i>
Fonctionnement des établissements de coopération	51,00	- 0,85		
Agence pour l'enseignement du français à l'étranger	332,00	- 1,81		
Interventions de coopération culturelle, scientifique, technique et de développement	514,59	- 3,22		
Coopération militaire et de défense	93,51	0		
Action audiovisuelle	165,00	0		
Coopération décentralisée et privée	33,50	0		
Subventions d'investissement	4,39	0	4,39	- 8,37
Fonds de solidarité prioritaire	140,00	+ 25,00	171,00	- 10,00
Dons de l'Agence française de développement	158,00	+ 15,33	169,00	- 11,05
<b>Sous-total Actions bilatérales</b>	<b>1.693,49</b>	<b>+ 6,20</b>	<b>344,39</b>	<b>- 10,50</b>
<b>Total général</b>	<b>4.221,30</b>	<b>+ 2,52</b>	<b>389,39</b>	<b>- 12,22</b>
<b>Total hors actions multilatérales</b>	<b>2.880,86</b>	<b>+ 0,97</b>	<b>389,39</b>	<b>- 12,22</b>

NB : Le montant des crédits votés en loi de finances pour 2003 utilisé pour le calcul des évolutions tient compte de ceux qui ont été ouverts dans le cadre de la réserve parlementaire.

(1) Toutes les autorisations de programme du IX<sup>ème</sup> FED ont été ouvertes en 2002.

Source : documents budgétaires.



## CHAPITRE PREMIER

### LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 2004 : EFFORTS DE RIGUEUR ET FINANCEMENT DES PRIORITES

Le montant des crédits proposé dans le présent projet est un peu inférieur aux crédits ouverts au 31 août 2003. 67 millions d'euros ayant été annulés début octobre, les crédits ouverts à ce jour s'établissent à 4.168 millions d'euros, soit 53 millions d'euros de moins que ceux inscrits dans le projet de budget.

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.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2001-2004)

(en millions d'euros)

	2001		2002		2003		2004
	LFI	Crédits ouverts	LFI	Crédits ouverts	LFI	Crédits ouverts <sup>(1)</sup>	PLF
Titre III	1.456	1.484	1.497	1.499	1.541	1.522	1.505
Titre IV	1.605	1.999	1.605	1.906	1.780	1.860	1.807
Titre V							
– CP	47	130	54	118	47	88	42
– AP	70	127	68	72	59	(nc)	45
Titre VI							
– CP	259	304	474	895	749	764	867
– AP	354	372	3.661	321	385	(nc)	344
<b>Total CP</b>	<b>3.368</b>	<b>3.917</b>	<b>3.630</b>	<b>4.418</b>	<b>4.117</b>	<b>4.235</b>	<b>4.221</b>

LFI : loi de finances initiale.

PLF : projet de loi de finances.

(1) au 31 août 2003. L'Agence comptable centrale du Trésor ne centralise pas l'évolution des autorisations de programme. Dans le calcul des crédits ouverts, il n'est tenu compte ni des mesures de gel, ni des annulations réalisées par le décret du 3 octobre 2003.

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

Transferts compris, les crédits des Affaires étrangères atteindront **4,22 milliards d'euros** au lieu de 4,12 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003, ce qui constitue une **progression de 100 millions d'euros et de 2,52 %**, après la hausse de 13,34 % entre 2002 et 2003, qui était largement due à des effets de structure et en particulier à l'évolution de la participation de la France au financement du Fonds européen de développement (FED), inscrite depuis 2002 sur le budget des Affaires étrangères, et à une volonté de sincérité budgétaire qui avait fait défaut aux précédents budgets.

Les transferts de crédits entre sections budgétaires se traduisent par une hausse des crédits des Affaires étrangères de 2,35 millions d'euros, principalement sous l'effet du rattachement à ce budget de 25 emplois transférés depuis le ministère de l'intérieur au profit de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides

(OFPRA) et de 25 autres provenant du ministère de la justice au bénéfice de la Commission des recours des réfugiés (CRR).

L'**effet change-prix**, qui avait entraîné une perte de 30,7 millions d'euros en gestion 2002, devrait se traduire par un gain de 56 millions d'euros sur l'exercice 2003, grâce à la baisse de 16 % du dollar et à l'appréciation de l'euro face à l'ensemble des autres monnaies. Le projet de budget pour 2004 enregistre donc un **ajustement à la baisse** pour tenir compte de ces évolutions : les crédits de rémunération seront réduits **de 24,3 millions d'euros** ; sur les autres postes, les gains induits par cette conjoncture favorable au ministère lui permettront de respecter ses engagements ou de procéder à des redéploiements.

Le ministère réalise **plus de 100 millions d'euros d'économies** : 80 millions d'euros résultent de réductions de dotations, qui portent pour une part supérieure à la moitié sur les crédits de fonctionnement des services ; 20 millions d'euros proviennent de l'absence de revalorisation, à hauteur de l'inflation prévisionnelle, des dépenses ordinaires qui ne bénéficient pas de l'effet change-prix (c'est-à-dire hors rémunérations et contributions aux organisations internationales).

La forte hausse, de plus de 14 %, des crédits de paiements pour dépenses en capital fait suite à la progression de près de 18 % des autorisations de programme (hors FED) enregistrée en 2003 ; comme cette dernière, elle s'opère essentiellement au bénéfice du Fonds de solidarité prioritaire et du chapitre des dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement, qui recevront respectivement 28 millions d'euros et 21 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires. Les autorisations de programme relatives à ces chapitres diminuent de 19 et de 21 millions d'euros, ce qui les maintient à un niveau supérieur de 20 millions d'euros à celui qui était le leur avant le budget pour 2003. Leur baisse est la principale responsable de celle qui affecte globalement, à hauteur de 12,2 %, les autorisations de programme.

Le budget des Affaires étrangères représenterait, en 2004, **1,52 % du total des dépenses du budget général** prévues en loi de finances. Depuis 2003, il a retrouvé un niveau proche de celui qu'il atteignait au milieu des années 1990, avant de passer durablement au dessous de 1,45 %. Hors crédits du FED, il est stabilisé à 1,32 % du budget général.

ÉVOLUTION DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES <sup>(1)</sup> DANS LE BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Année	Budget des Affaires étrangères <sup>(2)</sup>	Budget général de l'État	Part des Affaires étrangères (en %)
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	4.117	273.722	1,50
2004	4.221	277.900	1,52

(1) lois de finances initiales, sauf en 2004 (projet de loi de finances).

(2) avant 1999, section coopération comprise.

Source : d'après documents budgétaires.

## I.- LE RESPECT DES IMPERATIFS DE MAITRISE DES DEPENSES

Le ministère des affaires étrangères a été fortement sensibilisé, dès 2002, à l'impératif de maîtrise des dépenses publiques par l'impact que les mesures de régulation budgétaire ont eu sur ses crédits. Celui-ci a été encore plus important en 2003. Dans le projet de budget pour 2004, des efforts réels d'économie sont consentis, qui se traduisent par une baisse globale de 3,8 % sur les moyens de fonctionnement et d'équipement des services du ministère et des établissements de coopération, et par la stabilisation d'une série de dotations destinées aux interventions.

### A.- LES EFFETS DE LA RIGUEUR SUR L'EXECUTION DU BUDGET

#### 1.- Une forte progression des crédits ouverts et consommés en 2002, malgré les mesures de régulation

Après une période de stabilisation – ils n'avaient progressé que de 1,6 % entre 2000 et 2001 –, les crédits ouverts en 2002 ont augmenté par rapport à 2001 de 13 % pour s'établir à 4.418 millions d'euros. L'écart entre la loi de finances initiale et le total des crédits ouverts est passé de 16 % au cours de l'exercice précédent à 22 %, principalement du fait des crédits destinés aux contributions internationales et aux rémunérations des personnels. Les deux lois de finances rectificatives et les annulations associées, ont contribué à l'augmentation des crédits à hauteur de près de 203 millions d'euros, soit le tiers de l'écart constaté.

Les moyens de fonctionnement sont restés stables entre 2001 et 2002, tandis que les crédits de coopération et d'interventions internationales ont nettement progressé, passant, en exécution, de 2,1 milliards d'euros à presque 2,7 milliards d'euros. Leur part dans l'ensemble des crédits des Affaires étrangères a progressé de 57 % du total à 59 % entre les lois de finances initiales 2001 et 2002 et de 59 % à 64,5 % en exécution. Parmi ces dépenses, les contributions obligatoires aux organisations internationales dépassent les 725 millions d'euros, tandis que la participation de la France au financement du FED a atteint 596 millions d'euros : ces deux chapitres sont largement responsables de l'évolution constatée.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES PAR AGRÉGATS EN 2002

(en millions d'euros)

Agrégats	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Crédits consommés
Personnels, moyens et équipement des services	1.149	1.210	1.136
Éducation et solidarité	338	344	343
Coopération et interventions internationales	2.143	2.864	2.699
<b>Total</b>	<b>3.630</b>	<b>4.418</b>	<b>4.179</b>

Source : compte rendu de gestion budgétaire 2002.

Le collectif de l'été 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) a ouvert 274,7 millions d'euros, répartis entre 27,6 millions d'euros destinés à la rémunération des personnels, 110 millions d'euros complétant les contributions obligatoires aux organisations internationales et 137 millions d'euros nécessaires au versement de la participation de la France au FED. Il a ainsi complété les crédits des chapitres les plus fortement sous-dotés en loi de finances initiale. Le collectif de fin d'année (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a, comme chaque année, procédé à des redéploiements de crédits, dont le principal bénéficiaire était les contributions volontaires de la France à des organisations internationales, à hauteur de 22,6 millions d'euros, essentiellement destinés au renforcement des actions en faveur de la francophonie. Le solde des ouvertures et des annulations associées était négatif à hauteur de 71,8 millions d'euros.

Ces annulations ont touché en priorité les crédits gelés depuis le 12 août 2002 (pour 160 millions d'euros de crédits de paiement et 106 millions d'euros d'autorisations de programme) qui n'avaient pas bénéficié de la mesure de « dégel » intervenue le 28 octobre – laquelle a concerné près de 82 millions d'euros de crédits de paiement et 77 millions d'euros d'autorisations de programme –. Comme le premier semestre avait été marqué par la régulation dite républicaine, qui avait établi un plafond de dépenses au 31 juillet à hauteur de 50 % environ des dotations de chaque chapitre, la gestion des crédits a été délicate en 2002. L'obligation de reports de crédits à hauteur de 136 millions d'euros a conduit, sur certains chapitres, à des reports de charge sur l'année 2003.

Par ailleurs, les fonds de concours ont permis d'apporter au budget 15,5 millions d'euros, après avoir rapporté 17,5 millions d'euros en 2001. En revanche, les reports constatés entre 2001 et 2002 ont été en forte hausse par rapport à l'exercice précédent : à 635 millions d'euros, soit 17,5 % des dotations initiales, contre 393 millions d'euros de 2000 sur 2001, ils concernent les dépenses ordinaires pour 250 millions d'euros et les dépenses en capital pour 385 millions d'euros. Cette progression est due aux 286 millions d'euros de reports effectués au bénéfice du chapitre 68-02 qui finance désormais la participation de la France au FED, inscrite avant 2002 sur la section des charges communes. Si ces reports ne sont pas pris en compte, les crédits reportés de 2001 sur 2002 étaient en baisse de 11,4 %.

Le taux de consommation (dépenses nettes sur crédits ouverts) poursuit sa progression : 94,6 % en 2002, contre 91 % en 2001, 89,5 % en 2000 et 87,7 % en 1999. Cette situation explique que les reports de 2002 sur 2003 soient limités à 189 millions d'euros, soit 46 % de moins qu'entre 2001 et 2002, crédits destinés au FED inclus. Rappelons que, en leur sein, 136 millions d'euros sont des reports obligatoires.

Les emplois budgétaires sont restés stables, passant de 9.471 en 2001 à 9.470, dont les quatre ministres, en 2002. Ce quasi-maintien masque de nombreux mouvements contradictoires. Les effectifs réels relevant du chapitre 31-90 s'établissaient à 8.809 en moyenne annuelle, enregistrant une nouvelle augmentation de cent cinquante, en raison de la poursuite des recrutements d'agents de catégorie C par concours, notamment au titre de la déprécarisation des personnels. Le

rééquilibrage des emplois au profit de l'administration centrale a été poursuivi à hauteur de quatre-vingt huit agents, portant ses effectifs à 4.032, pour 5.434 agents en poste à l'étranger. Les effectifs des personnels recrutés locaux des services diplomatiques et consulaires, financés sur le chapitre 31-98 ont peu évolué (5.851 fin 2002, contre 5.843 en 2001) ; s'y ajoutent les 3.038 agents recrutés locaux des établissements à autonomie financière, pris en charge par le budget de ces établissements. Sur le titre IV, sont rémunérés les 1.825 coopérants techniques, dont le nombre continue à chuter (ils étaient 2.950 en 1999 et 2.185 en 2001). Au total, les effectifs employés par le ministère sont d'environ 19.000, dont 47 % d'agents recrutés localement.

## **2.- Une exécution 2003 marquée par la rigueur budgétaire**

Comme l'ensemble du budget général, les 4,12 milliards d'euros de crédits accordés au ministère des affaires étrangères par la loi de finances pour 2003 ont fait l'objet d'une mesure de mise en réserve dès le 3 février 2003 afin de limiter le risque de dérive de la dépense publique dans un contexte économique plus difficile que prévu. Hors aide publique au développement, 54,41 millions d'euros de dépenses ordinaires (soit 1,6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale) ont été gelés, ainsi que 8,55 millions d'euros de crédits de paiement pour dépenses en capital (soit 1,1 %) et 17,64 millions d'euros d'autorisations de programme. Les crédits de l'aide publique au développement ont été touchés par une mesure de mise en réserve de précaution pour 16,76 millions d'euros de dépenses ordinaires (2,4 % des crédits ouverts de loi de finances initiale), 74,94 millions d'euros de crédits de paiement pour dépenses en capital (10 % des crédits) et 38,48 millions d'euros d'autorisations de programme (10 %).

Le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 a procédé à des annulations de crédits sur la section des Affaires étrangères à hauteur de 31,4 millions d'euros de crédits de paiement, soit 0,76 % des crédits votés en loi de finances initiale, ce qui représentait un effort un peu supérieur à l'ensemble du budget civil (0,61 %). 5,29 millions d'euros d'autorisations de programme ont subi le même sort. Répartis sur sept chapitres budgétaires, les annulations ont représenté en général 1 à 2 % des crédits initiaux des chapitres concernés mais trois d'entre eux ont été plus fortement touchés :

– le chapitre 57-10 consacré aux dépenses d'équipement administratif, à hauteur de 10 % en crédits de paiement et de 9 % en autorisations de programme ;

– le chapitre 42-32 finançant les contributions volontaires aux organisations internationales, pour 5,9 % ;

– le chapitre 37-95 – Établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger, pour 5,2 %.

Ces annulations ont été suivies par le maintien de la mise en réserve des crédits gelés en février et non annulés : 25,7 millions d'euros de crédits de paiement et 12,3 millions d'euros d'autorisations de programme, hors aide publique au développement, et la totalité des crédits « gelés » au titre de l'APD, lesquels n'ont

pas été touchés par les annulations. Enfin, le 24 avril, 142,4 millions d'euros de crédits reportés de 2002 sur 2003 ont aussi été mis en réserve. Cette mesure, décidée par le ministère des finances sans discussion préalable, a été mal acceptée par le ministère des affaires étrangères, notamment parce qu'elle portait sur des reports qui avaient été exigés dans le cadre de la régulation de 2002. Elle était en fait justifiée par le dérapage du déficit prévisionnel de l'État induit par le ralentissement de la croissance. Les représentants du ministère des finances reçus par votre Rapporteur spécial ont affirmé qu'elle n'était pas prévue au moment où les reports de crédits ont été imposés.

**Finalement, les annulations et gels de crédits ont limité le budget du ministère jusqu'à hauteur de 284 millions d'euros, soit 15 % des crédits hors rémunérations et engagements internationaux.** La régulation a porté sur 134 millions d'euros de plus qu'en 2002.

Depuis, 15 millions d'euros ont été ouverts par le décret n° 2003-509 du 16 juin 2003 sur le chapitre 42-37 consacré aux interventions de politique internationale, principalement au profit de l'action humanitaire menée en Irak, en contrepartie de l'annulation de la même somme sur la dotation des concours financiers, et une partie des mesures de gel a été levée :

– afin de prendre en compte les impératifs de sécurité, le chapitre 46-94 a fait l'objet, en mai, d'une minoration de gel à hauteur de 4,09 millions d'euros, gagée par l'augmentation de la mise en réserve réalisée sur le chapitre des moyens de fonctionnement (chapitre 37-90), à hauteur de 2 millions d'euros, et sur le chapitre des concours financiers (chapitre 41-43), pour 1 million d'euros ;

– fin juillet, le gel qui pesait sur le Fonds de solidarité prioritaire a été levé (19,4 millions d'euros) ; 1,41 million d'euros ont été dégelés sur le chapitre des déplacements ministériels (chapitre 37-88), ainsi que 5 millions d'euros pour assurer le versement des salaires des coopérants militaires (chapitre 42-29) et 1 million d'euros pour couvrir les frais liés aux élections européennes (chapitre 42-37) ;

– le 13 octobre, 1,2 million d'euros ouverts par des amendements parlementaires ont été dégelés sur le chapitre des subventions d'investissement à l'action extérieure (chapitre 68-80).

Finalement, au 31 août 2003, grâce aux reports et aux fonds de concours, 4,23 milliards d'euros, crédits mis en réserve inclus, étaient ouverts, selon les comptes de l'Agence comptable centrale du Trésor, sur le budget des Affaires étrangères, soit un montant légèrement supérieur (de 2,8 %) à celui voté en loi de finances initiale. À cette date, 2,77 milliards d'euros avaient été dépensés, ce qui représente un taux de consommation de 65,3 % par rapport aux crédits ouverts, équivalent à celui enregistré fin août 2002 (65,2 %).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AU 31 AOÛT 2003

(en milliers d'euros)

Crédits initiaux	Crédits ouverts	Crédits consommés		Crédits engagés	
		Montant	Taux (en %)	Montant	Taux (en %)
4.117.461	4.234.602	2.766.920	65,3	3.657.544	86,4

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

Au 31 août 2003, 85,3 % des crédits destinés à financer les participations obligatoires de la France aux organisations internationales étaient consommés, soit 584,55 millions d'euros. Les crédits de l'Agence française de développement inscrits sur le chapitre 68-93, connaissaient un taux de consommation de 76,5 %, et les crédits du Fonds de solidarité prioritaire, inscrits sur le chapitre 68-91, un taux de consommation de 69,1 %. La dotation de l'article 68-02, qui finance la participation de la France au Fonds européen de développement apparaissait encore plus tendue : en l'absence de tout report, la consommation atteignait 85,6 % des crédits ouverts. En 2002, la situation de ces chapitres était déjà difficile, aussi n'ont-ils pas été touchés par les mesures d'annulation en 2003. Si la forte augmentation des crédits du FED en loi de finances initiale était indispensable, elle risque de s'avérer encore insuffisante ; des crédits devront être redéployés en sa faveur, et probablement complétés en collectif de fin d'année.

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 (24,1 %), chapitre sur lequel les reports étaient, encore en 2003, supérieurs à la dotation initiale, pour les contributions volontaires aux organisations internationales (35,3 %) et pour les frais de rapatriement (43,3 %).

Ce ne sont pourtant pas ces chapitres qui ont été touchés par les 67 millions d'euros d'annulations auxquelles a procédé le décret n° 2003-946 du 3 octobre 2003. Elles ont concerné principalement les moyens généraux des services (22,84 millions d'euros), la coopération internationale et au développement (21,26 millions d'euros) et la coopération militaire et de défense (13,78 millions d'euros).

**Au début de l'automne, après les quelques mesures de levée de gel, les effets de la régulation portent encore sur 250 millions d'euros, ce qui se traduira certainement par des reports de charge importants sur l'exercice 2004.**

**B.- LA REDUCTION DES EFFECTIFS ET DU TRAIN DE VIE DU MINISTÈRE**

**Les crédits de rémunérations et de fonctionnement, subventions aux établissements publics incluses, diminuent de 2,37 %, passant de 1.541 millions d'euros à moins de 1.505 millions d'euros. Leur place dans le total des crédits du ministère continue à décroître : elle sera de 35,6 %, contre 37,4 % en 2003 et 41,2 % en 2002 ; elle témoigne de la recherche d'un fonctionnement plus efficace, qui permet de dégager plus de moyens d'intervention.** Cette baisse est encore plus marquée si on tient compte des transferts positifs de crédits correspondant à

25 emplois supplémentaires pour l'OFPRA et autant pour la CRR, mentionnées *supra*.

Les **subventions de fonctionnement**, principalement consacrées à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à l'OFPRA, passeront de 366,6 millions d'euros à 370,2 millions d'euros, soit une légère **progression de 0,9 %** qui consolide la hausse de 8,65 % enregistrée en 2003. Cette évolution globale cache en fait une baisse des crédits pour l'AEFE (de 1,8 %) et une hausse de ceux pour l'OFPRA (de 34 %). Les **crédits d'équipement** des services sont en revanche **en baisse marquée**.

ÉVOLUTION DES MOYENS DES SERVICES ENTRE 2003 ET 2004

(en %)

Destination des crédits	Crédits de paiement	Autorisations de programme
Rémunérations des personnels (chapitres 31-12 à 33-92 et partie du chapitre 37-30)	- 4,2	-
Réceptions et voyages ministériels (chapitres 37-88 et 37-89)	- 27,2	-
Fonctionnement courant (administration centrale et postes) (chapitres 37-90 à 37-95 et partie du chapitre 37-30)	0	-
<b>Sous-total Rémunérations et fonctionnement</b>	<b>- 3,6</b>	<b>-</b>
Équipements administratifs (chapitre 57-10)	- 10,3	- 23,5
<b>Total Services du ministère</b>	<b>- 3,8</b>	<b>- 23,5</b>
Subventions aux établissements publics (chapitre 36-30)	+ 0,9	-

Source : d'après documents budgétaires.

Les efforts consentis par le ministère sont importants, et **votre Rapporteur spécial estime qu'il conviendrait de préserver certaines dépenses de toute mesure de régulation en 2004**. En particulier, **les crédits destinés à la formation des personnels, à l'équipement informatique et à l'entretien du patrimoine** ne devraient pas être systématiquement réduits en cours d'exécution, alors que ces dépenses sont **sources d'économies futures** : la formation des personnels recrutés locaux facilitera le remplacement d'une partie des expatriés, la modernisation des réseaux informatiques est urgente, notamment pour permettre la délocalisation de certains services consulaires, et l'entretien des locaux évite la dégradation des conditions de travail des agents et le lancement de coûteux chantiers de rénovation lorsque les immeubles sont très dégradés.

### 1.- Le non-renouvellement de 46 % des départs en retraite

**Les efforts de réduction du nombre de postes budgétaires sont anciens au ministère des affaires étrangères : entre 1995 et 2003, les effectifs budgétaires civils ont crû de 2,5 %, tandis que ceux du ministère ont diminué de plus de 5,8 %. Il faut par ailleurs souligner que ces baisses ne sont que très partiellement compensées par le recrutement de personnels locaux** puisque leur nombre dans les services consulaires et diplomatiques a aussi diminué de près 5,9 % entre 1996 et 2002. **Globalement, les effectifs totaux employés par le ministère sont passés, selon les calculs du contrôleur financier <sup>(1)</sup>, de 20.500 à 19.000 entre**

<sup>(1)</sup> Pour plus de détail sur le périmètre retenu pour ce calcul, voir *infra*, le B du I du chapitre II relatif au périmètre du futur plafond d'autorisation d'emplois.

**2000 et 2002. La part des recrutés locaux a augmenté de deux points (45 % en 2000, 47 % en 2002).**

Des efforts ayant été entrepris pour réduire le niveau de vacance d'emploi sur les postes budgétaires, lequel est passé de 7,5 % avant la fusion des sections de la Coopération et des Affaires étrangères à 3,5 % fin 2003, les effectifs réels ont parallèlement augmenté.

En 2003, les effectifs budgétaires ont été réduits à 9.409 unités, ce qui représentait la perte de 57 emplois pour le ministère, dont sept correspondent à des transferts. Pour 2004, il est proposé d'accélérer ce mouvement pour porter les **effectifs totaux à 9.293 emplois, soit 116 de moins qu'en 2003.**

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
(1999-2004)**

		LFI 1999	LFI 2000 <sup>(1)</sup>	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004	2004/2003 (en %)
Affaires étrangères	Administration centrale	3.039	3.806	3.949	4.032	3.993	3.927	- 1,65
	Postes	4.490	4.366	4.250	4.199	4.201	4.186	- 0,36
	Services culturels	929	1.303	1.272	1.235	1.215	1.180	- 2,88
Sous-total		8.458	9.475	9.471	9.466	9.409	9.293	- 1,23
Coopération	Administration centrale	625	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)
	Missions	356	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)
	Centres médico-sociaux	35	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)
Sous-total		1.016	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)	(ns)
<b>Total</b>		<b>9.474</b>	<b>9.475</b>	<b>9.471</b>	<b>9.466</b>	<b>9.409</b>	<b>9.293</b>	<b>- 0,60</b>
<i>Effectifs réels au 1<sup>er</sup> juillet</i>		<i>(nc)</i>	<i>(nc)</i>	8.826	8.872	8.907	<i>(nd)</i>	<i>(nd)</i>

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

Source : documents budgétaires.

Si, parallèlement à des suppressions, l'année 2003 a vu la création de 42 emplois, destinés à renforcer la sécurité des postes et à faire face à l'afflux des demandes d'asile à la frontière, il n'est pas prévu de créations de postes en 2004. Les 112 suppressions d'emplois, qui concernent 50 titulaires et 66 contractuels, répartis entre l'administration centrale (66 agents) et les services extérieurs (50 agents expatriés), représentent un taux de non-remplacement des départs à la retraite de 46 %, en conformité avec les orientations définies par le Gouvernement pour les fonctionnaires titulaires de l'ensemble des ministères.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES EN 2004

Créations	0
Suppressions	- 100 emplois
Transformations	- 12 emplois (soit 47 créations de postes qui en remplacent 59)
<b>Total hors transferts</b>	<b>- 112 emplois</b>
Transferts	- 3 emplois de catégorie C transférés vers l'OFPRA - 1 emploi de secrétaire des affaires étrangères transféré vers le ministère de la défense
<b>Total</b>	<b>- 116 emplois</b>

NB : Les 50 emplois transférés au profit de l'OFPRA ne sont pas comptés parmi les effectifs du ministère dans la mesure où ils relèvent de l'établissement public. Leur coût est seulement intégré dans sa subvention de fonctionnement.

Source : d'après ministère des affaires étrangères.

Le ministère conduit par ailleurs un rapprochement graduel entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels, notamment chez les contractuels d'administration centrale, à travers une mesure de transformation d'emplois à coût nul, qui portera en 2004 sur 26 emplois.

Enfin, il effectue un repyramidage dans le corps des conseillers des affaires étrangères, à travers une mesure de 174.518 euros entièrement financée par redéploiement interne grâce aux économies réalisées sur les rémunérations des personnels expatriés, laquelle concerne 10 emplois.

En conséquence, les **crédits de rémunérations**, inscrits sur les première, deuxième et troisième parties, et sur l'article 10 du chapitre globalisé expérimental 37-30, **diminueront de près de 4,2 %**, passant de 773,3 millions d'euros à 740,8 millions d'euros.

En effet, la suppression des 100 emplois entraîne une économie de 5,4 millions d'euros et la **réforme des indemnités de résidence à l'étranger** doit réduire de 20 millions d'euros les crédits de rémunérations. Un audit vient d'être réalisé par l'inspection générale des finances et l'inspection des affaires étrangères. La mise en œuvre de ses préconisations est en cours et doit commencer à porter ses fruits dès 2004 : les pays seront reclassés en fonction d'un coefficient de coût de la vie pondéré par un coefficient difficulté la vie afin de corriger les principales incohérences géographiques, à la hausse ou à la baisse. Une réflexion va être lancée sur l'amélioration du mode de fixation des majorations familiales, sur la remise en cohérence des groupes d'agents au sein de chaque grille pays et la mise en place d'une indemnité d'éloignement qui remplacerait la délivrance de billets congés. L'économie totale induite par la réforme des indemnités de résidence est de 28 millions d'euros ; 8 millions d'euros seront redéployés, pour moitié au profit de la revalorisation des rémunérations des recrutés locaux, pour moitié au bénéfice des personnels de l'administration centrale.

Il faut souligner aussi que les efforts d'économie sur les crédits de personnel sont facilités par l'**effet change-prix** ; l'ajustement qu'il induit sur les rémunérations des personnels permet une diminution de plus de 19 millions d'euros

de ces crédits. La bonne tenue de l'euro en 2003 est à l'origine de cette situation, qui s'est rarement produite au cours des dernières années.

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, 40.000 candidatures ont été enregistrées. Les premiers volontaires sont partis en janvier 2001. 2.500 coopérants du service national étaient en poste en janvier 2000 ; ils n'étaient plus que 1.600 en janvier 2001 et 1.274 en janvier 2002, en comptant les premiers volontaires internationaux. Depuis la fin du service militaire en coopération, fin octobre 2002, le nombre de volontaires est stabilisé autour de 1.000. Le nombre de ceux qui sont affectés dans les ambassades, les consulats et les services culturels, de l'ordre de 500, est constant. En revanche, ni les organisations non gouvernementales, ni l'AEFE n'ont souhaité recourir à des volontaires internationaux, tandis que le nombre de jeunes chercheurs affectés en laboratoire d'université étrangère par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères a très fortement diminué (590 coopérants en 2000, 120 volontaires internationaux en 2003) et que les jeunes gens placés auprès de structures étrangères au titre de l'assistance technique sont désormais moins de 400, contre 630 en 2000.

## **2.- Des économies de fonctionnement**

Une partie des moyens de fonctionnement courant du ministère, globalisés sur le chapitre 37-90 depuis 2002, est désormais inscrite sur le chapitre 37-30 créé en 2004 pour accueillir l'expérimentation des budgets par pays. Sur son article 20 figure un montant indicatif pour les dépenses de fonctionnement des cinq pays faisant l'objet de cette expérimentation (voir *infra*).

### ***a) Les frais de réception et de voyages***

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. Les crédits consommés (respectivement 20,77 millions d'euros et 6,07 millions d'euros) ont dépassé les dotations initiales, mais dans des proportions nettement plus limitées qu'au cours des exercices précédents. Les reports ont permis de financer ces dépenses sans difficulté.

En 2003, 25,75 millions d'euros ont été inscrits au titre des réceptions et voyages exceptionnels (chapitre 37-89) et 7 millions d'euros pour les réceptions courantes et voyages ministériels (chapitre 37-88). Les 7 millions d'euros supplémentaires ouverts sur la première dotation (soit + 37 %) visaient à couvrir les frais de la présidence française du G8 et de l'organisation du sommet France-Afrique, tandis que la hausse de 16 % de la seconde s'expliquait par la modification de la composition du Gouvernement, le ministère des affaires étrangères comptant désormais un secrétaire d'État supplémentaire. Au 30 août dernier, les niveaux de consommation étaient raisonnables au regard des crédits disponibles (64 % sur le

chapitre 37-89 et 47 % sur le chapitre 37-88) mais supérieurs à la dotation initiale pour ce qui concerne les réceptions et voyages exceptionnels (36,8 millions d'euros).

La cause exceptionnelle de la hausse des crédits du chapitre 37-89 ayant disparu, il est proposé de les rétablir à leur niveau antérieur (18,75 millions d'euros) et de maintenir la dotation du chapitre 37-88 à 7 millions d'euros en 2004.

### ***b) Les moyens de fonctionnement courant***

La baisse de 17,85 millions d'euros (soit 5,65 %) qui apparaît sur les crédits globalisés du chapitre 37-90 – Moyens généraux des services n'est qu'optique, dans la mesure où 25,4 millions d'euros sont transférés sur le chapitre 37-30 : 12,84 millions d'euros sur l'article 10, au titre des rémunérations des recrutés locaux, et 12,57 millions d'euros sur l'article 20, qui rassemble les crédits de fonctionnement. Si on réintègre ces crédits, le total des **moyens de fonctionnement des services** passe de 316 millions d'euros à 315,26 millions d'euros. Il est donc quasiment **stable**.

La différence est le résultat des mouvements suivants :

– le transfert des crédits (0,95 million d'euros) relatifs aux frais de voyage et de déménagement des personnels mis à la disposition des alliances françaises sur le chapitre 42-15, article 13, qui accueille la rémunération de ces personnels ;

– une révision des services votés à hauteur de 5,43 millions d'euros au titre de la **rationalisation du réseau diplomatique et consulaire** ;

– l'inscription de 2,2 millions d'euros supplémentaires pour assurer la revalorisation de la condition des recrutés locaux ;

– l'octroi, à titre non reconductible, de 3,37 millions d'euros permettant d'abonder en gestion les moyens de fonctionnement des services : il s'agit d'une **innovation du ministère** destinée à permettre un intéressement des services des visas aux résultats de leurs activités ; ces crédits seront débloqués si les objectifs de recettes sont atteints – c'est-à-dire si la recette provenant des visas dépasse de 10 millions d'euros celle enregistrée en 2002 <sup>(2)</sup> –.

Ce chapitre a, cette année encore, été très fortement touché par la régulation budgétaire : 5,43 millions d'euros ont été annulés en mars et 22,84 millions d'euros l'ont été début octobre, après le gel d'un montant équivalent opéré sur les crédits reportés depuis avril.

L'impact des mesures de régulation budgétaire n'est pas négligeable. Alors qu'elles avaient été largement répercutées sur les postes en 2002, le ministère a choisi de les faire peser essentiellement sur l'administration centrale en 2003.

---

<sup>(2)</sup> En application de décisions du Conseil de l'Union européenne prises dans le cadre des accords de Schengen, le paiement de frais de dossier a remplacé la perception des droits de chancellerie en matière de visa depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 ; depuis le 1<sup>er</sup> octobre dernier, la tarification est unique (35 euros par demande). Ces réformes doivent se traduire par une recette supplémentaire estimée à 30 millions d'euros en année pleine, qui s'ajoute à une recette annuelle d'environ 54 millions d'euros.

Annulations de crédits et gel des reports ont ainsi notamment bouleversé le calendrier des programmes informatiques. Ils ont provoqué des difficultés de fonctionnement de la valise diplomatique, ce qui a gêné les relations entre l'administration centrale et certains postes, comme votre Rapporteur spécial a pu le constater lors de ces missions. Ils ont aussi stimulé des efforts d'économie (forfaitisation des prestations sur marchés, rationalisation de la gestion du parc informatique et bureautique), qui seront positifs pour l'avenir.

Sur l'enveloppe totale de 315,26 millions d'euros, 70,18 millions d'euros (soit 22,2 %) sont attribués à l'administration centrale et 240,8 millions d'euros (soit 76,4 %) 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 0,62 million d'euros.

***c) La stabilisation des crédits de fonctionnement des centres et instituts culturels***

Les crédits du chapitre 37-95 servent à financer les 26 centres de recherche dépendant du ministère des affaires étrangères, ainsi que 159 établissements à vocation pluridisciplinaires du réseau culturel, implantés dans quatre-vingt-dix pays, auxquels s'ajoutent 68 annexes et 4 établissements franco-étrangers. En 2003, les crédits de l'article 40 – Instituts de recherche, à 7,01 millions d'euros, ont été reconduits, tandis que 28,29 millions d'euros étaient transférés hors de l'article 31 – Établissements culturels. La dotation totale s'est établie à 51,44 millions d'euros ; le décret d'annulation du 14 mars dernier a annulé 2,67 millions d'euros sur ce chapitre, dont les crédits étaient consommés à 93,8 % au 30 août. Pour 2004, elle serait arrondie à 51 millions d'euros.

Cette apparente stabilité est le résultat de deux mouvements, qui touchent aussi les crédits de fonctionnement des services du ministère : la rationalisation du réseau des établissements culturels se traduit par une économie de 2,44 millions d'euros, tandis que la revalorisation de la rémunération des recrutés locaux entraîne un coût supplémentaire de 2 millions d'euros.

**LES CRÉDITS DU CHAPITRE 37-95 – ÉTABLISSEMENTS CULTURELS**

*(en millions d'euros)*

<b>LFI 1999</b>	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>PLF 2004</b>
56,78	70	75,31	79,73	51,44 <sup>(1)</sup>	51

*(1) La différence de 28,29 millions d'euros correspond à des transferts.*

*Source : d'après documents budgétaires.*

L'évolution du réseau culturel est un enjeu important à la fois pour la présence culturelle française dans le monde et pour la maîtrise et la rationalisation des dépenses du ministère des affaires étrangères, votre Rapporteur spécial y reviendra plus loin.

### 3.- Le ralentissement des investissements immobiliers

Le ministère des affaires étrangères est affectataire d'un parc immobilier de 2,4 millions de mètres carrés, dont 90 % situés à l'étranger. Un peu moins de 73 % du parc est en pleine propriété et 24,5 % 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.

Pour 2003, la dotation du chapitre 57-10 a été votée 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'expliquaient 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 se sont ajoutés des reports traditionnellement élevés (37,5 millions d'euros de 2002 sur 2003) et le rattachement de produits de cessions (1,5 million d'euros rattachés à ce titre fin 2002). En revanche, 4,7 millions d'euros de crédits de paiement et 5,29 millions d'euros d'autorisations de programme ont été annulés au printemps ; 10,92 millions d'euros de crédits reportés ont été gelés. Au 30 août dernier, plus de 35 millions d'euros étaient consommés. Le ministère souhaiterait obtenir au moins la levée de la mesure de gel des reports d'ici à la fin de l'année.

Ce chapitre est l'un des plus fortement touché, en 2004, par l'effort de maîtrise des dépenses publiques : les **crédits de paiement** sont **réduits de 10,3 %** (à 42 millions d'euros), afin de permettre la couverture des autorisations de programme déjà engagées, mais les **autorisations de programme** prévues pour 2004 sont en **baisse de 23,5 %** (à 45 millions d'euros), ce qui devrait assurer des économies à plus long terme. Rendues nécessaires par la situation budgétaire délicate du pays, ces mesures correspondent aussi à la volonté du ministre des affaires étrangères de **faire en sorte que les locaux diplomatiques et consulaires français soient avant tout fonctionnels, sans entraîner de gigantesques chantiers ruineux pour les finances publiques. Votre Rapporteur spécial est entièrement d'accord avec cette position.**

En 2003, une partie des dépenses relatives aux services à l'étranger a concerné des opérations achevées ou bien avancées (construction de la nouvelle ambassade de France à Berlin, rénovation de celle de Varsovie), tandis que des opérations de moindre envergure ont été lancées (acquisition de locaux pour l'ambassade à Berne, acquisition et regroupement de services à Zagreb). La construction du lycée français de Milan et l'aménagement de celui de Moscou ont constitué les plus grosses dépenses au titre des établissements d'enseignement. Pour 2004, les crédits de paiement demandés sont centrés sur quelques opérations nouvelles : construction d'une résidence à Abidjan, mise aux normes du lycée Pierre Loti à Istanbul, déménagement de l'ambassade de Kiev, réfection de l'électricité de l'hôtel du ministre à Paris. La rénovation de l'ambassade de Varsovie devrait encore

coûter 9,5 millions d'euros, mais les nouveaux chantiers sont d'un montant relativement modeste. La construction des ambassades de Pékin et Tokyo, dont le coût total devait dépasser 100 millions d'euros, ne peut pas être lancée dans le contexte budgétaire actuel.

Le ministère s'efforce de rationaliser la charge financière liée aux locations (18 millions d'euros en 2003, inscrits sur le chapitre 37-90) par le regroupement de l'ensemble des services extérieurs de l'État au sein d'une même implantation, une politique d'acquisition lorsque la comparaison est en faveur de la propriété, et la rationalisation du parc de logements de fonction.

**Votre Rapporteur spécial est favorable à la mise en place d'une politique dynamique de cessions des immeubles devenus inutiles.** Il y reviendra dans la seconde partie du présent rapport.

### **C.— LA STABILISATION DE CERTAINES DOTATIONS**

Le ministère va donc devoir réaliser des économies sur son train de vie, ce qui sera peut-être un peu douloureux pour ses agents, mais ne doit pas avoir d'influence sur la qualité de ses actions. Il est nettement plus difficile de réaliser des économies sur les crédits d'intervention sans risquer d'affaiblir la position de la France à l'étranger.

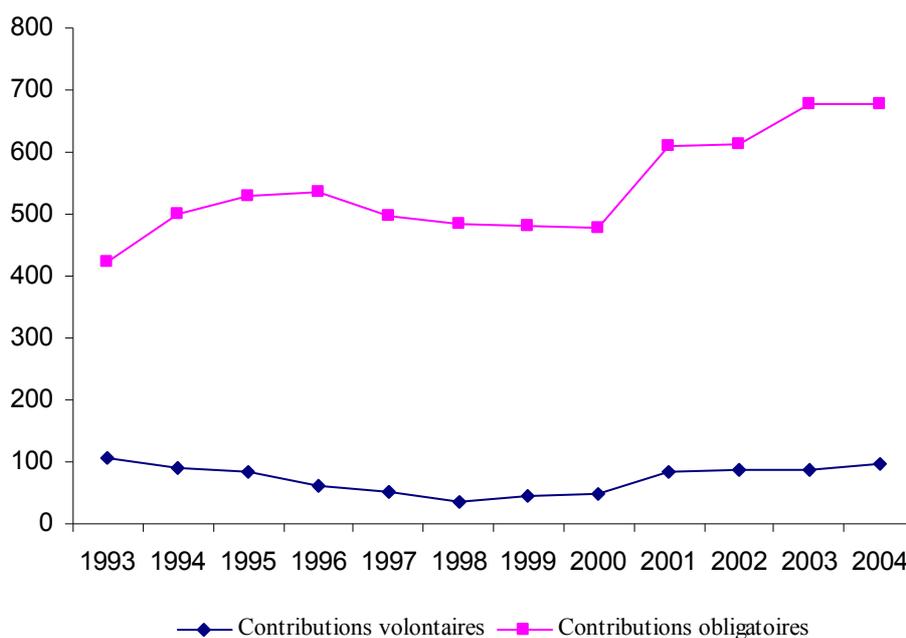
La solution proposée par le Gouvernement consiste à stabiliser un certain nombre de dotations de manière à assurer la poursuite des actions qu'elles financent sans alourdir leur poids dans le budget. L'augmentation de certaines d'entre elles aurait pu être envisagée, comme votre Rapporteur spécial l'indiquait dans son rapport sur le projet de budget 2003. Il est raisonnable d'attendre une amélioration de la situation budgétaire nationale pour les réviser à la hausse.

#### **1.— Les contributions aux organisations internationales**

Après une forte croissance des dotations consacrées aux **contributions françaises aux organisations internationales** en exécution en 2000, en loi de finances initiale et en exécution pour 2001, la loi de finances pour 2002 avait quasiment reconduit les crédits au niveau de 2001. Ces crédits s'étant avérés nettement insuffisants, ils ont été augmentés de plus de 10 % en 2003. Pour 2004, il est proposé de maintenir les contributions obligatoires à leur niveau de 2003, mais d'accorder une hausse de 11,5 % aux contributions volontaires, qui étaient stables depuis trois ans. Cette progression se fait exclusivement au profit de la francophonie, qui constitue une priorité sur laquelle votre Rapporteur spécial reviendra ci-après.

#### **ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES ET OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES, EN LOI DE FINANCES INITIALE**

*(en millions d'euros)*



Source : documents budgétaires.

#### a) La stabilisation des contributions obligatoires

Après une forte progression de 27 % enregistrée entre les lois de finances pour 2000 et pour 2001, les crédits du chapitre 42-31 – Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires) ont été votés pour 2002 en baisse de 22,1 % par rapport à l'exécution 2001. Le caractère insuffisant de cette dotation est rapidement apparu : la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) a dû ouvrir 110 millions d'euros supplémentaires. Finalement, 742,2 millions d'euros de crédits ont été consacrés aux contributions obligatoires en gestion 2002, et consommés à 99 %.

En 2003, la dotation a été fixée à **678,8 millions d'euros**, en hausse de 10,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Elle était consommée à 85,3 % au 31 août dernier. Pour 2004, il est proposé de la **reconduire au même niveau**. L'évaluation des besoins au titre des contributions obligatoires pour l'année à venir est un exercice délicat dans la mesure où la plupart des budgets des organisations internationales auxquelles la France contribue n'ont pas encore été adoptés, que le budget des opérations de maintien de la paix est susceptible de connaître de fortes variations en fonction de l'actualité internationale et qu'il est difficile de prévoir très à l'avance le niveau du dollar.

Ces crédits, qui constituent 16 % du budget des Affaires étrangères, alimenteront les budgets de près de 130 organisations internationales, les dix plus importantes représentant 70 % du total. Mais les organisations du système des Nations Unies en absorbent une part prépondérante (près de 53 % dans les crédits pour 2004). En 2002, les contributions au financement des opérations de maintien de paix ont représenté 168,7 millions d'euros, soit 100 millions de moins qu'en 2001.

Les versements devraient être limités à 153 millions d'euros en 2003, les principales opérations auxquelles la France participe se déroulant au Congo et en Sierra Leone.

La présentation du chapitre 42-31 est revue en 2004 pour distinguer la dotation destinée aux organisations du système des Nations Unies (article 11) de celle qui finance les opérations de maintien de la paix (article 12), alors qu'elles étaient regroupées. La première atteindra 223,17 millions d'euros, la seconde 136,22 millions d'euros. Au total, elles sont en baisse de 3 millions d'euros, qui seront affectés sur l'article 54 consacré aux « autres organisations ». Ces transferts tiennent compte du niveau constaté des appels de contribution sur ces deux articles depuis plusieurs années.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

(en millions d'euros)

Année	Crédits ouverts en loi de finances initiale	Évolution (en %)	Versements effectués au titre des contributions obligatoires	Crédits ouverts destinés à l'ONU et aux institutions de l'ONU	Évolution (en %)
1999	481,21	- 0,77	536	215,17	- 2,73
2000	478,42	- 0,58	688	210,60	- 2,12
2001	608,39	27	787	320,86	52
2002	613,34	0,81	719	320,86	0
2003	678,76	10,66	584 <sup>(1)</sup>	362,39	12,95
2004	678,76	0	(nd)	359,39	- 0,44

(1) Au 31 août 2003.

Source : ministère des affaires étrangères et documents budgétaires.

Le barème des Nations Unies, adopté en 2000 pour la période 2001-2003, doit faire l'objet, avant fin 2003, d'une actualisation, tenant compte notamment des données relatives au produit national brut, pour la période 2004-2006. Il devrait en résulter une diminution de la quote-part de la France, qui devrait passer du quatrième au cinquième rang des contributeurs au budget ordinaire de l'ONU (6,08 % en 2004, contre 6,46 % en 2003). Par voie de conséquence, la participation de la France au financement des opérations de maintien de la paix devrait diminuer à 7,41 % (contre 7,95 % en 2003), tout comme sa quote-part aux barèmes de l'ensemble des organisations internationales ayant pris pour base celui de l'ONU.

Le reste des crédits est versé, pour moitié, à des organisations à vocation scientifique (principalement le Centre européen pour la recherche nucléaire qui reçoit plus de 16 % des contributions totales en 2003) et, pour la seconde moitié, à d'autres organisations, parmi lesquelles figurent le Conseil de l'Europe, l'Organisation de la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et l'Organisation de coopération et de développement économiques.

PRINCIPALES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES VERSÉES EN 2003 <sup>(1)</sup>

(en millions d'euros)

Organisation	Montant versé
Opérations de maintien de la paix	152,88
Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)	112,44
Organisation des Nations Unies (ONU)	84,49
Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)	31,52
Conseil de l'Europe	29,87
Organisation mondiale de la santé (OMS)	23,03
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	20,60
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	20,00
Organisation de la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	19,39
Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral	19,37
Agence internationale de l'énergie atomique	18,69
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	17,62
Organisation internationale du travail (OIT)	15,64
Agence de la francophonie	11,10

(1) Estimations.

Source : ministère des affaires étrangères.

**b) La stagnation des contributions volontaires, hors francophonie**

La France verse à partir du chapitre 42-32 des contributions volontaires aux activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence menées par les fonds et programmes des Nations Unies. Elle verse également des contributions volontaires, pour des montants marginaux, à des institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies, telles que l'UNESCO, l'UNICEF, l'ONUDI ou l'OIT, dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des États membres.

**ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES FRANÇAISES VERSÉES  
À CERTAINS FONDS ET PROGRAMMES DES NATIONS UNIES**

*(en millions d'euros)*

<b>Organismes</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003 <sup>(1)</sup></b>
PNUD (développement)	12,20	15,24	16,00	16,00	16,00
FNUAP (population)	1,07	1,22	1,22	1,30	1,22
UNICEF (enfance)	7,32	7,32	7,50	7,50	7,50
HCR (réfugiés)	5,03	7,32	9,16	8,14	8,15
PAM (alimentation)	2,74	2,74	2,75	2,76	3,00
UNESCO (culture)	—	0,15	0,15	0,15	2,14
OMS (santé)	0,24	0,39	0,40	0,30	0,30
PNUE (environnement)	0,69	0,91	1,00	1,00	1,00
FENU (équipement)	1,22	1,22	1,20	1,25	1,20
Volontaires des Nations Unies	0,08	0,08	0,07	0,12	0,10
<b>Versements effectués à partir du chapitre 42-32, article 10</b>	<b>45,43</b>	<b>47,97</b>	<b>52,15</b>	<b>52,23</b>	<b>51,66</b>

(1) *prévisions.*

*Source : d'après ministère des affaires étrangères.*

En loi de finances pour 2003, ces contributions ont été reconduites au même niveau qu'en 2002, à 85,87 millions d'euros. Elles ont été notablement accrues par le collectif budgétaire de fin d'année 2002, essentiellement au bénéfice de Fonds multilatéral unique, à la suite des engagements pris par le Président de la République lors du sommet de la francophonie qui s'est tenu à Beyrouth à l'automne dernier.

Pour 2004, il est proposé de consolider la moitié de la hausse accordée fin 2002 à la francophonie, et de reconduire le reste de l'enveloppe à son niveau antérieur (à l'exception d'un transfert négatif de 0,1 million d'euros). Aucune mesure nouvelle n'a pu être retenue en faveur des contributions aux organismes des Nations Unies, malgré une demande de 6 millions d'euros destinés à renforcer la place de la France au sein du système onusien, dont elle n'est que le douzième contributeur volontaire, et en matière d'aide publique au développement, 95 % de ces contributions étant retenus pour le calcul de l'aide publique au développement.

**CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DE LA FRANCE À DES DÉPENSES INTERNATIONALES**

*(en millions d'euros)*

<b>Années</b>	<b>Dotations en loi de finances initiale</b>	<b>Modifications</b>	<b>Consommation</b>
1999	45,44	5,22	50,66
2000	46,85	3,26	50,11
2001	84,96	1,70	88,66
2002	85,87	22,6	100,21
2003 <sup>(1)</sup>	85,87	— 5,00	31,89
2004 <sup>(2)</sup>	95,77	—	—

(1) *au 31 août 2003 : la consommation atteint seulement 35,3 % des crédits ouverts ; 5 millions d'euros ont été annulés par le décret du 14 mars 2003.*

(2) *projet de loi de finances.*

*Source : états d'exécution de la comptabilité publique et contrôle financier.*

**Si les difficultés budgétaires actuelles justifient cette stabilité, le retard de la France dans ce domaine est regrettable, car il affaiblit son influence dans les instances internationales, le poids des États dépendant largement du niveau de leurs contributions financières. Lorsque les circonstances seront plus favorables, un effort supplémentaire de quelques millions d'euros en faveur de l'UNICEF et du FENU serait très profitable : il permettrait à la France de renforcer notablement sa position, alors que, pour des raisons internes, certains pays se désengagent de ces actions.**

## **2.- Les subventions à l'audiovisuel extérieur**

Pour 2004, il est proposé de reconduire la dotation de **165 millions d'euros inscrite sur le chapitre 42-14** pour financer le soutien aux opérateurs français que sont TV 5, Canal France International (CFI) et Radio France Internationale (RFI). L'action audiovisuelle extérieure occupe toujours une place importante au sein des crédits d'intervention du ministère, de l'ordre de 9 %.

En mars dernier, 1,69 million d'euros ont été annulés sur ce chapitre ; il en a encore été de même en octobre pour 3,49 millions d'euros. 2,10 millions d'euros de crédits reportés ont en outre été gelés. Les économies réalisées ont porté principalement sur la ligne des bouquets satellitaires, qui a été supprimée avec un an d'avance, générant une économie de 2,55 millions d'euros, et sur un nouveau report du paiement d'arriérés de droits dus à France télévision, pour 1,09 million d'euros ; la cession de Portinvest à Canal Plus a permis d'économiser la subvention de 1 million d'euro.

Devant la stabilité de la dotation proposée dans le projet de loi de finances pour 2004 et la persistance de l'économie de 3,55 millions d'euros provenant de la suppression des dotations aux bouquets satellitaires et à Portinvest, le ministère a choisi de réévaluer de 1,5 % les subventions à TV 5 et RFI, lesquelles atteindraient respectivement 61,73 millions d'euros et 71,8 millions d'euros. Cette dernière sera complétée par 52,99 millions d'euros provenant du produit de la redevance. Le budget total de RFI s'établirait en 2004 à 128,9 millions d'euros, contre 126,8 millions d'euros en 2003.

La subvention à CFI est reconduite à son niveau prévu en loi de finances pour 2003 (22,5 millions d'euros), réduit en exécution à la suite des annulations de crédits. CFI a commencé à recentrer ses activités sur la banque de programme et à développer ses nouvelles missions de coopération avec des télévisions partenaires. Par ailleurs, 1,8 million d'euros sont destinés à France Télévision ; cette somme intègre les arriérés de droits encore à régler.

Euronews et les bouquets satellitaires continuent à bénéficier de subventions publiques, respectivement à hauteur de 2,59 millions d'euros et de 3,68 millions d'euros, mais elles ne sont plus inscrites sur les crédits des Affaires étrangères.

La reconduction des crédits destinés aux opérateurs audiovisuels ne reflète pas l'intérêt renouvelé que le Gouvernement témoigne à ce secteur. En effet, **la création de la chaîne française d'information internationale**, demandée par le Président de la République en février 2002, ne trouve pas de traduction budgétaire dans le projet de budget pour 2004. A la suite des différents scénarios élaborés au cours de l'année 2003, la décision de cette création pourrait être prise avant la fin de cette année, ce qui permettrait à la chaîne de démarrer ses émissions à la fin de 2004.

La mission d'information commune de l'Assemblée nationale, dont votre Rapporteur spécial était membre, a préconisé un rapprochement de l'ensemble de la sphère de la communication publique nationale, sous la forme d'un groupement d'intérêt public qui associerait aussi des structures internationales comme TV5 ou Euronews, et des entreprises privées comme TF1 ou Canal Plus, de façon à profiter au maximum des synergies théoriquement possibles. L'ensemble aurait pu être doté d'un budget de 80 à 100 millions d'euros, assuré par un financement essentiellement budgétaire, éventuellement complété par une petite partie de la redevance, mais sans prélèvement sur les moyens des autres opérateurs.

Parallèlement, un appel d'offres à projets a été lancé par le Gouvernement en avril 2003. Après analyse des trois propositions faites dans ce cadre, notre collègue Bernard Brochand, dans son rapport au Premier ministre, a recommandé une solution sensiblement différente reposant sur une association paritaire des deux principaux groupes français public et privé présents dans le domaine de l'information, laquelle exclurait le groupe Canal Plus. Le coût du projet est estimé à 40 millions d'euros pour l'année de lancement, en partie ou essentiellement sous forme de capital ou d'emprunt, et de 70 millions d'euros par an de fonctionnement en régime de croisière, grâce à l'apport d'images gratuites de France Télévision et de TF1 et aux financements assurés à hauteur de 5 millions d'euros par un « club des fondateurs ». Le Gouvernement serait plutôt favorable à cette proposition.

**Votre Rapporteur spécial estime que la réalisation de cet ambitieux projet doit être l'occasion de rationaliser l'ensemble du dispositif audiovisuel extérieur français, dans l'esprit des préconisations formulées par la Cour des comptes dans un référé transmis à votre commission des Finances, puis publiées dans son rapport public 2003. La Cour estime qu'il convient d'éviter, si possible, de créer une nouvelle structure sans en supprimer aucune, eu égard au nombre déjà considérable d'opérateurs publics ; elle recommande de rationaliser un dispositif qui apparaît très coûteux par rapport à son efficacité, en raison justement de sa dispersion. Un tel effort permettrait certainement de dégager une partie des moyens nécessaires au fonctionnement de la nouvelle chaîne.**

### **3.— La coopération militaire et de défense**

En loi de finances pour 2003, les crédits du chapitre 42-29 ont baissé de 103,67 millions d'euros à 93,51 millions d'euros, soit une diminution de 9,8 % après une baisse de 5,61 % l'année précédente. 2002 a été marquée par la consommation de plus de 97 millions d'euros si bien que, après l'annulation de 11,8 millions

d'euros sur ce chapitre en collectif de fin d'année, les reports sur 2003<sup>(3)</sup> ont été limités à 20 millions d'euros. Ils ont de plus été gelés, tout comme 5,88 millions d'euros pris sur la dotation pour 2003, finalement dégelés fin juillet à hauteur de 5 millions d'euros pour couvrir les salaires des coopérants militaires. C'est ce qui explique que, au 31 août 2003, plus de 50 % des crédits ouverts étaient consommés, soit dix points de mieux qu'un an auparavant. Pourtant, 13,78 millions d'euros ont encore été annulés en octobre dernier. **Le projet de budget propose de maintenir, en 2004, ces crédits au même niveau qu'en 2003, mettant ainsi un terme au mouvement continu de baisse enregistrée depuis plus de dix ans.**

**ÉVOLUTION DES CREDITS DE COOPÉRATION MILITAIRE**  
(sur le titre IV)

*(en millions d'euros)*

Années	Section Coopération (chapitre 41-42)	Section Affaires étrangères (chapitre 42-29)	Total
1995	119,43	13,81	133,24
1996	118,30	13,49	131,79
1997	112,71	13,03	125,74
1998	107,22	13,13	120,35
1999 <sup>(1)</sup>	(ns)	118,99	118,99
2000 <sup>(2)</sup>	(ns)	115,06	115,06
2001	(ns)	109,83	109,83
2002	(ns)	103,67	103,67
2003	(ns)	93,51	93,51
2004	(ns)	93,51	93,51

(1) *suppression de la section coopération et transfert des crédits sur la section Affaires étrangères.*

(2) *La différence de la dotation inscrite sur le chapitre 42-29 entre 1999 et 2000 résulte de transferts opérés vers d'autres chapitres de la section (31-90, 31-98, 34-98).*

Source : *ministère des affaires étrangères.*

Cette stabilité globale recouvre une nouvelle répartition des crédits entre articles. La moitié des dépenses concerne toujours les rémunérations des coopérants militaires, mais elles sont réduites de 4,3 millions d'euros (à 51,5 millions d'euros), économie répartie entre la formation des stagiaires étrangers pour 1,4 million d'euros (à 22,5 millions d'euros) et l'achat et l'entretien de matériel en soutien aux armées locales, pour 3,1 millions d'euros (soit 18,3 millions d'euros au total). Cette évolution reflète les nouvelles formes que prend la coopération militaire et de défense, la coopération de substitution étant remplacée par des actions de formation ponctuelles et des missions de courte durée. Les besoins en coopérants militaires diminuent donc progressivement : de 420 en 2000, ils devraient passer à 357 en 2004 ; leurs rémunérations seront ainsi réduites de 64,7 millions d'euros à 51,5 millions d'euros.

**Dans son précédent rapport, votre Rapporteur spécial avait souligné les risques induits par la poursuite de la baisse de ces crédits, tant pour le fonctionnement des armées des pays, essentiellement africains, où l'aide de la France est traditionnelle, que pour l'influence de notre pays, qui pourrait se**

(3) *Ce chapitre était inscrit à l'état H annexé au projet de loi de finances et a donc pu voir reportés de 2002 à 2003 les crédits non consommés.*

voir remplacé par d'autres partenaires. Il considère donc que cette stabilisation des crédits est positive.

#### 4.- Les moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Les établissements de l'AEFE ont accueilli **158.866 élèves** au cours de l'année scolaire 2001-2002 et 159.938 à la rentrée 2002. Ils en comptaient 144.320 en 1990, soit une progression de presque 11 % en une dizaine d'années. Parmi eux, 68.597 sont français, contre 55.836 en 1990. Le nombre de **boursiers** était de **15.895**.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SCOLARISÉS DANS LES ÉTABLISSEMENTS  
DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Nationalité	1999-2000	2000-2001	2001-2002	Répartition des élèves par nationalité (en %)
Français	66.951	67.779	68.597	43,2
Nationaux	70.415	69.009	68.728	43,3
Étrangers tiers	21.111	21.267	21.541	13,6
<b>Total</b>	<b>158.055</b>	<b>158.055</b>	<b>158.866</b>	<b>100</b>

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Le budget initial de l'AEFE a progressé de 8 % en 2003 par rapport à celui de 2002, déjà en hausse de 5,33 %. Il s'élève, en cours d'exécution, à 431,7 millions d'euros en dépenses et 427,5 millions d'euros en recettes, pour un budget initial de 399,5 millions d'euros. L'État fournit l'essentiel de ce budget (79,55 % des recettes), le solde étant financé principalement par les contributions des parents d'élèves. La subvention, entièrement versée par le ministère des affaires étrangères, s'élève en 2003 à 340,1 millions d'euros. Parallèlement, la contribution des parents d'élèves à la rémunération des enseignants résidents a augmenté de 29,9 %, après une hausse de 10,5 % en 2002, en raison de la progression générale de la rémunération des résidents. Côté dépenses, les charges de personnel pour 2003 augmentent de 9,3 % par rapport aux dépenses réelles de 2002. L'aide aux familles françaises atteint 39,7 millions d'euros grâce à l'augmentation obtenue en loi de finances initiale, celle aux élèves étrangers, dite « bourses d'excellence », 2,1 millions d'euros.

En 2003, la dotation initiale votée sur les crédits des Affaires étrangères s'est élevée à 337,78 millions d'euros, en hausse de 7,8 %. Cette évolution comprenait une révision des services votés de 6,4 millions d'euros, présentée comme la traduction budgétaire de la demande de rationalisation du réseau de l'AEFE, en effectifs et fonctionnement, et la prise en compte du coût de la réforme des rémunérations des personnels résidents, à hauteur de 15,5 millions d'euros accordés à titre non renouvelable.

Votre Rapporteur spécial et son collègue, Rapporteur pour avis de la commission des Affaires étrangères, avaient critiqué l'ampleur de « l'économie raisonnée » exigée de l'AEFE alors que l'année scolaire était déjà commencée et que son fonds de roulement avait été fortement réduit pour prendre en charge, en 2002, le

coût de la réforme du statut des personnels résidents. Le collectif de fin d'année avait ouvert 4 millions d'euros de crédits supplémentaires pour faciliter la transition et permettre la reconstitution d'une partie du fonds de roulement de l'Agence.

Cette dernière a initié une réflexion au sein de son conseil d'administration en vue de réformes structurelles. Un audit sur la question des frais de scolarité est actuellement mené par l'inspection générale des finances.

**Pour 2004**, la subvention de l'AEFE devrait enregistrer une baisse de plus de 6 millions d'euros, pour atteindre **332 millions d'euros**. Cette évolution résulte des mouvements suivants :

- la non-reconduction de la dotation de 15,83 millions d'euros accordée en 2003 à titre non renouvelable ;
- une mesure d'ajustement à la baisse de 2,26 millions d'euros, solde d'une économie de 5,13 millions d'euros constatée sur les rémunérations de personnel compte tenu de la variation des taux de change et des prix, et de plusieurs mesures de hausse de rémunérations ;
- une révision des services votés à hauteur de 6 millions d'euros traduisant la baisse des indemnités des personnels expatriés ;
- une mesure d'ajustement de la subvention à la hausse de 7,63 millions d'euros ;
- l'ouverture de moyens nouveaux à hauteur de 10,34 millions d'euros, à titre non reconductible, pour compenser l'incidence de la réforme du statut des personnels résidents.

La baisse globale de la subvention est donc imputable pour l'essentiel à des éléments extérieurs au fonctionnement de l'Agence : l'effet change-prix favorable à l'euro et la réforme des indemnités des personnels expatriés. La réduction du montant de la dotation liée à la réforme du statut des personnels résidents s'explique par le fait que son incidence diminue progressivement, grâce à la transformation d'emplois d'expatriés en emplois de résidents : 117 postes ont connu cette transformation à la rentrée 2002, 128 à la rentrée 2003.

Les dotations d'investissement des établissements d'enseignement, inscrites sur l'article 31 du chapitre 57-10, qui avaient fortement progressé en 2002, ont été réduites, en 2003, de 18,9 % pour les crédits de paiement et de 24,3 % pour les autorisations de programme. Dans le projet de loi pour 2004, elles sont fortement touchées par les mesures d'économie qui affectent l'ensemble de ce chapitre, à hauteur de 36,4 % en crédits de paiement, réduits à 8,17 millions d'euros, et de 45,5 % en autorisations de programme, qui rejoignent le niveau des crédits de paiement. Ces baisses portent sur les soixante-dix établissements en gestion directe, qui sont en général relativement bien entretenus. Les établissements conventionnés (195 en 2001-2002), dont l'état matériel est très variable, reçoivent seulement des subventions de l'AEFE, lesquelles devaient atteindre 4,97 millions d'euros, en 2003.

Le lycée Alexandre Dumas d'Alger a pu rouvrir en septembre 2003 ; il ne relève plus de l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie (OUCFA), mais, en accord avec les autorités algériennes, de l'AEFE. L'Office pourra être dissout lorsque les questions de dévolution immobilière, de transferts de personnels et de prise en charge des archives auront été résolues. Depuis 2003, aucun crédit ne lui est plus accordé en loi de finances initiale.

## **5.– Certaines interventions de politique internationale**

Les dotations finançant les crédits alloués à la **politique internationale**, hors contributions aux organisations internationales et hors concours financiers, sont inscrites sur les chapitres 42-26 – Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire et 42-37 – Interventions de politique internationale<sup>(4)</sup>. Elles connaîtront globalement une stabilisation en 2004, à 42,5 millions d'euros.

### ***a) Le maintien des crédits de l'aide alimentaire***

Les crédits destinés à financer le transport et diverses opérations liées à l'aide alimentaire ont été maintenus à 14,78 millions d'euros de 1994 à 2002, puis augmentés de 2 millions d'euros, soit 13,5 % en 2003. Il est proposé de reconduire le montant de 16,8 millions d'euros en 2004.

Les réalisations en matière d'aide alimentaire ont régressé en 2002 et 2003 sous l'effet conjugué de la nécessité d'apurer les arriérés dus au Programme mondial alimentaire (PAM) et de l'augmentation des coûts du transport et des produits. Le gel des reports de 2002 (1,4 million d'euros) a encore ralenti l'exécution des programmes ; la consommation était limitée à 8,7 millions d'euros au 31 août 2003. La situation risque de ne pas être meilleure en 2004 car 11,5 millions d'euros devront être consacrés au seul programme en faveur de l'Afrique australe, annoncée en janvier 2003. C'est pourquoi le ministère des affaires étrangères souhaite obtenir 5 millions d'euros supplémentaires au profit du PAM, avant la fin de l'année.

### ***b) La stabilisation des crédits d'intervention internationale***

Ces interventions sont inscrites sur le chapitre 42-37, dont les dotations ont été fixées en loi de finances pour 2003 à 25,61 millions d'euros, en légère baisse de 2,3 %. Une hausse de 39,55 % ayant été enregistrée en 2002, le niveau de ces crédits apparaissait satisfaisant ; la consommation a d'ailleurs été limitée à 20 millions d'euros en 2002. Si le collectif de fin d'année 2002 a ouvert 14,69 millions d'euros sur ce chapitre, c'est pour constituer une provision qui sera nécessaire au règlement d'un litige concernant le Parlement européen. Le précédent gouvernement s'est en effet engagé à prendre à sa charge le règlement du conflit opposant le Parlement européen à la société d'économie mixte qui a construit son siège à Strasbourg ; ce dossier devrait être réglé prochainement.

---

(4) Ces chapitres sont inscrits à l'état H annexé au projet de loi de finances et peuvent donc voir reportés de 2003 à 2004 les crédits non consommés.

Le projet de budget pour 2004 propose donc d'accorder simplement une hausse de 0,4 % à la dotation de ce chapitre, ainsi portée à 25,7 millions d'euros.

Sur l'article 40 de ce chapitre, sont inscrits 3,14 millions d'euros destinés aux interventions du ministre des affaires européennes, lesquelles consistent notamment en subventions à des organismes non étatiques et des associations, votre Rapporteur spécial y reviendra *infra*.

– *L'aide aux sorties de crise*

Au sein de ce chapitre, 7,62 millions d'euros, comme en 2002 et 2003, serviront à alimenter un article 52 créé en 2002, destiné à financer la mise en place du dispositif de gestion des sorties de crise.

– *Le fonds d'urgence humanitaire*

Par décret du 7 janvier 2002 a été créée la délégation à l'action humanitaire, qui a succédé au service d'action humanitaire et à la cellule d'urgence. Ce service du ministère des affaires étrangères est confié à un délégué à l'action humanitaire qui participe avec les autres directions concernées au dispositif de gestion de crises.

La délégation a notamment à sa disposition le **Fonds d'urgence humanitaire**. Ces crédits (article 51), qui constituent 36 % de la dotation du chapitre 42-37, servent à financer l'assistance aux États frappés de catastrophes naturelles, le suivi des déplacements du service de l'action humanitaire d'urgence, les actions de déminage, l'assistance aux métropoles du tiers monde et les opérations en faveur des droits de l'homme. Ils resteront **stables** en 2004, à 9,27 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU FONDS D'URGENCE HUMANITAIRE

(en millions d'euros)

1999		2000		2001		2002	2003	
votée	abondée	votée	abondée	votée	rectifiée	votée	votée	abondée
8,36	42,51 <sup>(1)</sup>	9,63	9,27	9,27	10,79 <sup>(2)</sup>	9,27	9,27	19,27 <sup>(3)</sup>

(1) dont 32,77 millions d'euros au titre de la crise engendrée par la guerre au Kosovo.

(2) dont 1,52 million d'euros au titre de l'aide à l'Afghanistan.

(3) dont 10 millions d'euros supplémentaires affectés à la crise irakienne.

Source : ministère des affaires étrangères.

La nature des crises qui déclenchent l'intervention du Fonds d'urgence humanitaire varie beaucoup selon les années. En 2003, 63 % des crédits ont été affectés à des situations de guerre et 18 % à des crises alimentaires. En 2002, le poids des catastrophes naturelles (inondation, sécheresse, séisme, cyclone...) était nettement plus important.

– *Les crédits de promotion de Strasbourg, capitale parlementaire européenne*

Les crédits destinés à la **promotion de Strasbourg** capitale parlementaire européenne<sup>(5)</sup>, inscrits sur le chapitre 42-37, à l'article 90 – Subvention d'exploitation pour la desserte aérienne de Strasbourg et actions de promotions, qui sont passés de 2,44 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001 à 2,61 millions d'euros pour 2002, sont **stabilisés** à ce niveau.

La gestion 2003 de ces crédits a été rendue très difficile par le gel du total des reports attendus (4,06 millions d'euros). Au 30 juin, le montant des crédits ordonnancés atteignait déjà 2,26 millions d'euros. La prochaine mise en place du nouveau contrat triennal 2003-2005 entre l'État, l'Alsace et Strasbourg devrait pourtant amener à financer de nouvelles subventions en faveur d'associations travaillant à la promotion de la ville, tandis que de nouveaux appels d'offre doivent être lancés pour la desserte aérienne entre mars 2004 et mars 2007. Le collectif de fin d'année accordera peut-être à cet article les crédits supplémentaires qui n'ont pu l'être dans le projet de budget pour 2004.

## **II.– PLUS DE MOYENS POUR LES PRIORITES DU MINISTERE**

Les mesures d'économie consenties par le ministère et la stabilisation des crédits destinés à certaines actions permettent de dégager une marge de manœuvre pour accroître les moyens affectés aux priorités du ministère. Celles-ci relèvent de plusieurs logiques.

Le renforcement des crédits de l'aide au développement traduit la poursuite de l'objectif fixé par le Président de la République de porter en dix ans à 0,7 % la part du produit national brut consacré à ces actions, et le respect des engagements de la France dans ce domaine. La défense de la francophonie est aussi une priorité soulignée par le chef de l'État. Par ailleurs, la réforme de l'asile doit s'accompagner de l'accroissement des moyens dont dispose l'OFPRA, qui voit son rôle considérablement renforcé.

### **A.– LA CONSOLIDATION DES INSTRUMENTS D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

En 2002, 1.395 millions d'euros ont été consacrés à l'aide publique au développement par le ministère des affaires étrangères. Les estimations pour 2003 vont apparaître une progression de plus de 2 %, obtenue principalement grâce à l'augmentation des dotations du FED et des concours financiers. En 2004, ces deux instruments devraient continuer à évoluer à la hausse ; l'augmentation des crédits de paiement destinés au Fonds de solidarité prioritaire et aux dons de l'AFD contribuera aussi à porter les crédits concourant à l'aide publique au développement à 1.455 millions d'euros.

---

(5) *Prise en charge par l'État du déficit d'exploitation de la desserte aérienne et financement de subventions au profit d'associations dont l'objet est de renforcer le rôle européen de la ville. Les conventions de délégation de service public sont établies pour une durée de trois ans. Les précédentes conventions sont arrivées à échéance en mars 2001. Quatre liaisons aériennes ont fait l'objet d'une nouvelle délégation de service le 25 mars 2001 : avec Copenhague, Milan et Vienne et Madrid. Amsterdam est à nouveau desservie depuis septembre 2002. Plusieurs appels d'offre (concernant, Rome, Lisbonne et Munich) ont en revanche été déclarés infructueux.*

## 1.- La progression de la participation au FED

Depuis la loi de finances pour 2002, les crédits destinés à financer la participation française au Fonds européen de développement (FED) sont inscrits sur le chapitre 68-02 – Participation de la France au Fonds européen de développement du budget des Affaires étrangères. Leur poids ne cesse de s'accroître. C'est notamment pourquoi la France a proposé à l'Union européenne une budgétisation du FED, c'est-à-dire son intégration au sein du budget général des Communautés européennes. Son financement serait ainsi réparti entre tous les États, comme les autres dépenses, et assuré par le biais du prélèvement sur recettes communautaire. Cette mesure faciliterait en outre la cohérence des actions financées par le FED et de celles menées au titre des actions extérieures de l'Union, sur crédits du budget général. Il faudrait néanmoins veiller à ce que l'annualité du budget général n'ait pas de conséquence dommageable sur les aides destinées aux pays les plus pauvres, dans lesquels la réalisation des opérations est souvent très lente.

La programmation du IX<sup>ème</sup> FED porte sur la période 2002-2007. Les documents de stratégie élaborés à ce jour montrent une concentration des crédits dans les domaines du transport (30,7 % des ressources programmées) et de l'appui macroéconomique en faveur des stratégies de réduction de la pauvreté (21,4 %, avec une large priorité à la santé et l'éducation). Les autres priorités concernent l'appui institutionnel et le renforcement des capacités en faveur des gouvernements et des sociétés civiles (10,8 %), les appuis directs en faveur de l'éducation et de la santé (10,7 %), la sécurité alimentaire et le développement rural (8 %), ainsi que l'eau et l'assainissement (6,7 %). La France est le premier contributeur au IX<sup>ème</sup> FED avec une participation représentant 24,30 % du financement total (contre une participation de l'ordre de 16,5 % au budget général).

Comme cette programmation est entrée en vigueur début 2002, le ministère a dû ouvrir dans le budget 2002 le total des autorisations de programme correspondant à sa participation aux nouveaux programmes, soit 3.353,4 millions d'euros. Depuis, aucune autorisation de programme ne doit plus être ouverte.

La situation est très différente pour les crédits de paiement. Chaque État participant au financement du FED doit répondre à ses appels à contribution, qui traduisent le niveau de sa trésorerie. Ces appels couvrent à la fois le financement des VII<sup>ème</sup> et VIII<sup>ème</sup> FED, qui ne sont pas encore achevés, et celui du IX<sup>ème</sup>. La France y a contribué à hauteur de 268 millions d'euros en 1999, de 361 millions d'euros en 2000 et 443 millions d'euros en 2001. La dotation de 218,46 millions d'euros, ouverte en loi de finances initiale pour 2002 s'est rapidement avérée insuffisante, malgré le report de 285,76 millions d'euros, et a dû être abondée à hauteur de 137 millions d'euros par la loi de finances rectificatives du 6 août 2002. Suite à une négociation portant sur l'objectif de trésorerie du Fonds, le ministère des affaires étrangères a obtenu une réduction du montant de l'appel de fonds du mois de novembre, si bien que le collectif de fin d'année a pu annuler les 44,95 millions d'euros encore disponibles sur ce chapitre. 595 millions d'euros ont finalement été versés au FED en 2002.

Afin d'éviter que de nouvelles difficultés apparaissent au cours de l'exercice 2003, 496 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts par la loi de finances initiale et ce chapitre a été préservé de toute mesure de mise en réserve ou d'annulation. Cette somme correspondait à 85 % du montant total des appels de fonds que le FED devait lancer à la France en 2003, cette part constituant un plafond qui n'avait jamais été dépassé auparavant. La dotation était pourtant déjà consommée à 85,6 % au 31 août dernier, avant l'appel de fonds de 109 millions d'euros prévu pour cet automne. Un abondement des crédits de 49 millions d'euros sera très probablement nécessaire avant la fin de l'année ; une partie seulement pourra être couverte par redéploiement, les marges de manœuvre du ministère étant très limitées. Il est à craindre que le paiement complet du dernier appel de fonds doive attendre des ouvertures en collectif de fin d'année, ce qui entraînera le paiement d'intérêts moratoires par la France.

Une nouvelle **hausse de 13,9 %**, soit 69 millions d'euros, devrait porter ces crédits à **565 millions d'euros** en 2004. Cette dotation demeure inférieure aux 650 millions d'euros qui pourraient être demandés à la France au titre du FED en 2004 ; elle devra à nouveau être accrue par des redéploiements. En effet, la mise en œuvre du IX<sup>ème</sup> FED va s'accélérer au profit des thèmes prioritaires que sont le développement de l'accès aux services sociaux de base, des infrastructures et des productions locales. La Commission souhaite en outre apporter des contributions exceptionnelles à certaines grandes opérations comme le Fonds SIDA, le soutien à l'initiative des petits pays très endettés et le projet « Fast Track » pour l'éducation ; elle a aussi lancé une initiative en vue de la création d'un Fonds européen de l'eau.

## **2.- Une forte progression des crédits d'investissement de la coopération**

Les crédits d'investissement de la coopération regroupent les subventions d'investissement de l'action extérieure et de l'aide au développement (chapitre 68-80) destinées à financer l'aide à des projets de développement particulièrement importants et aux investissements des alliances françaises, ainsi que le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) (chapitre 68-91), et les dons-projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) (chapitre 68-93).

A structure constante, c'est-à-dire hors participation au FED, les crédits d'investissement de la coopération avaient baissé en 2001 et 2002. Après ces années de repli, les instruments de coopération ont enfin été relancés en 2003 : les crédits de paiement ont été globalement stables, à 253 millions d'euros, tandis que les autorisations de programme ont augmenté de près de 25 %. Pour 2004, il est prévu d'accroître les crédits de paiement de près de 20 % afin de permettre la couverture des autorisations de programme engagées en 2003 et de maintenir les autorisations de programme à un niveau très satisfaisant (en baisse de seulement 10 %).

### ***a) Les subventions d'investissement au titre de l'action extérieure et de l'aide au développement***

La dotation du **chapitre 68-80** sert à financer les projets d'investissement pilotés par la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) (même s'ils peuvent être gérés par l'AFD), hors projets du Fonds de solidarité prioritaire, comme, par exemple, une aide exceptionnelle en faveur de la prévention des inondations en Chine depuis 2001. Cette dernière est, d'ailleurs, à l'origine d'une grande partie (3 millions d'euros) des reports de 2002 sur 2003. Une partie de ces crédits dépend de la direction de la coopération militaire et de défense, qui finance des opérations d'infrastructure en Afrique occidentale et centrale.

En 2003, les crédits du chapitre 68-80 ont diminué de 31,86 % en crédits de paiement et de 17,56 % en autorisations de programme. Les reports de crédits ont permis de faire passer la dotation de 4,39 millions d'euros à 10,27 millions d'euros. Mais leur gel et des mesures d'annulation ont limité les moyens disponibles ; ceux-ci demeurent néanmoins très supérieurs aux crédits consommés au 31 août dernier (inférieurs à 2,5 millions d'euros).

Il est proposé, pour 2004, de reconduire les crédits de paiement et de réduire de 8,37 % les autorisations de programme. Les uns comme les autres s'établiront à **4,39 millions d'euros**.

La répartition des crédits de paiement au sein du chapitre est modifiée au profit des aides à des projets de coopération militaire (qui passent de 0,85 à 1,24 millions d'euros) et au détriment des aides à des projets de coopération, les subventions d'investissement aux établissements culturels (en particulier les alliances françaises) demeurant stables (2,85 millions d'euros).

#### ***b) Le renforcement des principaux instruments de développement***

Les nouveaux engagements relatifs à la progression des crédits d'aide publique au développement se sont traduits par la relance des actions du FSP et des dons de l'AFD. L'année 2003 a constitué une première étape : les crédits de paiement ont été reconduits sur les deux chapitres, mais les autorisations de programme ont enregistré un redressement remarquable, progressant de 26,53 % pour le FSP et de 24,63 % pour les dons de l'AFD. Ces hausses ont mis un terme à un recul très marqué les années précédentes.

L'année 2004 s'inscrit dans la continuité des efforts consentis en 2003 : après les autorisations de programme, ce sont les crédits de paiement qu'il est proposé d'accroître, de 25 % pour le FSP, de 15,33 % pour les dons de l'AFD. Quoiqu'en repli de 10 %, les autorisations de programme restent élevées, à 171 millions d'euros sur le chapitre du FSP et 169 millions d'euros sur celui des dons de l'AFD, retrouvant un niveau proche de celui qu'elles avaient atteint avant la chute enregistrée en loi de finances pour 2002. **Le rapprochement du niveau des crédits de paiement et de celui des autorisations de programme est gage d'une meilleure gestion pour l'avenir, alors que les crédits de paiement ont longtemps**

**été nettement inférieurs aux besoins induits par l'engagement du total des autorisations de programme.**

**LES CRÉDITS DU FSP ET POUR LES DONS DE L'AFD  
EN LOI DE FINANCES INITIALE (2001-2004)**

*(en millions d'euros)*

	LFI 2001		LFI 2002		LFI 2003		PLF 2004	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Chapitre 68-91 – Fonds de solidarité prioritaire	174,94	116,25	150,16	112,20	190	112	171	140
Chapitre 68-93 – Dons destinés à financer des projets mis en oeuvre par l'AFD	173,79	137,20	152,45	137,20	190	137	159	158
<b>Total</b>	<b>348,73</b>	<b>253,45</b>	<b>302,62</b>	<b>249,40</b>	<b>380</b>	<b>249</b>	<b>340</b>	<b>298</b>

Source : documents budgétaires.

**Après s'être réjoui de la fin de l'érosion des moyens mis à la disposition de ces instruments, votre Rapporteur spécial félicite le Gouvernement d'avoir tenu ses engagements en permettant l'ouverture des crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme supplémentaires.**

**ÉVOLUTION DE LA REPARTITION SECTORIELLE DES ENGAGEMENTS DU FSP**

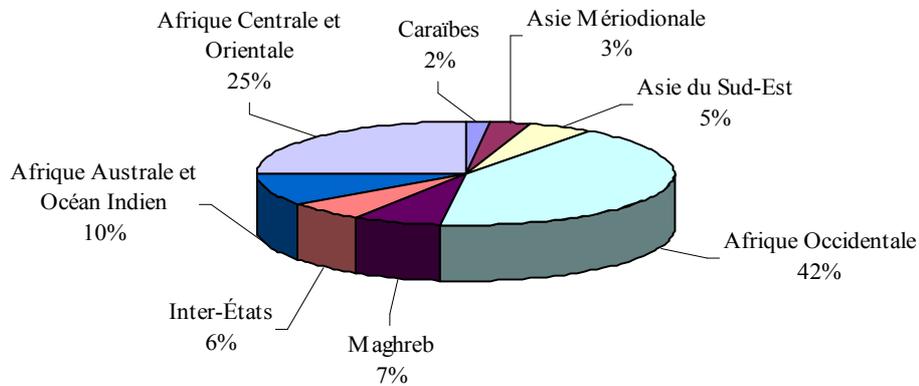
	<i>(en %)</i>		
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Recherche	6	13	12
Fonds social de développement	7	12	12
Culturel	12	2	17
Éducation	13	17	10
Santé	14	6	8
Société civile	17	14	14
Institutionnel	30	35	23
Inter sectoriel	1	1	4
<b>Total hors projets mobilisateurs</b> <i>(en millions d'euros)</i>	<b>103,26</b>	<b>99,10</b>	<b>68,86</b>
<b>Total général</b> <i>(en millions d'euros)</i>	<b>182,47</b>	<b>158,56</b>	<b>140,10</b>

*Source : d'après le ministère des affaires étrangères.*

Comme le montre les tableaux précédents, les engagements sur le FSP ont correspondu ces dernières années au total des autorisations de programme, alors même que les crédits de paiement étaient largement dépassés. En 2002, la consommation des crédits du FSP a donc été très dynamique ; elle a atteint 112,4 millions d'euros (93 % des crédits disponibles). Il en sera de même en 2003 : au 31 août, les crédits disponibles étaient consommés à 69 % sur ce chapitre. Devant la tension perceptible sur ce chapitre, la mesure de gel a hauteur de 19,4 millions d'euros a été levée dès le fin du mois de juillet.

En 14 février 2002, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a décidé de faire évoluer le périmètre de la zone de solidarité prioritaire, conformément au principe de « respiration ». Neuf petits États, dont un certain nombre de paradis fiscaux, ont été exclus de la zone, même si les projets en cours y seront achevés et si la coopération culturelle, scientifique et technique sur le titre IV leur reste ouverte, comme pour le reste du monde. Le Yémen et le Soudan ont fait leur entrée dans la zone, qui se compose désormais de 54 pays. Aucun nouveau changement n'est intervenu depuis.

**RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ENGAGEMENTS DU FSP  
AU 30 JUIN 2003  
(hors projets mobilisateurs)**



Source : ministère des affaires étrangères.

En outre, il faut noter la création, décidée dans le cadre du CICID du 11 décembre 2002, d'un l'article 30 au sein du chapitre 68-91 ; il sera consacré aux crédits du FSP destinés à aider les pays sortant de conflit. Il est doté de 6 millions d'euros de crédits de paiement et de 10 millions d'euros d'autorisations de programme.

Depuis 1999, l'AFD a élargi son champ d'intervention à l'ensemble de la zone de solidarité prioritaire et étendu son action aux domaines de la santé et de l'éducation. Les crédits provenant du ministère des affaires étrangères lui permettent d'accorder des subventions en accompagnement de prêts concessionnels. Les projets concernent essentiellement l'Afrique et certains pays d'Asie (Cambodge, Vietnam). En 2002, les subventions ont atteint 160 millions d'euros en engagements et 167 millions d'euros en versements (soit 100 % des crédits disponibles). 96 millions d'euros étaient engagés au 31 juillet 2003 et 104,8 millions d'euros consommés au 31 août (soit 75,6 % de la dotation).

### **3.- Une nouvelle hausse des concours financiers**

En plus des actions réalisées grâce aux concours financiers des articles 10, 20 et 30, le chapitre 41-43 était doté, en 2003, d'un article 40, destiné à financer les contrats de désendettement-développement. Il est proposé de simplifier la structure de ce chapitre, en maintenant un article d'aide budgétaire pour les opérations exceptionnelles et en créant un article unique pour l'ensemble des concours financiers.

Ce regroupement facilitera la gestion, assurée par le Trésor, du chapitre au sein duquel, chaque année, de nombreux mouvements de crédits entre les articles étaient nécessaires. Le chapitre totaliserait 159 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 28,7 %.

***a) L'aide budgétaire aux opérations exceptionnelles***

L'article 10 finance l'aide budgétaire d'urgence, servant au paiement des fonctionnaires notamment. En 2003, 10 millions d'euros avaient été ouverts en loi de finances initiale et 19 millions d'euros étaient disponibles ; ils étaient engagés à 72 % le 15 juillet 2003. 5 millions d'euros de moyens nouveaux permettront à ces aides d'atteindre 15 millions d'euros en 2004.

Leur inscription sur le même chapitre que les concours financier leur permet de bénéficier d'abondement à partir des crédits qui sont destinés à ces derniers, dont le rythme de consommation est actuellement lent.

***b) Les concours financier en faveur de l'ajustement structurel et les contrats de désendettement-développement***

Les concours financiers en faveur de l'ajustement structurel, gérés par l'Agence française de développement (AFD), servent à financer des dons et des prêts en faveur de l'ajustement structurel.

Après des années de baisses des crédits liées à l'achèvement progressif des programmes d'ajustement structurel, ces concours ont fortement crû en loi de finances pour 2003. En particulier, la dotation destinée aux dons en faveur de l'ajustement structurel a plus que doublé, pour atteindre 15,64 millions d'euros. Cette hausse répondait à la vive accélération de la consommation de ces crédits en 2002, qui avait atteint 105 millions d'euros, soit plus de 70 % des crédits ouverts, dont la majeure partie provenait de reports des années antérieures.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2003 a accordé 91 millions d'euros de moyens nouveaux au financement des contrats de désendettement-développement (C2D), qui font partie du volet bilatéral de l'initiative renforcée de réduction de la dette des pays pauvres très endettés. Les créances d'aide publique au développement qui ont été accordées à ces pays feront l'objet d'un système de refinancement par dons des échéances dues, lequel repose sur la procédure suivante :

- les États continuent de rembourser leur dette à chaque échéance ;
- une fois le remboursement constaté, la France reverse la somme correspondante sur un compte spécifique de la banque centrale du pays ;
- l'utilisation de ces flux par le compte du Trésor public de l'État bénéficiaire se fait au fur et à mesure de l'avancement des programmes et projets inscrits dans le contrat négocié entre le gouvernement français et le gouvernement du pays bénéficiaire.

Vingt-trois pays sont susceptibles de bénéficier de cet instrument, parmi lesquels seize font partie de la zone de solidarité prioritaire. La Côte d'Ivoire et le Cameroun sont les seuls dont les montants de remboursement à recycler seront supérieurs à 100 millions d'euros par an pendant plusieurs années. Parmi les bénéficiaires potentiels, trois (Ouganda, Mozambique et Tanzanie) ont déjà atteint le point d'achèvement permettant d'accéder au dispositif. La plupart (Mauritanie, Guinée, Rwanda, Cameroun, Sao Tome, Ghana, Madagascar et Sierra Leone) sont dans la période intérimaire, dont la durée dépendra de la réalisation des réformes préalables déterminées au moment du point de décision. Les autres (Côte d'Ivoire, Congo, République démocratique du Congo, Burundi et Liberia) n'ont pas encore atteint le point de décision.

Ce nouvel instrument financier est mis en œuvre par l'AFD, cette dernière étant la principale source des prêts concernés (seuls certains pays comme la Tanzanie ou l'Ouganda relèvent des protocoles du Trésor). Cette nouvelle aide devrait se concentrer sur les pays les plus endettés vis-à-vis de la France, Côte d'Ivoire et Cameroun notamment.

Un C2D a déjà été négocié avec le Mozambique et la préparation du C2D du Cameroun est en cours, dans la mesure où il était prévu qu'il atteigne le point d'achèvement au deuxième semestre 2003. C'est la raison pour laquelle un niveau élevé de crédits avait été accordé en 2003. Le Fonds monétaire international n'a pas considéré que le Cameroun avait, pour l'heure, atteint cet objectif ; tous les espoirs sont permis pour l'exercice 2004.

Les engagements au titre des C2D ayant donc été très faibles au premier semestre 2003, une partie des crédits (9 millions d'euros) a été affectée à l'aide budgétaire et une partie (30 millions d'euros) aux dons à l'ajustement structurel, qui avaient déjà donné lieu à plus de 25 millions d'euros d'engagement au 15 juillet dernier. Plus de 19 millions d'euros ont été annulés sur ce chapitre dès le printemps.

En 2004, **l'ensemble de ces concours financiers** disposera de **144 millions d'euros**, bénéficiant ainsi d'une **hausse** de 30,5 millions d'euros, soit près de **27 %**. Ils seront répartis entre les différents instruments en fonction des besoins.

## **B.- LE RENFORCEMENT DE LA PLACE DE LA FRANCOPHONIE AU SEIN DE LA COOPERATION CULTURELLE ET TECHNIQUE**

Souvent première victime des mesures de régulation budgétaires, la coopération culturelle, scientifique et technique n'est pas directement une priorité budgétaire pour le ministère. Elle bénéficiera néanmoins en 2004 des efforts accrus en faveur de la francophonie.

### **1.- La coopération internationale et au développement**

Le chapitre 42-15 regroupe les crédits de la coopération culturelle et scientifique et de la coopération technique et au développement. Depuis 2003, l'ensemble des dotations relatives aux personnels mis à disposition des alliances

françaises y figure aussi. Le chapitre a reçu 531,7 millions d'euros de crédits en 2003. A structure constante 2002, il était en repli de 2,2 %. Au cours de l'exécution 2003, 11,27 millions d'euros ont été annulés en mars et 21,26 millions d'euros l'ont été début octobre. 21,9 millions d'euros de crédits reportés ont été gelés. Le rythme de consommation a été adapté à ces mesures de régulation, comme en atteste son niveau moyen (58,9 % de consommation) au 31 août dernier.

Pour 2004, il est proposé de réduire ses crédits de 17,1 millions d'euros, soit 3,2 %. Le chapitre est en effet touché par une mesure de réduction des services votés de plus de 28 millions d'euros, qui est principalement répartie entre le transfert de savoir-faire (– 6 millions d'euros), l'appui aux organismes concourant aux actions de coopération (– 10,6 millions d'euros) et l'appui local aux projets de coopération (– 7,3 millions d'euros). Il reçoit en revanche 1,65 million d'euros supplémentaires pour le Fonds de coopération pour le Pacifique, dont la dotation est quasiment doublée, et 10 millions d'euros en faveur des programmes de bourses dans le cadre des actions de soutien à la francophonie.

Il est proposé de reconduire les crédits (0,75 million d'euros) destinés au groupement d'intérêt public (GIP) France coopération internationale, dans lequel le ministère des affaires étrangères, ceux des finances et de la fonction publique, l'AFD et l'École nationale d'administration sont partenaires. Il vise à apporter des réponses aux demandes de coopération multilatérale, en organisant des candidatures pour les appels d'offre communautaires, et de coopération bilatérale, par ses relations avec les experts des différents corps. Un tel outil est désormais indispensable à la coopération française.

## **2.– L'accroissement des moyens en faveur de la francophonie**

C'est sur le chapitre 42-15 qu'est inscrite la plus grande part des **crédits concourant à l'enseignement du français à l'étranger**. Ils sont de l'ordre de 56 millions d'euros en 2003, répartis au sein de trois articles. Ils bénéficieront en 2004 de **10 millions d'euros de moyens nouveaux** destinés à renforcer les programmes de bourses. Ils sont complétés par le financement de projets par le Fonds de solidarité prioritaire, à hauteur de 6,37 millions d'euros en 2003.

La politique des bourses constitue en effet un moyen d'influence essentiel, touchant notamment les élites, ou futures élites, et les décideurs des pays partenaires. La mesure nouvelle permettra d'augmenter le nombre de boursiers et stagiaires dans le cadre de programmes bilatéraux pour la formation en France, en particulier dans le domaine juridique et institutionnel (droit, justice, ingénierie administrative...) et du soutien du français, en complément des actions menées sur place. L'effort portera aussi sur le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La répartition des crédits « géographisés », qui atteignent 51,5 millions d'euros en 2003, favorise l'Europe (près de 15 millions d'euros), l'Afrique sub-saharienne (14,8 millions d'euros) et la zone Afrique du Nord / Moyen-Orient (12,1 millions d'euros). Les actions destinées au reste du monde sont limitées à

10 millions d'euros. En effet, 85 % des personnes apprenant le français vivent actuellement en Europe ou en Afrique. Leur nombre total progresse de 4 % par an depuis 1994. Ils sont formés par 900.000 enseignants de français. Les effectifs des personnels du réseau culturel concourant à la promotion et à l'enseignement du français sont orientés à la baisse depuis plusieurs années. Ils sont passés de 394 en 2000-2001 à 368 en 2002-2003. Le nombre de lecteurs, enseignants et assistants techniques rémunérés sur le titre IV est aussi en recul : ils ne sont plus que 387, contre 508 en 1998-1999. Ces réductions d'effectifs s'expliquent à la fois par le passage d'une logique de substitution à une logique de formation des cadres locaux et par la disparition des postes de coopérants du service national, qui n'ont pas tous été remplacés par les contrats de volontariat civil prévus pour prendre la relève. La pression à la baisse des budgets de coopération a par ailleurs conduit de nombreux services à supprimer des postes de coopérants recrutés sur place.

Les trois cibles privilégiées des actions sont désormais l'Europe et les institutions communautaires, où se joue l'avenir « qualitatif » du français, l'Afrique francophone, condition de son développement « quantitatif », et les pays émergents sur les plans politique, économique, démographique ou culturel que sont la Chine, l'Inde, le Brésil, le Mexique et la Russie, qui peuvent constituer les « nouvelles frontières » de la langue française et sont l'objet d'un programme-pilote.

Parallèlement au renforcement des moyens en faveur de l'enseignement du français, la **défense de la francophonie dans un cadre multilatéral** est une priorité. Après avoir connu une augmentation de 20 millions d'euros à l'occasion du collectif budgétaire de la fin 2002, les crédits consacrés au Fonds multilatéral unique, inscrits sur le chapitre des contributions volontaires aux organisations internationales (42-32) seront encore, en 2004, les bénéficiaires de la **hausse de 10 millions d'euros** proposée par le présent projet, hausse qui porte la part des moyens destinés à la francophonie de 43 % en loi de finances initiale 2002 (36,68 millions d'euros) à près de 49 % (46,68 millions d'euros) du montant total du chapitre 42-32 en 2004. Il faut néanmoins préciser que ces crédits n'ont pas échappé à la rigueur budgétaire : 5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2003 ont été annulés et 8 millions d'euros sur les 20 ouverts en collectif de fin d'année 2002 ont été victimes du gel des crédits reportés.

Les crédits ainsi consacrés à la francophonie multilatérale sont destinés à l'Agence intergouvernementale de la francophonie, à l'Association internationale des maires des capitales et métropoles francophones, à l'Agence universitaire de la francophonie et à l'Université Senghor d'Alexandrie.

### **C.- LE FINANCEMENT DE LA REFORME DE L'ASILE**

La prise en charge des réfugiés est assurée, principalement, par les crédits de l'OFPRA inscrits sur l'article 30 du chapitre 36-30 – Subventions aux établissements publics et, dans une moindre proportion, par les subventions du chapitre 46-94, article 52 – Assistance aux réfugiés étrangers.

Le traité d'Amsterdam ayant transféré les questions de visas, d'asile et d'immigration dans la sphère communautaire et cette extension ayant été confirmée par les conclusions du Conseil européen de Tampere (octobre 1999), les compétences de la sous-direction des réfugiés et apatrides (à la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France) ont été étendues aux questions d'immigration par un arrêté du 21 juin 2002 co-signé par le ministre des affaires étrangères et le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire.

Depuis, la réforme de l'asile est en cours au Parlement et doit prochainement entrer en vigueur. Elle accentuera le rôle de l'OFPRA, dont les moyens doivent être renforcés en conséquence.

### **1.- Des moyens fortement accrus pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides**

L'OFPRA est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères, créé par la loi du 25 juillet 1952 en vue d'appliquer la convention de Genève du 28 juillet 1951 ratifiée par la loi du 17 mars 1954 et d'organiser la protection des réfugiés en France. Il se prononce, dans un premier temps, sur les dossiers présentés par les étrangers qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié et assure, dans un second temps, leur protection juridique et administrative. Il a reçu des missions identiques pour les apatrides après la ratification par la France de la convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides. L'OFPRA, dont les services sont regroupés depuis septembre dernier sur un seul site, et la Commission de recours des réfugiés sont implantées à Fontenay-sous-Bois.

#### ***a) L'explosion du nombre des demandes d'asile***

Comme le montre le tableau suivant, l'OFPRA se heurte depuis plusieurs années à la forte hausse du nombre de demandes d'asile qu'elle doit traiter.

**ACTIVITÉ DE L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES**

<b>État des dossiers</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Demandes	22.375	31.857	38.747	47.291	51.087
Décisions	22.405	24.151	30.278	40.779	50.206
Accords	4.342	4.659	3.433	2.274	8.495 <sup>(1)</sup>
Rejets	18.063	19.492	26.845	38.505	41.711

(1) dont 2.169 à la suite d'annulations par la CRR de décisions de refus.

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Avec la forte hausse du nombre de demandes, le stock des dossiers ne cesse d'augmenter (7.500 dossiers au 31 décembre 1997, 21.000 au 31 décembre 2000, 24.797 au 31 décembre 2001). Début 2002, est devenue opérationnelle une nouvelle division chargée du « déstockage » des dossiers les plus anciens. Ce stock se compose des dossiers incomplets, des dossiers en cours d'instruction (délai de trois

semaines entre la convocation et l'audition), et d'un « fonds de roulement » incompressible correspondant à l'équivalent de quatre à six semaines de demandes. Malgré l'augmentation des effectifs réalisée en 2002, le nombre de dossiers en instance a encore crû pour atteindre 34.588 en fin d'année 2002.

Parallèlement, le nombre des recours contre les décisions de refus de l'OFPRA (seuls 17 % des demandes sont acceptées) porté devant la Commission des recours des réfugiés a progressé de plus de 20 % entre 2001 et 2002 pour atteindre le chiffre de 31.502. Bien que le rythme d'examen des dossiers ait fortement progressé (avec une hausse de 32 % des décisions rendues entre 2000 et 2001), 20.500 étaient encore en instance au 31 décembre 2002 ; ils pourraient atteindre 32.000 fin 2003.

Cette surcharge d'activité a pour corollaire l'allongement du délai d'examen des demandes : devant l'OFPRA, il est passé de 7 mois en 2001 à 10,7 mois en 2002 ; il est supérieur à 6 mois devant la CRR.

### ***b) L'impact de la réforme de l'asile sur le fonctionnement de l'OFPRA***

L'OFPRA s'occupe actuellement des seules demandes d'asile conventionnel, alors que relève des préfetures l'asile territorial, institué par la loi du 11 mai 1998, qui peut être accordé de manière discrétionnaire par le ministre de l'intérieur après consultation du ministre des affaires étrangères.

Le projet de loi <sup>(6)</sup> actuellement en cours de navette parlementaire propose d'unifier les procédures de droit d'asile, au profit de l'OFPRA qui serait chargé d'examiner l'ensemble des demandes d'asile. Ce guichet unique permettrait de simplifier les démarches pour le demandeur et de réduire les délais puisqu'il ne serait plus possible de combiner les demandes d'asile conventionnel et d'asile territorial. Ce dernier serait d'ailleurs remplacé par la protection subsidiaire, qui accorderait plus de garanties aux bénéficiaires et dont le refus devrait être motivé, ce qui n'est pas le cas pour l'asile territorial.

Les services des préfetures seraient donc libérés de la lourde tâche d'instruction des dossiers d'asile territorial qui étaient proches des 29.000 en 2001 et en 2002 (contre moins de 8.000 en 1999). Ils pourraient ainsi se consacrer à la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour dont l'obtention conditionne la demande d'asile devant l'Office.

Actuellement, le stock de demandes d'asile territorial est de 15.000 dossiers, dont 10.000 en cours d'instruction dans les préfetures et 5.000 en instance de décision au ministère de l'intérieur, et le délai de décision est de 22 mois.

L'unification des procédures n'entraînera pas une augmentation de 29.000 dossiers à traiter par an pour l'OFPRA, dans la mesure où une partie des demandes d'asile territorial fait suite au refus du statut de réfugié prononcé par l'Office. Néanmoins, la mise en œuvre de la réforme, en particulier l'application de la

---

<sup>(6)</sup> Voir le rapport de M. Jean Léonetti, fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, Assemblée nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 883, déposé le 28 mai 2003.

protection subsidiaire, alourdira incontestablement les missions de l'OFPRA et de la CRR de manière non seulement quantitative, mais aussi qualitative. Le succès de la réforme dépendra donc en grande partie des moyens dont disposeront l'OFPRA et la CRR pour la mettre en œuvre.

*c) Des augmentations de crédits indispensables*

Les **crédits budgétaires consacrés de l'OFPRA** ont déjà progressé de 34,14 % entre 2001 et 2002 et de 24,6 % entre 2002 et 2003, ce qui les a portés à 28,5 millions d'euros. Il s'agissait alors de faire face à l'augmentation du nombre des demandes et à l'impératif de réduction des stocks. En 2004, il est proposé de les **augmenter encore de 34 %**, ce qui représente la hausse la plus forte enregistrée par le budget des Affaires étrangères cette année. Ils devraient ainsi atteindre 38,2 millions d'euros.

Cette subvention de l'État est presque l'unique recette de l'Office, dont le budget primitif pour 2003 s'établissait à 35,1 millions d'euros, en hausse de 50 % par rapport à celui de 2002. Il est équilibré grâce à un prélèvement de 6,2 millions d'euros sur le fonds de roulement et aux 6 millions d'euros de crédits ouverts en collectif de fin d'année 2002, lesquels ont porté la subvention du ministère des affaires étrangères à 34,5 millions d'euros en 2003. 34,1 millions d'euros sont consacrés aux dépenses de fonctionnement, dont 61 % pour les personnels.

Les crédits supplémentaires obtenus pour 2003 (5,63 millions d'euros) ont permis de financer 66 emplois non budgétaires supplémentaires, qui s'ajoutent aux neuf emplois transférés depuis le ministère des affaires étrangères, et de nouveaux moyens de fonctionnement nécessaires pour faire face à l'augmentation de l'activité enregistrée ces dernières années. En outre, ils ont assuré le financement de la prise à bail de nouveaux locaux pour regrouper les services de l'OFPRA, auparavant installés sur trois sites, et les frais de déménagement.

Comme votre Rapporteur spécial l'avait souligné dans son rapport sur le projet de budget pour 2003, le renforcement des moyens de l'OFPRA était d'autant plus urgent que l'un des objectifs de la réforme de l'asile était l'accélération du traitement des demandes. Pour que les effets de la réforme soient sensibles, il est indispensable que le stock de dossiers ait été écoulé avant son entrée en vigueur. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial avait préconisé l'ouverture de crédits permettant le recrutement de 60 à 80 vacataires pour l'année 2003. Sa demande avait été entendue et 6 millions d'euros ont été ouverts dans le collectif de fin d'année 2002 afin de permettre l'embauche de 120 agents contractuels à l'OFPRA, de 60 à la CRC et de 26 personnes à la direction des Français à l'étranger et des étrangers à France, ces personnels étant détachés auprès de l'OFPRA. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, 171 agents supplémentaires ont été recrutés sur un contrat d'un an.

Les **effectifs budgétaires** ont ainsi crû fortement ces dernières années, passant de 262 emplois entre 1998 et 2000 à 352 en 2001, 406 en 2002 et **586 en**

**2003**, parmi lesquels 221 contractuels. En un an, ils ont donc **progressé de plus de 40 %**.

Le renforcement des moyens humains de l'OFPRA sera poursuivi en 2004. Parmi les presque 10 millions de moyens supplémentaires qui lui seront accordés, 2 millions d'euros proviennent de transferts : 25 emplois seront financés sur des transferts de crédits en provenance du ministère de l'intérieur, pour l'OFPRA lui-même, et la CRR bénéficiera de 25 emplois en provenance du ministère de la justice ; s'y ajoute le transfert de 3 emplois d'agents titulaires du ministère des affaires étrangères. 7,7 millions de moyens nouveaux viendront renforcer les crédits de fonctionnement de l'Office et ses effectifs, à hauteur de 67 emplois non budgétaires pour l'OFPRA et de 76 pour la CRR, ce qui représente la consolidation des 105 emplois contractuels ouverts en collectif 2002 et 38 nouveaux emplois de contractuels. **Au total, 196 agents compléteront les effectifs de l'OFPRA et de la CRR en 2004.**

## **2.- Les subventions d'assistance aux réfugiés**

Au 31 décembre 2002, la France abritait plus de 102.000 réfugiés statutaires, c'est-à-dire munis d'un certificat de réfugié en cours de validité. Les subventions d'assistance aux réfugiés en 2004 sont fixées à 0,44 million d'euros, soit un repli de 13,5 % par rapport à 2003. Cette baisse contribue à dégager des moyens pour accroître les moyens d'assurer la sécurité des Français à l'étranger, qui sont inscrits sur le même chapitre.

Une partie importante de cette dotation (près de 408.000 euros en 2004) permet le versement d'allocations à des personnalités réfugiées en France originaires d'Afrique du Nord ; il est prévu d'augmenter leur montant en 2004. Le reste (33.500 euros en 2004) est réparti entre des associations ou organismes qui participent à des opérations d'assistance aux réfugiés ou bien recueillent et diffusent des informations les concernant, à l'exemple du comité médical pour les exilés (COMEDE), qui a reçu 9.000 euros de subvention en 2003, ou de l'Association pour les victimes de la répression en exil (AVRE), qui a bénéficié de 7.600 euros en 2003. Le montant de ces deux subventions a été réduit de moitié entre 2002 et 2003. En effet, il est apparu que les rémunérations des personnels des associations représentaient une part trop importante de leur budget (plus de 80 % pour le COMEDE) et que les subventions de diverses origines assuraient plus de 90 % des recettes, alors que les ressources propres étaient très faibles.

## **D.- L'AMELIORATION DE LA SECURITE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER**

Les consulats sont au cœur des actions d'assistance et de solidarité en faveur des Français de l'étranger, lesquels ne bénéficient pas des dispositifs sociaux destinés aux seules personnes résidant sur le territoire français, même s'ils peuvent recevoir des aides nationales lorsqu'ils résident dans un autre État de l'Union européenne, notamment. Les consulats doivent aussi veiller à la sécurité de nos compatriotes vivant hors de nos frontières.

Environ 1,9 million de Français seraient établis hors de France. Leur nombre n'est pas connu exactement. Il est estimé par les postes, à partir du nombre d'immatriculés. On considère en effet que la moitié de la population française à l'étranger est immatriculée. Seuls les immatriculés sont susceptibles de bénéficier des différentes prestations accordées par les consulats.

Cinq pays dans le monde accueillent plus de 50.000 immatriculés et des communautés françaises globalement supérieures à 100.000 personnes : la Suisse comptait 109.106 immatriculés en 2002, l'Allemagne 96.619, les États-Unis d'Amérique 88.287, le Royaume-Uni 78.919, la Belgique 76.953 et le Canada 52.017. Plus de 50 % des ressortissants français immatriculés vivent en Europe, moins de 20 % en Amérique, et environ 15 % en Afrique. La proportion de non-immatriculés augmente de manière significative dans les pays développés, et en particulier en Amérique du Nord et en Europe.

L'**assistance aux Français de l'étranger**, entendue au sens large, c'est-à-dire incluant les crédits pour rapatriements et la plus grande part des crédits du chapitre 46-94, recevra une dotation de 24,26 millions d'euros en 2004, stable par rapport à 2003 (24,34 millions d'euros). La principale évolution est qualitative, puisque la place des crédits destinés à leur sécurité est renforcée.

Cette dotation, inscrite sur l'article 14 du chapitre 46-94, passerait de 1,18 million d'euros à 1,39 million d'euros, soit une **hausse de 18,3 %**, permise par la réduction des crédits des articles 16 (couverture santé des personnes à faible revenu), 31 (emploi et formation professionnelle), à hauteur de 0,26 million d'euros, et 52 (assistance aux réfugiés étrangers). Elle avait déjà augmenté de 27 % en 2003.

**Votre Rapporteur spécial remarque que cette hausse est sensible au regard du total des crédits destinés à la sécurité mais que leur niveau demeure limité face aux problèmes croissants de sécurité rencontrés par les communautés françaises.** Ainsi, l'intervention en faveur de la sécurité des ressortissants français en Côte d'Ivoire a coûté à elle seule, en 2002, près de 680.000 euros, financés grâce au déblocage d'une partie des crédits gelés sur l'article d'assistance.

La priorité faite au renforcement de la sécurité s'est traduite, en 2003, par la levée, dès le mois de mai, de la mesure de gel imposée fin mars à hauteur de 4,09 millions d'euros. Ces moyens ont été rendus disponibles pour être utilisés en faveur des mesures de sécurité au cours d'une année particulièrement difficile. La situation en Côte d'Ivoire n'est pas encore stabilisée : si le regroupement temporaire des Français dans des quartiers sécurisés devait être indispensable, il induirait des dépenses d'au moins 150.000 euros par jour pour assurer l'accueil, l'alimentation et les soins. 356.000 euros ont déjà été consacrés à l'équipement de certains postes du Proche et du Moyen Orient en matériels de communication pour leurs réseaux de sécurité et en équipements pour l'accueil des ressortissants en cas d'évacuation. 930.000 euros supplémentaires seraient nécessaires pour effectuer la même remise à

niveau dans l'ensemble des postes de la zone Afrique du Nord, Moyen Orient, Asie et Afrique. La protection des communautés françaises contre le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) a coûté 143.000 euros répartis entre vingt-cinq pays. Des demandes en moyens de communication, rations alimentaires et matériels de prévention, pour un montant de 350.000 euros, ont été repoussées depuis 2002 et ne pourront être satisfaites que progressivement.

La part la plus importante des crédits du chapitre 46-94 relève de l'article 11 – Assistance à l'étranger, doté de 17,84 millions d'euros, comme en 2003, qui finance le travail des comités consulaires pour la protection et l'action sociale. En 2002, ils ont accordé plus de 5.600 allocations à titre permanent, principalement à des personnes âgées ou handicapées, et 4.600 secours occasionnels afin de soutenir des Français confrontés à des difficultés financières temporaires, liées la prise en charge de frais médicaux dans 45 % des cas.

Les autres dotations du chapitre 46-94 concernent les actions destinées à faciliter la vie des Français à l'étranger. Il s'agit des crédits du Conseil supérieur des Français de l'étranger, qui sont stables à 1,63 million d'euros, des crédits d'emploi et de formation professionnelle qui sont réduits à 1,7 million d'euros, de la dotation de la Mission de l'adoption internationale, qui restera fixée à 0,4 million d'euros, et des crédits pour l'entretien des cimetières français à l'étranger à 0,29 million d'euros comme en 2002 et 2003.

Les actions relatives à l'emploi rencontrent un grand succès car elles répondent à de réels besoins. En 2002, 15.546 demandes d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle ont été formulées. 33 % ont pu être satisfaites.

En 2004, les dotations initiales du chapitre 46-91 sont maintenues à un peu moins de **646.500 euros**. Cette enveloppe permet de financer les **rapatriements** pour indigence, pour formation professionnelle et les rapatriements sanitaires : leur nombre a été de 676 en 2001 et de 532 en 2002, ce qui a représenté une dépense de 519.000 euros. Les rapatriements pour indigence bénéficient aux plus démunis des Français, qui peuvent ainsi espérer trouver en France une situation meilleure qu'à l'étranger. Les rapatriements pour formation professionnelle ont lieu dans le cadre de la réinsertion professionnelle et sociale, en liaison avec le Comité d'entraide aux Français rapatriés. Le chapitre 46-91, étant de caractère provisionnel au sens de l'article 10 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, peut être abondé en cours d'exercice au gré des crises, par nature imprévisibles. De plus, lorsqu'une crise majeure rend nécessaire l'évacuation de toute une communauté française, des crédits exceptionnels sont inscrits par décret de virement sur ce chapitre.

## **CHAPITRE II**

### **DES RÉFORMES POUR RENDRE LA DÉPENSE PUBLIQUE PLUS EFFICACE**

Votre Rapporteur spécial n'a pas le sentiment que ministère des affaires étrangères soit particulièrement dépensier. Il reconnaît que des efforts sont entrepris pour dégager des économies sur le fonctionnement du ministère, afin d'accroître ses capacités d'intervention, à moyens constants.

Seules des réformes structurelles pourraient assurer à plus long terme un fonctionnement et des interventions plus efficaces. Votre Rapporteur spécial n'a pas l'ambition de proposer une réforme globale et de grande ampleur du ministère. Au cours de l'année 2003, il s'est néanmoins intéressé à trois sujets, d'importance inégale, mais susceptibles de jouer un rôle dans l'amélioration des pratiques du ministère. Il s'agit de la préparation de l'entrée en vigueur de la nouvelle présentation budgétaire, en application de la loi organique, qui doit conduire à une logique de gestion reposant sur des objectifs et des résultats, de la réorganisation des services extérieurs du ministère, qui s'amorce depuis quelques mois, et de l'octroi de subventions à des associations ou des organismes non gouvernementaux.

#### **I.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

Comme chaque ministère, le ministère des affaires étrangères prépare l'entrée en vigueur de la nouvelle présentation budgétaire prévue par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Il a mis en place une expérimentation dans le projet de budget pour 2004 et proposé la structuration de ses actions en programmes.

Mais les résultats actuels de ce travail de préparation laissent perplexe. Si les particularités des missions du ministère sont incontestables, il semble qu'elles soient mises en avant pour dispenser le ministère de jouer réellement le jeu.

##### **A.— UNE EXPERIMENTATION ENCORE LIMITÉE**

L'expérimentation proposée par le ministère des affaires étrangères est intéressante, mais elle ne répond pas véritablement aux objectifs de la loi organique. Elle se place plutôt dans la continuité d'une réforme entreprise depuis plusieurs années, indépendamment des futures règles organiques.

##### **1.— Les « budgets pays LOLF »**

L'expérimentation concerne cinq pays : l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Grande-Bretagne et la Chine, choisis pour leur taille et parce qu'ils sont dotés d'un trésorier originaire de la direction générale de la comptabilité publique. Les ambassadeurs de France dans ces pays recevront chacun une enveloppe globale de

moyens de fonctionnement et de personnels, destinée non seulement à l'ambassade, mais aussi à l'ensemble des postes consulaires, en fonction des objectifs qu'ils se seront fixés dans leur plan d'action. A l'intérieur de cette enveloppe, ils seront libres d'utiliser une partie des économies réalisées sur les moyens de personnels en moyens de fonctionnement, selon le principe de la « fongibilité asymétrique ». En contrepartie, les ambassades s'engagent à généraliser le contrôle de gestion, par la définition d'objectifs précis au sein de leurs missions et d'indicateurs de performance.

Concrètement, une enveloppe de crédits destinés aux dépenses de fonctionnement et de personnels de l'ensemble des postes du pays sera notifiée en début d'année ; le Département s'engage à ce que cette enveloppe soit bien déléguée, « *sauf en cas de gel budgétaire* ». 90 % des crédits seront répartis entre les postes, compte tenu des demandes faites par l'ambassadeur à la suite de la conférence d'orientation budgétaire. 10 % des crédits de fonctionnement globalisés et 10 % des crédits de rémunération des recrutés locaux ne seront pas sous-répartis entre les postes par le ministère ; l'ambassadeur pourra, pendant la gestion, décider souverainement de leur répartition entre l'ambassade et les consulats généraux.

Le projet de budget pour 2004 comporte un nouveau chapitre 37-30 dédié à ces cinq « budgets pays LOLF ». Il comporte deux articles, l'un de rémunération des personnels (expatriés et recrutés locaux), l'autre de fonctionnement. Les crédits mentionnés sur chaque article correspondent aux crédits transférés depuis les chapitres classiques du budget. Leur répartition entre les articles n'est évidemment qu'indicative. L'ensemble des crédits de fonctionnement est globalisé, y compris ceux qui ne l'ont jamais été dans les expériences antérieures : crédits pour frais de représentation, crédits affectés à l'achat de petits matériels de sécurité et de décoration, consommables informatiques.

L'objet de cette expérimentation est la « fongibilité asymétrique » entre les moyens en personnels et les moyens de fonctionnement, des emplois pouvant être supprimés au profit des moyens de fonctionnement, mais non l'inverse. La loi organique autorise effectivement cette « fongibilité asymétrique », au sein d'un programme. Le ministère y a ajouté une règle de prudence : la « fongibilité asymétrique » est aussi applicable entre moyens de représentation et fonctionnement courant, les économies opérées sur ce dernier ne pouvant abonder les premiers. Cette « fongibilité asymétrique » est mise en œuvre ici au sein d'une entité géographique, indépendamment des programmes, et donc des actions, à réaliser.

## **2.- Une expérimentation paradoxale**

Si les « budgets pays LOLF » sont présentés comme expérimentaux, ils ressemblent néanmoins à deux autres expériences menées par le ministère des affaires étrangères, l'une, la globalisation des moyens de fonctionnement, depuis plusieurs années, l'autre, les « budgets pays », initiée en 2003.

La globalisation des moyens de fonctionnement permet de regrouper au sein d'une enveloppe unique les moyens affectés à diverses dépenses de fonctionnement

afin de les rendre plus fongibles. Elle donne plus d'autonomie à chaque poste pour gérer son budget de fonctionnement, dans le but d'optimiser l'utilisation des crédits qui lui sont accordés. Étendue à l'ensemble du réseau dès 1995, elle concerne aujourd'hui 42 % des crédits mis en place à l'étranger. Le périmètre de la globalisation inclura en 2004 les frais de représentation et les dépenses de sécurité et d'informatique. En revanche, sera abandonnée l'expérience, menée dans vingt-quatre postes, de globalisation des crédits de rémunération des personnels recrutés localement.

Cet abandon n'a-t-il pas pour but principal d'éviter la confusion entre cette globalisation et celle expérimentée dans les « budgets pays LOLF », laquelle répond à une logique très voisine, même si elle est plus large puisqu'elle inclut les crédits de personnels expatriés et ne se limite pas à un poste ? Le ministère explique qu'il préfère privilégier une fongibilité plus globale, incluant l'ensemble des personnels, quel que soit leur statut.

Le risque de confusion existe de manière évidente entre l'expérimentation des « budgets pays LOLF » et le lancement, pour tous les pays, des « budgets pays ». Présenté, à juste titre, comme la poursuite de l'extension du périmètre de la globalisation des crédits de fonctionnement, le « budget pays » doit donner à l'ambassadeur, devenu, grâce à la réforme comptable, ordonnateur secondaire unique des dépenses de l'État dans son pays de résidence, une vision globale et une plus grande liberté en matière d'allocation des crédits de fonctionnement à l'échelle du pays. La spécialisation budgétaire par ministère sera respectée, mais l'ambassadeur sera informé en amont des moyens mis à la disposition des chefs de services relevant d'autres administrations, comme des chefs de services du ministère des affaires étrangères. Il ne pourra néanmoins exercer aucune influence sur leur affectation. En ce qui concerne les crédits des services relevant des affaires étrangères, il pourra recommander des transferts de moyens entre les différentes postes présents dans le pays.

Le périmètre de cette expérience est encore différent de celui des « budgets pays LOLF », puisque ce dernier inclut l'ensemble des moyens de personnels, mais le but est aussi d'assurer une bonne allocation des moyens entre les postes situés dans un même pays. Finalement, le souci du ministère consiste à globaliser le maximum de crédits relevant de l'actuel titre III et de les confier à l'ambassadeur afin qu'ils soient utilisés au plus près des besoins. Cette préoccupation est parfaitement louable, mais elle ne se place que de manière marginale dans la logique de la loi organique.

Les postes diplomatiques et consulaires doivent remplir des missions et mener des actions. Ils ne se contentent pas d'organiser des réceptions et d'envoyer des télégrammes. Si les moyens des services sont importants, ils ne sont pas une fin en eux-mêmes. L'application de la loi organique doit permettre de mettre en évidence le coût des différentes politiques conduites par l'État grâce au rapprochement des coûts des services, des interventions publiques, des investissements réalisés ou aidés par l'État afin de réaliser chacun des objectifs qu'il

s'est fixés. La « fongibilité asymétrique » est un moyen de rendre plus efficace l'utilisation des moyens ouverts en faveur de cet objectif.

L'expérimentation proposée semble privilégier les moyens sur les objectifs. Certains des ministères expérimentent une globalisation par objectif : par exemple, ce sont l'enseignement, la recherche et la formation qui sont l'objet de celle conduite par le ministère de l'agriculture. Généralisée, cette expérimentation doit permettre de connaître le coût global de chaque politique. Au ministère des affaires étrangères, une généralisation de l'expérimentation des « budgets pays LOLF » permettrait de savoir de quels moyens humains et financiers disposent les diplomates français dans chaque pays, mais pas ce qu'ils font grâce à ces moyens.

Cette difficulté à appréhender concrètement les objectifs poursuivis par le ministère des affaires étrangères apparaît très clairement dans l'élaboration des propositions de répartition des actions par programme.

### **3.- Des conséquences pratiques incertaines**

Malgré le *vade mecum* rédigé par la direction des affaires budgétaires et financières du ministère afin d'éclairer les gestionnaires concernés par l'expérimentation et ceux qui s'intéressent à cette dernière <sup>(7)</sup>, les responsables des postes concernés apparaissent relativement inquiets quant aux conséquences pratiques de cette globalisation expérimentale.

Pourtant, cette globalisation des moyens du titre III ne tenant pas compte des différents programmes, contrairement à ce qui devrait se passer dans l'avenir, elle est censée apporter une souplesse de gestion encore plus grande.

Il est prévu que les économies de personnels soient restituées à hauteur de 50 % au poste qui les a consenties. Ce retour partiel apparaît insuffisant ; il peut être vertueux s'il entraîne des diminutions de crédits de fonctionnement au niveau du ministère, mais il semble injuste pour le poste concerné, en particulier si la partie non reversée profite à un poste qui n'aurait pas fait les mêmes efforts. En outre, pourra être mis à la charge du budget de l'ambassade une partie des coûts de rupture du contrat, pour les recrutés locaux, et de déménagement, pour les personnels expatriés.

Aucun engagement n'est pris sur le maintien de ce reversement sur plusieurs exercices. Le *vade mecum* indique seulement (en note de bas de page) que « pour l'année suivante, l'ambassadeur peut demander que cette augmentation des crédits de fonctionnement globalisés qui s'est faite en « n » perdure, en motivant sa demande ». Les postes seraient très favorables à des engagements pluriannuels en la matière. Ils craignent que les plus vertueux d'entre eux soient finalement pénalisés alors que les autres conserveraient des moyens constants. Cette inquiétude est compréhensible dans la mesure où la globalisation des moyens de fonctionnement

---

<sup>(7)</sup> *Vade mecum* à l'usage des chefs de mission diplomatique en Allemagne, en Chine, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni, au Bretzelbourg (exemple étudié).

courant a pu conduire à des économies, qui ont été annulées avant de pouvoir être redéployées pour un autre usage.

La seconde « asymétrie » de fongibilité imposée par le ministère, au détriment des frais de représentation, apparaît à certains comme un signe de défiance vis-à-vis des ambassadeurs, suspectés de faire des dépenses somptuaires dans ce domaine.

En outre, l'exclusion des crédits d'intervention de la globalisation expérimentale prive le poste de certaines possibilités : des économies pourraient par exemple être réalisées sur le fonctionnement des services culturels, en contrepartie du versement de subventions à telle ou telle manifestation.

## **B.- DES PROJETS IMPARFAITS**

La question du périmètre de la ou des missions regroupant les programmes du ministère des affaires étrangères n'est pas encore tranchée. Le ministère du budget a en effet donné comme priorité la détermination des programmes. Le ministère des affaires étrangères propose néanmoins la création d'une **mission interministérielle** intitulée « Action extérieure de l'État » qui regrouperait l'ensemble des crédits concourant à la politique étrangère de la France, c'est-à-dire à la fois l'ensemble des programmes du Département et les programmes d'autres ministères regroupant des crédits d'actions extérieures. Cette solution accroîtrait la lisibilité de ces actions, actuellement retracées dans un « jaune » budgétaire.

Une autre mission interministérielle pourrait être envisagée, qui serait consacrée à l'aide publique au développement. Dans la mesure où le Président de la République a pris des engagements sur l'évolution de la part du PNB destinée à cette aide, il serait très utile de leur voir consacrée une mission. Celle-ci aurait un périmètre plus étroit que celle de l'action extérieure en général. **Néanmoins, il n'est pas inconcevable d'imaginer une mission « Action extérieure de la France » au sein de laquelle des programmes relevant de plusieurs ministères retraceraient l'aide publique au développement. Votre Rapporteur spécial serait favorable à une solution de ce type.**

### **1.- D'une proposition de présentation à l'autre...**

C'est en fait la structuration du budget en programmes qui est essentielle. Elle a fait l'objet de propositions du ministère des affaires étrangères. Apparemment, un premier projet a été transmis au ministère des finances au printemps dernier ; depuis, un projet différent a été élaboré. Comme le montre le tableau, si les deux projets se ressemblent globalement, ils présentent des différences non négligeables, qui en changent considérablement l'esprit. Ces évolutions posent un certain nombre de problèmes. Leurs justifications et leur pertinence sont douteuses.

Il faut d'abord souligner que le ministère est discret sur ce sujet. Dans la réponse à la question posée par votre Rapporteur spécial, l'existence de deux propositions successives n'est pas évoquée. Parmi les scénarios envisagés sont mentionnées la possibilité de réunir l'ensemble des activités du ministère sous un seul programme et celle d'organiser les programmes selon des zones géographiques, deux solutions jugées par votre Rapporteur spécial absolument contraires à l'esprit de la loi organique et que le ministère des finances n'aurait certainement pas acceptées. La justification de la proposition transmise se résume au « *souci permanent du ministère, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, de faire apparaître les priorités politiques et ne pas plaquer les programmes sur les structures existantes* ». Cette pétition de principe est cependant contredite quelques lignes plus loin par la présentation du programme « Coopération et action culturelle » comme relevant de la direction générale de la coopération internationale et au développement (DGCID).

Il semble bien en effet que les changements opérés entre les deux propositions se fassent exclusivement au « bénéfice » de cette direction générale. Les trois actions qui ont été retirées du programme 1 ont été rattachées au programme 2.

Votre Rapporteur spécial a, par ailleurs, observé que la note sur le budget des Affaires étrangères incluse dans la présentation du projet de loi de finances retenait comme actions du ministère l'aide au pays en développement, la promotion du rayonnement de la France et de la francophonie, ainsi que la représentation de la France à l'étranger, l'assistance aux Français à l'étranger et la maîtrise des flux migratoires, présentation qui s'inspire directement des trois programmes initialement proposés.

La répartition des actions entre les programmes est une opération délicate, qui peut toujours être discutée. Par exemple, l'AEFE scolarise à la fois des enfants français et des enfants étrangers issus de pays développés ou en développement, dans des proportions très variables selon les pays. Il est préférable que sa subvention ne soit pas partagée entre deux, voire trois, programmes. Dans la première proposition, l'Agence était rattachée à l'action 3 du programme 1, son rôle dans la défense de la francophonie étant ainsi souligné ; dans la seconde proposition, elle relève du « service public d'enseignement scolaire à l'étranger » et donc du programme 3. Votre Rapporteur spécial pencherait plutôt pour la première solution, mais la seconde n'est pas totalement aberrante. Il est plus difficile de comprendre certains autres choix.

Le FED représente une dépense très importante au regard des crédits du ministère. Son nom indique clairement qu'il finance des actions en faveur du développement. Pourtant, alors qu'il relevait fort logiquement de l'action 13 du programme 2 (participation aux dispositifs multilatéraux d'aide au développement) dans la première proposition du ministère, la deuxième proposition le rattache à l'action 3 du programme 1 (réguler la mondialisation à travers les instances multilatérales). Ce transfert ne se justifie pas, puisque le programme 2, dans les deux propositions, contient dans son titre l'aide au développement. Peut-être s'explique-t-il par la volonté de ne pas entièrement vider de sa substance, notamment financière,

le programme 1. Grâce aux crédits du FED (565 millions d'euros en 2004), les programmes apparaissent de taille homogène : 1,32 milliard d'euros pour le programme 1, 1,35 milliard d'euros pour le deuxième, presque 1,4 milliard d'euros pour le troisième. Sans le FED, le programme 1 serait réduit à environ 760 millions d'euros. C'est d'ailleurs ce qui se produira si la France obtient l'intégration du FED au sein du budget général des Communautés européennes, comme elle le demande.

**PROPOSITIONS DE DÉCOMPOSITION DU BUDGET DU MINISTÈRE EN PROGRAMMES ET ACTIONS  
AU SENS DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

<b>1<sup>ère</sup> proposition</b>		<b>2<sup>ème</sup> proposition</b>	
<b>Programme 1</b>	<b>Action de la France en Europe et dans le monde</b>	<b>Programme 1</b>	<b>Rayonnement et influence de la France</b>
Action 1	Coordonner l'action diplomatique et politique de la France	Action 1	Coordonner l'action diplomatique et politique de la France
Action 2	Partager, communiquer, convaincre	Action 2	Partager, communiquer, convaincre
Action 3	Promouvoir l'usage de la langue française et la diversité culturelle	Action 3	Réguler la mondialisation à travers les instances multilatérales
Action 4	Renforcer les échanges scientifiques et universitaires	Action 4	Veiller et assurer la sécurité internationale
Action 5	Réguler la mondialisation à travers les instances multilatérales	Action 5	Développer la coopération militaire et de défense
Action 6	Protéger les populations touchées par les crises		
Action 7	Veiller à la sécurité internationale		
Action 8	Développer la coopération militaire et de défense		
<b>Programme 2</b>	<b>Solidarité à l'égard des pays en développement</b>	<b>Programme 2</b>	<b>Coopération internationale et aide au développement</b>
Action 9	<i>Assurer et accompagner la présence française sur le terrain</i>	Action 6	<u>Coordonner la coopération</u>
Action 10	<i>Améliorer l'accès à l'éducation et à la culture</i>	Action 7	Promouvoir l'usage du français et la diversité culturelle
Action 11	<i>Enseignement supérieur et recherche au service du développement</i>	Action 8	Renforcer les échanges scientifiques et universitaires
Action 12	Lutter pour le développement humain et l'éradication de la pauvreté	Action 9	<u>Coopération non gouvernementale</u>
Action 13	Participer aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide au développement	Action 10	<u>Permettre l'accès des pays en voie de développement à la diversité culturelle</u>
		Action 11	<u>Favoriser le développement par la coopération universitaire et scientifique</u>
		Action 12	Lutter pour le développement humain et l'éradication de la pauvreté
		Action 13	Participer aux débats sur les enjeux globaux et participer aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement
		Action 14	Protéger les populations touchées par les crises
<b>Programme 3</b>	<b>Un réseau au service de l'État et des citoyens</b>	<b>Programme 3</b>	<b>Réseau et services publics à l'étranger</b>
Action 14	Anticiper et piloter l'action européenne et extérieure de la France	Action 15	Anticiper et piloter l'action européenne et extérieure de la France
Action 15	Animer des ambassades ouvertes et pluridisciplinaires	Action 16	Animer des ambassades ouvertes et pluridisciplinaires
Action 16	Garantir aux français de l'étranger un service public de qualité	Action 17	Garantir aux Français de l'étranger un service public de qualité
Action 17	Contrôler les flux migratoires	Action 18	<u>Service public d'enseignement scolaire à l'étranger</u>
Action 18	<i>Optimiser la gestion des ressources humaines et budgétaires</i>	Action 19	Maîtriser les flux migratoires
		Action 20	<u>Une organisation performante pour</u>

une diplomatie en action

Le programme 2 laisserait en revanche une énorme marge de manœuvre à ceux qui seraient chargés de le gérer puisqu'il regrouperait la plupart des moyens d'actions bilatérales, alors que les crédits du programme 1 relèvent essentiellement du multilatéral, à l'exception de la coopération militaire et de défense, et ne confèrent à leur gestionnaire que le devoir de verser les différentes contributions et l'espoir d'influencer leurs partenaires quant à l'utilisation qui en sera faite. Le partage ainsi opéré entre les actions bilatérales et les actions multilatérales, y compris lorsqu'elles poursuivent les mêmes objectifs, n'est pas cohérent et parfaitement contraire à l'esprit de la loi organique.

Par ailleurs, les propositions du ministère ne contiennent pas de programme « fonctions support », du moins en apparence. En fait, le programme 3 en présente les principales caractéristiques. Il regroupe une grande partie des crédits de rémunérations, que les personnels remplissent des missions transversales ou pas. Les documents transmis à votre Rapporteur spécial font apparaître, dans l'action 16, les rémunérations concourant au programme 1 et celles concourant aux actions 6 et 9 du programme 2. Ces rémunérations sont évaluées et mentionnées comme « à répartir pour 2007 ». Pourquoi ces personnels et leurs rémunérations ne sont-ils pas d'ores et déjà rattachés aux actions auxquelles ils concourent ? En quoi la « réforme du réseau » qui semble justifier d'attendre 2007 empêche-t-elle d'effectuer une première répartition par actions, quitte à revoir les montants selon les résultats obtenus à l'issue de la rationalisation du réseau ? L'action 20 du programme 3, qui constitue une « action support » qui ne dit pas son nom, peut en revanche se justifier dans la mesure où elle rassemble la gestion des ressources humaines, la formation professionnelle, les affaires budgétaires et financières, l'immobilier, les archives, le réseau de communication, toutes choses qui, à l'exception peut-être de l'immobilier, sont incontestablement communes à l'ensemble des autres actions.

**Enfin, la deuxième proposition faite par le ministère des affaires étrangères s'avère nettement moins satisfaisante que la première. Elle témoigne d'un certain retour du conservatisme, en contradiction évidente avec l'esprit et la lettre de la loi organique. Votre Rapporteur spécial estime qu'il serait préférable d'en revenir à la première version, qui donnait une meilleure visibilité des objectifs et des actions du ministère, ainsi que des coûts de chacune d'elles.**

Les propositions de présentation des crédits ne comprennent pas encore les objectifs et les indicateurs qui doivent accompagner chaque action. Dans son rapport spécial pour 2003, votre Rapporteur spécial avait souligné à la fois les difficultés particulières de cet exercice pour le ministère des affaires étrangères, dont les résultats de certaines actions apparaissent difficiles à apprécier d'un point de vue quantitatif, et les lacunes des objectifs et des indicateurs présentés dans les documents budgétaires. Il sera très attentif à l'élaboration, au cours du premier semestre 2004, des nouveaux instruments de mesure de la performance. L'expérimentation des « budgets pays LOLF » doit permettre de tester certains d'entre eux, puisqu'il est prévu que la globalisation des moyens s'accompagne de la fixation d'objectifs.

## **2.- La question du périmètre du plafond d'autorisation des emplois**

L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit un plafonnement de la masse salariale de chaque programme par le biais du mécanisme de « fongibilité asymétrique » des crédits. Les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel seront assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, spécialisés par ministère. Ces plafonds décomptent chaque emploi, calculé en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie à laquelle il appartient. L'autorisation parlementaire portera ainsi sur un stock global d'effectifs réels, et non sur des flux d'emplois théoriques, tandis que la gestion des effectifs sera plus souple au sein de chaque ministère. Sont considérés comme rémunérés par l'État tous les emplois financés par des crédits du budget de l'État, que les personnels soient contractuels ou titulaires, qu'ils soient employés directement par l'État ou rémunérés à partir de son budget. Cette nouvelle présentation serait particulièrement intéressante en ce qui concerne le ministère des affaires étrangères, dans la mesure où les effectifs budgétaires sont très nettement inférieurs à l'ensemble des personnels payés sur le budget des Affaires étrangères.

Dans son rapport sur la gestion 2002, le contrôleur financier près le ministère des affaires étrangères met en évidence les différentes strates d'emplois :

– le ministère comptait 9.470 emplois budgétaires, soit un de moins qu'en 2001 ;

– les effectifs réels étaient de 8.809 en moyenne annuelle, accru de 150 agents par rapport à 2001 en raison de la poursuite des recrutements d'agents de catégorie C par concours, notamment au titre de la loi « Sapin » ;

– les effectifs des personnels recrutés locaux des services diplomatiques et consulaires, financés sur le chapitre 37-90, s'établissaient à 5.851 (contre 5.843 en 2001) ; il fallait y ajouter les 3.038 agents recrutés locaux des établissements à autonomie financière, pris en charge au prorata des subventions versées à ces établissements ;

– les assistants techniques non militaires, rémunérés sur le titre IV, étaient passés de 2.185 en 2001 à 1.825 en 2002.

Au total, les effectifs employés par le ministère s'élevaient à 19.000 agents, dont 47 % de recrutés locaux. Si, comme le fait la Cour des comptes, on prend en compte les différents personnels rémunérés indirectement par le ministère (au prorata des contributions financière qu'il alloue à divers organismes, notamment à l'AEFE, pour les résidents et recrutés locaux), l'ensemble des effectifs pris en charge directement ou indirectement par l'intermédiaire d'établissements ou associations subventionnés, atteignait 25.541 agents <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Aux effectifs calculés par le contrôleur financier, la Cour des comptes retranche la partie des effectifs des établissements à autonomie financière qui est financée sur leurs ressources propres et ajoute une forte proportion des enseignants de l'AEFE et des agents de l'Association française pour l'action artistique.

**PREFIGURATION DU PLAFOND DES EMPLOIS BUDGETAIRES DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

		Répartition budgétaire actuelle <i>(hors mises à disposition)</i>			Catégories de personnels sous plafond	
					modélisation démographique	
<b>Emplois</b>		<b>Administration centrale</b>			<b>Catégorie A (titulaires + CDI)</b>	
Budgétaires	Sur crédits	<i>Emplois budgétaires (y compris emplois sur crédits) :</i>			Administration centrale	
3.424		emplois de titulaires (IB 31-90-11-11)			Etranger	1.886
535		emplois d'agents contractuels (31-90-11-21 CDD+ CDI)				
73		militaires (31-90-11-13)				
	57	<i>.Crédits retranscrits en ETP rémunération: vacataires (IB 31-98-11-10)</i>				
<b>608</b>	<b>57</b>				<b>Catégorie B (titulaires + CDI)</b>	
<b>4.089</b>					Administration centrale	
					Etranger	1.153
<b>Emplois</b>		<b>Services à l'étranger.</b>			<b>Catégorie C (titulaires + CDI)</b>	
Budgétaires	Sur crédits	<b>Services diplomatiques et consulaires</b>			Administration centrale	
3.609		<i>Emplois budgétaires :</i>			Etranger	4.227
617		emplois de titulaires (IB 31-90-21-11)				
	5.871	emplois de contractuels civils (CDD + CDI) + militaires (31-90-21-21)				
<b>4.226</b>	<b>5.871</b>	<i>Crédits retranscrits en ETP rémunération des recrutés locaux (IB 37-90-23-80)</i>				
<b>10.097</b>					<b>Personnels gestion min.de la Défense Militaires</b>	
<b>Emplois</b>		<b>Services et établissements culturels et de coopération :Titre III</b>			Titre III (31-90-11-13 + 30-90-21-21)	1.014
Budgétaires	Sur crédits	<i>Emplois budgétaires de contractuels : (IB 31-90-31-21)</i>			Titre IV	
1.235		emplois des établissements culturels				
	3.421	emplois des instituts de recherche				
	506	<i>Crédits retranscrits en ETP rémunération :</i>				
<b>1.235</b>	<b>3.927</b>	agents recrutés localement par les établissements culturels (IB 37-95-31)			<b>CDD, dont VI et vacataires vacataires</b>	
<b>5.162</b>		Volontaires internationaux (VI)			<b>CDD titre III</b>	
		<i>dont agents recrutés localement pour les instituts de recherche (IB 37-95-40)</i>			<b>CDD titre IV</b>	4.466
					<b>VI titre III</b>	
					<b>VI Titre IV</b>	
<b>Emplois</b>		<b>Coopération: Titre IV</b>			<b>Recrutés locaux</b>	9.292
Budgétaires	Sur crédits	Emplois militaires (42-12 et 42-29)				
	566	Coopérants civils (assistants techniques sur titre IV)				
	1.629	Volontaires internationaux assistants techniques				
	495					
<b>0</b>	<b>2.690</b>					
<b>Totaux</b>						<b>Total</b>
Budgétaires	Sur crédits					<b>22.038</b>
9.493	12.545					
<b>22.038</b>						

Source : ministère des affaires étrangères,

La préfiguration du plafond des emplois budgétaires élaborée par le ministère des affaires étrangères retient un périmètre qui ne correspond exactement à aucune des strates mentionnées par le contrôleur financier. Il retient les emplois « pour lesquels le ministère exerce une maîtrise directe, via son administration centrale ou ses services déconcentrés, du recrutement, de la rémunération et de la gestion », soit, pour 2004, un total de 22.038, dont 9.493 emplois budgétaires et 12.545 emplois sur crédits. Cette conception est plus restrictive que la définition de la loi organique qui retient comme critère de rattachement la provenance des crédits permettant la rémunération, et non une quelconque « maîtrise » du ministère sur les effectifs concernés.

Le tableau suivant met en évidence l'ensemble des emplois financés, au 31 décembre 2003, à partir du budget des Affaires étrangères ; leur nombre est deux fois supérieur à celui retenu dans la préfiguration du plafond d'emplois.

EMPLOIS FINANCES A PARTIR DU BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES <sup>(1)</sup>

Imputations	Nombre d'agents	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Autres <sup>(2)</sup>	Total
31-90, 37-90, 37-95, 42-15, 42-29	Directement employés par le ministère	7.206	3.310	57	12.883	23.456
36-30	Employés par les établissements publics sous la tutelle du ministère (AEFE, OFPRA)	316	6.007	—	13.141	19.464
42-15	Employés par des organismes subventionnés par le ministère	—	—	—	107	107
	<b>Total</b>	7.522	9.317	57	26.131	43.027

(1) Au 31 décembre 2002.

(2) Essentiellement des recrutés locaux.

Source : ministère des affaires étrangères.

En effet, le Gouvernement privilégie une interprétation restrictive de l'article 7 de la loi organique dans le souci de faire correspondre le périmètre des dépenses de personnels à celui des emplois, alors qu'une partie des rémunérations passe par des subventions, aux établissements publics notamment. Le lien juridique (l'État est-il employeur ?) l'emporte ainsi sur le critère financier (l'État assure-t-il le financement de la rémunération ?). Cette interprétation présente l'inconvénient de soumettre les plafonds d'autorisation des emplois aux débudétisations. Le ministère des affaires étrangères fait partie de ceux pour lesquels cet inconvénient est majeur puisque près de la moitié des emplois relève d'établissements publics. Ceux-ci continueraient donc d'échapper à l'autorisation parlementaire et ne seraient pas pris en compte en tant que tels dans les actions auxquelles ils contribuent.

**Si la préfiguration actuelle est maintenue, l'autorisation parlementaire portera sur les effectifs de titulaires, de contractuels, de vacataires et de recrutés locaux employés directement par le ministère, ce qui constitue déjà un net progrès par rapport à la situation actuelle dans laquelle seuls des postes budgétaires sont autorisés, mais ne concernera toujours pas l'ensemble des emplois qui concourent incontestablement à l'action du ministère des affaires étrangères. Surtout, ce périmètre restreint mettra en cause la capacité du ministère à maîtriser l'emploi public, notamment à l'étranger, puisque les**

**gestionnaires seront privés de l'outil de maîtrise des dépenses de personnel que constitue un plafond d'autorisation d'emplois fixé en loi de finances.**

## **II.- VERS UNE RÉORGANISATION DES SERVICES EXTÉRIEURS**

Cette année, votre Rapporteur spécial a centré son attention sur les moyens d'améliorer l'organisation des services extérieurs, que cela passe par l'adaptation du réseau du ministère des affaires étrangères ou par plus d'interministérialité dans le fonctionnement des postes. Ce choix ne signifie pas qu'il juge que l'administration centrale n'est pas susceptible de dégager des économies et de renforcer son efficacité par une amélioration de son organisation.

La dispersion géographique, critiquée dans les postes, la concerne au premier chef. En outre, les effectifs de certains services laissent votre Rapporteur spécial perplexe : le service du télégramme a-t-il réellement besoin de plusieurs centaines d'agents ? La DGCID n'est-elle pas surdimensionnée avec ses cinq cents fonctionnaires et ses vingt-cinq unités administratives (services, missions, départements, directions et sous-directions), alors qu'elle ne devrait être qu'une administration d'état-major ?

La restructuration des opérateurs audiovisuels extérieurs et la dynamisation de la politique de cessions immobilières du ministère apparaissent aussi comme des priorités pour votre Rapporteur spécial. La poursuite de la substitution de personnels recrutés locaux aux personnels expatriés n'ayant pas de fonctions à responsabilité est très souhaitable, alors que des ambassadeurs ont encore des chauffeurs expatriés...

D'une manière générale, le ministère semble conscient de la nécessité de renforcer l'efficacité de son organisation et de ses actions et connaît les points sur lesquels il dispose d'une réelle marge de manœuvre pour le faire, en administration centrale comme dans les réseaux. Il élabore des projets en la matière. Votre Rapporteur spécial estime qu'il est grand temps de passer de la théorie à la pratique, et des expérimentations ponctuelles à la généralisation des « bonnes pratiques ».

### **A.- DES ORIENTATIONS POUR LA RATIONALISATION DU RESEAU**

Le projet de budget pour 2004 prévoit une mesure de révision des services votés qui entraînera une réduction de 7,87 millions d'euros sur les moyens de fonctionnement du ministère, répartis entre 5,43 millions d'euros sur les postes et 2,44 millions d'euros sur les établissements culturels. Ces économies doivent résulter de la rationalisation des réseaux diplomatique et consulaire et des établissements culturels. Il a été indiqué à votre Rapporteur spécial que cette mesure ne correspond pas directement à la suppression programmée de certains postes ou établissements culturels. Il s'agit d'affirmer une volonté d'économie, qui devra se traduire dans les faits, sans que l'on sache actuellement très précisément comment elle sera obtenue.

## 1.– De vastes réseaux

Ne sont évoqués ici que les réseaux du ministère des affaires étrangères. Ceux du ministère des finances sont aussi très développés : outre les vingt-et-un conseillers financiers et treize paieries générales ou paieries, le principal réseau est constitué par 155 postes d'expansion économique et par les organismes placés sous la tutelle de la direction des relations économiques extérieures (Centre français du commerce extérieur, Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises, Coface).

### *a) Le réseau diplomatique et consulaire*

En 2003, la France possède 155 ambassades, dont 48 en Europe, 39 en Afrique sud-saharienne, 26 en Amérique, 25 en Asie-Océanie et 17 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. 126 ambassades sont dotées d'une section consulaire. Elle dispose de 108 postes consulaires, dont 98 postes consulaires de plein exercice, 4 antennes consulaires et 6 chancelleries détachées. Il y a un ambassadeur itinérant auprès de l'Érythrée. La section de l'ambassade d'Italie à Bagdad représente désormais les intérêts français en Irak. Enfin, deux bureaux, à Banja Luka et à Pristina, fonctionnent en Bosnie, et un vient d'être ouvert au Monténégro, à Podgorica.

Il convient d'ajouter au réseau diplomatique bilatéral 17 représentations et 4 délégations permanentes auprès d'organisations internationales multilatérales. Par ailleurs, six ambassadeurs sont en mission dans le domaine multilatéral : ils sont chargés du renforcement des capacités africaines pour le maintien de la paix, de la lutte contre la criminalité organisée, du co-développement, de l'environnement, de la coordination de l'action diplomatique en faveur des droits de l'homme et de promouvoir l'action pour le déminage et l'assistance aux victimes des mines anti-personnel.

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. Elle ne possède pas d'ambassade dans seulement une trentaine d'États (parmi lesquels la Somalie, le Kirghizstan, le Lesotho, le Liberia, la Corée du Nord). Dans la plupart des cas, un ambassadeur en poste dans un pays voisin est aussi compétent pour ces États.

LES PRINCIPAUX RÉSEAUX DIPLOMATIQUES EN 2003

Pays	Nombre d'ambassades bilatérales	Nombre de missions multilatérales	Nombre de postes consulaires (et assimilés)
États-Unis <sup>(1)</sup>	161	12	79
<b>France <sup>(2)</sup></b>	<b>155</b>	<b>17</b>	<b>105</b>
Russie	142	12	80
Royaume-Uni <sup>(3)</sup>	150	10	72
Allemagne <sup>(4)</sup>	144	12	57
Italie	123	11	114

(1) S'y ajoutent 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 un ambassadeur non résident auprès de l'Érythrée, six ambassadeurs en mission, trois bureaux de liaison et une section d'intérêts français.

(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 ; les fermetures sont assez rares, surtout ces dernières années. 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, le consulat d'Agadir est devenu consulat général, le consulat général d'Athènes a été fermé et l'ambassade de Kaboul a réouvert. Deux antennes diplomatiques ont été installées à Freetown et Lilongwe. Une ambassade auprès du Tadjikistan a été créée à Douchanbé, en 2003, alors que le consulat de Lomé a été supprimé. Les ambassades itinérantes auprès de la Moldavie et de la Mongolie ont été pérennisées et la chancellerie détachée de Sfax est devenue un consulat.

ÉVOLUTION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DEPUIS 1999

Réalisations	1999	2000	2001	2002	2003
Fermetures	Leipzig Mayence Calcutta Bâle, Belem Belgrade	Melbourne	—	Athènes	Lomé
Ouvertures	Kingston	Annaba Belgrade Abuja	—	Kaboul Freetown Lilongwe	Douchanbé
Transformations	Berlin Alicante	—	Gaborone Lagos	Alicante Agadir	Sfax, Chisinau Oulan Bator

Source : ministère des affaires étrangères.

### ***b) Les réseaux de l'action culturelle et scientifique***

La coopération culturelle s'effectue en 2003 à travers un réseau de 159 centres culturels implantés dans quatre-vingt-dix pays, dont 148 établissements à autonomie financière et onze antennes ou établissements culturels franco-nationaux, et un réseau de 1.135 alliances françaises présentes dans 138 pays. 296 alliances bénéficient d'une aide du ministère des affaires étrangères, dont 223 sous forme de subventions. Les 273 établissements en gestion directe ou conventionnés par l'AEFE participent aussi très directement au maillage du réseau culturel français.

S'y ajoute l'action menée par les services de coopération et d'action culturelle qui font partie des ambassades. Elle recouvre des opérations très variées : manifestations culturelles et artistiques à l'étranger, invitations en France, formations de professeurs français...

En matière de coopération scientifique, technologique et de recherche, sont mobilisés les services des ambassades et les 26 centres de recherche implantés à l'étranger, dont certaines sont exclusivement financés par des crédits du ministère de la recherche.

La cohérence de ces différents réseaux n'est pas évidente. Les missions qu'ils remplissent se recoupent assez largement. Par exemple, les alliances françaises donnent des cours de français, tout comme de nombreux établissements à autonomie financière. De même, ces derniers mènent des actions culturelles qui pourraient l'être par les services culturels des ambassades.

## **2.- Comment optimiser les réseaux ?**

La réflexion est plus ou moins avancée et commence à se traduire dans les faits de manière variable selon les réseaux. Particulièrement sensible d'un point de vue politique, l'ajustement du réseau diplomatique en est encore à ses débuts ; seules les grandes lignes de la rationalisation du réseau culturel sont posées à ce jour. La réforme du réseau consulaire, notamment en Europe, apparaît relativement plus engagée.

### ***a) Le réseau diplomatique offre assez peu de marge de manœuvre***

Peu de temps après son arrivée aux responsabilités, le ministre des affaires étrangères a exprimé son 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. 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. Lors de la conférence des ambassadeurs du 29 août 2003, il est

revenu sur cette idée de « *nommer des ambassadeurs en mission pour suivre les crises internationales les plus aiguës* » et a suggéré de « *placer également des ambassadeurs auprès des principales régions françaises dont l'action internationale ne cesse de se développer* ».

Il a résumé en ces termes les décisions à prendre en ce qui concerne le réseau diplomatique : « *Nous sommes à la croisée des chemins : voulons-nous continuer à tout couvrir dans tous les pays, au risque d'une perte d'efficacité ? Souhaitons-nous au contraire faire des choix draconiens et nous retirer complètement de certains pays, voire de certains secteurs, ce qui ne manquera pas de susciter campagnes de protestations et arbitrages incertains ? Ou bien faisons-nous le pari d'être largement présents dans le monde, mais dans le cadre d'une action beaucoup plus ciblée, mieux adaptée au terrain et privilégiant réellement la promotion de nos intérêts et de notre influence ?* » Il semble donc que la voie choisie par le ministre soit plus qualitative que quantitative et doive conduire au recentrage des actions sur quelques priorités déterminées pays par pays. Il ne faut donc s'attendre ni à de nombreuses fermetures de postes, ni à une brusque réduction des effectifs expatriés. Si les principaux enjeux des relations bilatérales sont bien cernés et les moyens réellement centrés sur eux, y compris au niveau interministériel, cette solution peut assurer un équilibre entre économies budgétaires et efficacité de l'action extérieure.

#### ***b) La réforme du réseau consulaire est en phase d'expérimentation***

La réflexion sur l'adaptation de notre réseau consulaire en Europe étant déjà bien avancée, le ministre a reconnu qu'il était 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 cadre communautaire devrait ouvrir des possibilités d'évolution des fonctions consulaires. Le groupe de coopération consulaire dit « Cocon » traite de ces questions depuis 2000. Il recherche notamment des mesures de simplification et d'harmonisation administrative, sur le plan consulaire, pour les citoyens de l'Union européenne résident dans un autre pays de l'Union que le leur. Certaines formalités pourraient être effectuées auprès des autorités locales, plus délocalisées et surtout plus nombreuses, plutôt qu'auprès des consulats. Les obstacles juridiques étant nombreux, des expériences « tests » devront être lancées, d'abord au niveau bilatéral.

La Belgique a été choisie par le ministère des affaires étrangères pour servir de laboratoire à la réorganisation des services consulaires dans les pays de l'Union européenne. Depuis le mois de juin dernier, le mouvement de concentration des fonctions administratives à Bruxelles a été initié. Rendu possible par le réseau informatique, il doit conduire à localiser l'ensemble de l'état civil à Bruxelles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les consulats généraux de Liège et d'Anvers ne seront pas fermés mais ils restitueront un certain nombre d'emplois et se concentreront sur des missions d'information. Des agents supplémentaires seront nécessaires à

Bruxelles ; ils s'agira essentiellement de recrutés locaux. Parallèlement, les possibilités de dévolution de compétences au pays d'accueil sont à l'étude. En Belgique, d'importants progrès ont déjà été réalisés en matière d'actes notariaux. Ce pays se prête particulièrement bien à ces progrès grâce à sa petite taille et à sa francophonie. L'expérience a néanmoins vocation à être étendue aux autres pays européens.

Ainsi, les pays européens qui sont l'objet de l'expérimentation des « budgets pays LOLF » devraient aussi parvenir à des économies grâce à ce type de délocalisations et à des suppressions de postes consulaires. Le réseau consulaire français est particulièrement important en Espagne et en Allemagne : l'expérimentation est censée conduire à la réalisation d'économies non négligeables.

Lors de sa mission à Madrid, votre Rapporteur spécial n'a pourtant pas eu l'impression que des mesures en ce sens aient été réellement envisagées. Il lui a été expliqué que la dizaine de consulats généraux avait déjà été réduite à quatre (Madrid, Barcelone, Bilbao et Séville) en quelques années, deux d'entre eux ayant laissé la place à une antenne consulaire (à Malaga) et à une chancellerie détachée (à Alicante). S'y ajoutent trente-six agences consulaires composées d'un consul honoraire, personnalité le plus souvent française, ne disposant d'aucun service mais recevant une modeste subvention de fonctionnement. Globalement le ratio de un agent consulaire pour 1.000 immatriculés est respecté : à Madrid, 34 personnes, dont 20 recrutés locaux, couvrent une population de l'ordre de 30.000 immatriculés. La proportion des personnels recrutés locaux, dont le coût est en moyenne inférieur de 50 % à celui d'un titulaire expatrié, a augmenté ces dernières années.

La centralisation à Madrid de certaines fonctions a été réalisée : les dossiers de pension y sont tous traités ; les visas (572 visas de long séjour ont été accordés en 2002) demandés dans l'ensemble de l'Espagne y sont délivrés. Le regroupement des opérations d'état civil actuellement réalisées à Séville et Bilbao est envisagé. Il a été confirmé à votre Rapporteur spécial que cela est techniquement possible, mais supposerait des redéploiements d'effectifs au profit de la capitale. En revanche, le mouvement amorcé en Belgique en faveur de la prise en charge de certaines tâches dans le pays de résidence ne suscite guère d'espérances en Espagne, où l'administration n'est pas très efficace. Les Espagnols ayant travaillé en France demandent même au consulat français de se charger de liquider leur retraite, alors que les services espagnols devraient s'en charger. Finalement, les principales économies, en moyens humains et financiers, sont attendues du regroupement des services de la chancellerie et du consulat général dans un même bâtiment, comme votre Rapporteur spécial l'expliquera plus loin.

**Votre Rapporteur spécial estime que le développement des nouvelles technologies de communication offre les moyens de réduire progressivement le réseau consulaire sans dégrader le service dont les Français vivant à l'étranger ont besoin. Pour cela, il est indispensable que le ministère dispose de crédits suffisants pour s'équiper sans tarder : cet investissement sera incontestablement rentable, la délocalisation des services qui peuvent l'être étant une clé essentiellement d'économies.**

*c) Le réseau culturel a besoin d'être restructuré*

Une réflexion est engagée sur les moyens de moderniser et dynamiser le réseau culturel français. Ses implantations doivent s'adapter à l'évolution de nos échanges culturels et de nos priorités politiques. Certains établissements situés dans des pays d'Europe proche pourraient être fermés afin de permettre le renforcement de notre présence et de notre action dans des zones géographiques où la culture française est peu présente. Votre Rapporteur spécial s'interroge par exemple sur la nécessité de maintenir neuf centres culturels et de coopération linguistique, quatre instituts français et quatre bureaux spécialisés en Allemagne, ou huit instituts français au Maroc.

Un plan de modernisation du réseau à moyen terme (d'ici à 2006) doit être bientôt proposé. Il a vocation à concerner tous les types d'implantations (établissements à autonomie financière, alliances françaises, services d'ambassade) et à être pragmatique.

C'est en effet la suppression des redondances entre structures qui doit permettre de dégager des économies susceptibles d'être utilisées au profit de pays mal couverts par le réseau culturel. A Madrid, votre Rapporteur spécial a pu constater l'existence de doublons et prendre connaissance des ajustements proposés pour les éviter. L'Institut français de Madrid et les alliances françaises organisent des cours de français pour tous les niveaux ; ils rendent le même service et se font en quelque sorte concurrence, alors que les coûts de fonctionnement pris en charge par le ministère des affaires étrangères est nettement plus élevé pour le premier que pour les secondes. Une récente mission conjointe des inspections des finances et des affaires étrangères a clairement contesté l'utilité du premier. Si l'ambassadeur s'est prononcé contre sa disparition, a été mise en avant l'idée d'un recentrage de ses missions sur un enseignement de haut niveau, en direction des formateurs et des entreprises, secteur duquel les alliances françaises sont absentes.

Votre Rapporteur spécial s'est aussi inquiété des relations que cet institut entretenait avec le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade. Lorsque celles-ci sont courtoises, le service exerce une influence sur la programmation de l'institut et l'utilise comme un relais de ces actions. Mais cette collaboration dépend beaucoup de la personnalité des directeurs de l'un et de l'autre, dans la mesure où il n'y a pas réellement de lien hiérarchique entre eux. Le principal lien entre les deux structures est financier puisque la subvention consacrée à l'Institut est inscrite sur les crédits délégués à l'ambassade. Mais, une fois accordée, la subvention est gérée librement par l'établissement doté de l'autonomie financière.

Il semble à votre Rapporteur spécial que, d'une manière générale, il conviendrait de préciser les relations entre l'ambassade et les centres culturels, voire de les contractualiser. Le centre culturel pourrait obtenir la garantie que sa subvention serait stable pendant une certaine période contre la fixation d'objectifs. Le niveau de la subvention, voire son maintien, dépendrait des résultats obtenus à l'issue de la période de contractualisation. L'ambassadeur pourrait ainsi veiller à la

cohérence de ses actions, et à leur complémentarité par rapport aux autres structures. Dans tous les cas, la solution présentant le meilleur rapport « qualité-prix » doit être choisie.

Le ministère envisage de créer une forme unique d'établissement, à l'horizon 2005 : des « centres de coopération et d'action culturelle » dotés de l'autonomie financière seraient investis d'une fonction de coopération et de « médiation » culturelle, sous l'autorité des ambassadeurs. Cette proposition permettrait le cumul des avantages présentés par les différentes structures. En effet, d'un côté, les services de coopération et d'action culturelle ne sont pas dotés de l'autonomie financière, ce qui les prive d'un instrument de gestion plus souple et pluriannuel ; d'un autre côté, les établissements à autonomie financière ne sont pas chargés d'une mission de coopération et ne peuvent donc ni monter des projets de coopération, ni participer à des appels d'offre des organisations internationales. Cette solution innovante est de nature à permettre le regroupement des différentes implantations, la suppression des doublons et des éventuelles rivalités (entre responsables des diverses structures notamment), tout en donnant les moyens de bien remplir les missions culturelles et de coopération. Votre Rapporteur spécial est favorable à son expérimentation.

Par ailleurs, des expériences intéressantes sont actuellement menées en matière de collaboration avec le réseau culturel allemand. Des co-localisations franco-allemandes sont déjà réalisées en Bolivie, à Palerme et à Luxembourg. Elles sont à l'étude en ce qui concerne Moscou et Ramallah.

## **B.- POUR DES AMBASSADES REELLEMENT INTERMINISTERIELLES**

Au cours de la onzième conférence des ambassadeurs, qui s'est tenue à Paris le 29 août 2003, le ministre des affaires étrangères s'est prononcé en faveur des « initiatives valorisant la dimension interministérielle d'une ambassade » et a présenté la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne comme un modèle à suivre pour les autres ambassades européennes. Des projets en ce sens sont actuellement en cours d'élaboration, en particulier à Madrid.

### **1.- Des premières expériences limitées mais positives**

Dans un souci de rationalisation de leurs réseaux, le ministère de l'économie et celui des affaires étrangères ont déjà opéré quelques rapprochements afin de constituer des postes à vocation consulaire et commerciale. Le premier poste mixte a été ouvert en 1985 à Miami. Six autres ont été mis en place depuis, à Vancouver, Houston, Atlanta, Osaka, Dubai et Bombay. Le ministère estime que l'expérience est positive en matière de visibilité, de représentativité et donc d'image de la France. Elle est bien perçue, tant par le public que par les personnels. Chaque poste a un chef unique, qui est un diplomate pour les trois premiers postes cités, un fonctionnaire de la direction des relations économiques extérieures (DREE) pour les quatre suivantes.

Les services sont regroupés dans un même immeuble, mais, à l'exception du chef de poste, deux équipes distinctes sont maintenues, les métiers consulaires et de la mission économique étant très différents. La mixité favorise néanmoins une meilleure coordination dans l'accomplissement de certaines tâches, pour des demandes de visas présentées par des entreprises françaises par exemple.

Le ministère des affaires étrangères estime que les économies budgétaires ne sont pas spectaculaires à cause du maintien des deux équipes distinctes. En ce qui concerne les effectifs, il cite la présence d'un seul chef de poste au lieu de deux et des économies d'échelle qualifiées de marginales (suppressions d'agents de sécurité, standardistes, fonctionnaires d'accueil dans certains cas). Les budgets de fonctionnement et d'équipement seraient peu réduits, même si le poste mixte permet la suppression d'un véhicule de service et l'achat groupé du mobilier et des équipements reprographiques ou informatiques. Certains postes ont des comités de gestion unifiés mais les services comptables et informatiques demeurent séparés en raison de la dualité des procédures et des logiciels.

Le regroupement des services administratifs à l'étranger donne aussi lieu à des postes mixtes entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture et de la communication, à Alexandrie, Cracovie, La Nouvelle-Orléans, Vancouver.

**La modestie des économies réalisées est relative, et liée aux limites de l'expérience elle-même. Les rapprochements ne concernent que deux services, mais déjà le ministère constate que la circulation de l'information est meilleure et que les chefs de poste ont des contacts plus rapides et d'un meilleur niveau. Les perspectives sont donc réellement positives.** L'exemple de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne en donne un témoignage d'une toute autre dimension.

## **2.- Avantages et limites de l'interministérialité à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne**

Votre Rapporteur spécial s'est rendu à Bruxelles afin de se rendre compte directement du fonctionnement de la Représentation permanente. Les missions particulières qui lui sont confiées expliquent très largement qu'elle rassemble des personnels provenant d'un nombre considérable d'administrations françaises. Elle constitue néanmoins un laboratoire très intéressant de fonctionnement interministériel. Elle révèle à la fois ses incontestables avantages et ses limites pratiques.

### ***a) Un fonctionnement interministériel très satisfaisant***

Point de contact entre l'administration française et les institutions de l'Union européenne, la Représentation permanente participe aux négociations communautaires à tous les niveaux et dans tous les domaines (agriculture, économie, santé, finances, politique étrangère, coopération, commerce extérieur, affaires intérieures et justice...). C'est pourquoi sa nature est interministérielle. Ses effectifs,

qui s'élèvent à 168 agents, proviennent de l'ensemble des administrations : 75 appartiennent au ministère des affaires étrangères, 13 au ministère de la défense, 23 à la DREE, 11 aux directions du Trésor et du budget, 4 aux ministères des affaires sociales et de la santé, 7 aux ministères de l'intérieur ou de la justice, 7 au ministère de l'agriculture. Pour les agents de catégorie A, le ministère des affaires étrangères représente un tiers du total (26 agents sur 80).

Il n'y a pas de cloisonnement des activités selon le ministère de provenance. Ainsi, des secrétaires du ministère des affaires étrangères travaillent avec des conseillers d'autres origines ; un agent de la DREE est affecté au centre d'archives et de documentation, qui fait partie des services communs, relevant du ministère des affaires étrangères. Surtout, il existe une certaine fongibilité des dossiers entre représentants des différents ministères : des conseillers venant du ministère des affaires étrangères traitent des dossiers « politiques internes » (pêche, environnement, marché intérieur), des conseillers du ministère de l'économie traitent de politique étrangère (Asie, Amérique latine, États-Unis), d'autres suivent en totalité ou en partie des dossiers ne recoupant pas les compétences de leur ministère d'origine (par exemple, un administrateur civil du ministère de l'éducation nationale suit aussi les dossiers relatifs à la culture et à l'audiovisuel).

La cohésion entre l'ensemble des agents est assurée par le représentant permanent et le représentant permanent adjoint, qui parlent au nom de la France au Comité des représentants permanents (COREPER) afin de préparer les conseils des ministres. Selon leurs secteurs, les conseillers rendent donc compte de leurs travaux à l'un ou à l'autre. Les instructions proviennent du secrétariat général de coopération interministérielle (SGCI), et non du ministère des affaires étrangères, sauf pour la Politique étrangère et de sécurité commune.

D'un point de vue pratique, tous les personnels sont reliés à l'Intranet du ministère des affaires étrangères et peuvent communiquer entre eux grâce à du matériel mis à disposition par ce dernier. C'est lui aussi qui se charge des services horizontaux (service de presse, service des relations avec le Parlement, conseiller juridique – ce rôle étant assuré par un membre du Conseil d'État, détaché auprès du ministère des affaires étrangères –...) et des services communs à caractère administratif ou logistique. Les redondances sont ainsi totalement supprimées.

### ***b) D'incontestables limites pratiques***

Si, à la Représentation permanente, la collaboration entre fonctionnaires issus de différentes administrations apparaît exemplaire, elle se heurte à un certain nombre de lourdeurs.

Les personnels continuent d'appartenir à leur ministère d'origine et de relever de statuts différents. Les règles en matière de rémunération, de frais de représentation, d'avantages matériels<sup>(9)</sup>, de congés, ne sont pas les mêmes pour tous.

---

<sup>(9)</sup> Par exemple, les agents du ministère des affaires étrangères en mission bénéficient d'une prise en charge forfaitaire et égale quelles que soient leurs fonctions ; c'est une prise en charge des frais réels qui est accordée aux agents du ministère des finances, ce qui semble mieux adapté.

Le Représentant permanent exerce les fonctions de chef de poste et donne notamment son avis sur les propositions d'affectation des agents de catégorie A, tous services confondus. Pourtant, chaque chef de service gère son personnel, expatrié ou recruté localement, le représentant permanent n'étant compétent que pour les personnels qui relèvent du ministère des affaires étrangères.

Mais c'est surtout pour ce concerne les crédits de fonctionnement, que le cloisonnement semble peu justifié. L'ambassadeur est certes l'ordonnateur secondaire, mais la gestion des crédits délégués par les ministères autres que celui des affaires étrangères est assurée par les chefs de service concernés, ordonnateurs secondaires délégués. Chacun gère donc son budget. Il n'y a pas même un budget commun à l'ensemble des services relevant du ministère de l'économie : le service en charge de la politique commerciale, appartenant à la DREE, a des crédits distincts de ceux dont dispose le service des affaires économiques, financières et monétaires, constitué d'agents des directions du budget et du Trésor. L'unique douanier de la Représentation permanente est lui-même autonome d'un point de vue budgétaire !

Cette situation, qui se retrouve dans toutes les ambassades, y compris dans les postes mixtes, apparaît particulièrement incongrue à Bruxelles, où les personnels travaillent tous ensemble et apparemment en bonne intelligence. Ce cloisonnement budgétaire est présenté comme normal par les différents acteurs et comme n'entraînant pas de difficultés particulières. Il n'en reste pas moins que chaque service achète ses fournitures indépendamment de son voisin, et dispose, le cas échéant, de ses propres véhicules, même si les voitures du ministère de l'économie sont en cas de besoin mises à la disposition des ministres en mission à Bruxelles, même s'il ne s'agit pas de l'un des ministres de tutelle.

Plusieurs instruments permettent de mettre un peu de cohérence dans ce complexe mode de financement. C'est la régie de Bruxelles qui assure le paiement de toutes les dépenses effectuées par une administration française représentée en Belgique, de quelque ministère qu'elle relève. En son sein, un « atelier de paye » se charge de l'intégralité des salaires du personnel recruté local ; il gère les contrats, les contentieux, donne des conseils juridiques, s'occupe des licenciements... Huit personnes, logées au consulat général de Bruxelles, sont spécialistes de ces questions et permettent aux différents postes de se passer de personnel dans ce domaine.

Un bureau commun de gestion exerce quant à lui la fonction de comptable pour les dépenses de fonctionnement de l'immeuble qui abrite le consulat général, la Représentation permanente et la mission d'expansion économique. Il joue le rôle d'un syndic de copropriété, chaque ministère participant aux charges communes selon une clé de répartition qui tient compte de la surface de bureau occupée. 45 % du total est pris en charge par le ministère des affaires étrangères, qui met gratuitement un bureau à la disposition de chacune des chambres du Parlement français, moins de 20 % sont financés par la DREE. Chacun paie ainsi sa part, le

plus petit des dix-neuf contributeurs étant le ministère de l'environnement, pour 0,28 % de l'ensemble.

Enfin, le représentant permanent a fait part à votre Rapporteur spécial de son intention d'organiser très prochainement une conférence budgétaire, en application des instructions du ministère des affaires étrangères dans le cadre de la mise en place des budgets pays. L'objectif est d'optimiser l'utilisation des crédits mis à la disposition de la Représentation permanente par les différents ministères, en dégagant des objectifs communs à tous les services. Les doublons étant déjà très limités, il ne semble pas que beaucoup d'économies puissent en être attendues.

### **3.- Une ambassade bilatérale en voie de réorganisation : l'exemple de Madrid**

Le plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007 » signale plusieurs expérimentations actuellement en cours ou qui devraient être très prochainement menées en Espagne :

- c'est l'un des pays qui bénéficiera en 2004 d'un « budget pays LOLF » ;
- comme dans les autres pays de l'Union européenne, doivent être constitués, d'ici à 2007, des « pôles de référence des questions européennes » ;
- l'évolution du rôle des consuls généraux et des consuls doit y être expérimentée : les missions consulaires traditionnelles, comme celles liées à l'état civil, pourraient être regroupées en un seul site ou délocalisées en France, et les consuls se consacraient à des « fonctions relevant de l'action d'influence » ; en 2004, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal feront la même expérimentation ;
- les services dispersés géographiquement seront regroupés afin d'assurer une meilleure cohérence des actions et de réaliser des économies d'échelle : Madrid, et Prétoria, mettront en œuvre ce regroupement en 2004.

Lors de sa visite sur place, votre Rapporteur spécial a eu l'impression que c'était surtout ce regroupement géographique qui était actuellement au centre des préoccupations de tous. Il a indiqué dans quelle mesure l'expérimentation du « budget pays LOLF » suscitait des interrogations et comment l'évolution du réseau consulaire était envisagée. La constitution des « pôles de référence des questions européennes » ne lui a pas été présentée comme une priorité.

#### ***a) Vers un regroupement géographique source d'économies***

Jusqu'à cet automne, les services de l'ambassade de France à Madrid étaient répartis sur trois sites :

- la chancellerie politique, la mission militaire et l'attaché de police occupent les locaux qui sont depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle ceux de l'ambassade de France, rue Salustiano Olozaga ;

– la trésorerie près l’ambassade de France, le conseiller pour les affaires sociales, la mission économique, le service de coopération culturelle, le service pour la science et la technologie occupent le vaste bâtiment moderne de la rue Marquès de la Ensenada, qui abrite aussi le consulat général et est adossé à un ancien lycée qui accueille l’Institut français de Madrid ;

– le service financier, le conseiller douanier, le service de l’attaché fiscal étaient logés dans un appartement loué, situé rue Alcalá.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre dernier, ces trois unités financières ont rejoint l’immeuble de la rue Marquès de la Ensenada. Cette première étape du regroupement a permis de notables économies de fonctionnement, dans la mesure où le paiement d’un loyer élevé est ainsi économisé et où la quote-part des charges de l’immeuble commun est très nettement moins élevée.

L’étape désormais en préparation est d’une toute autre ampleur : il s’agit de regrouper tous les services sur le seul site de la rue Marquès de la Ensenada, ce qui suppose l’occupation d’une grande partie de l’immeuble de l’Institut français adjacent – et notamment de nombreuses salles de cours – et la réorganisation du bâtiment moderne. L’hôtel particulier qui abrite actuellement la chancellerie serait ainsi libéré et pourrait être vendu. De nombreux avantages sont attendus de cette opération.

D’un point de vue fonctionnel, tous les personnels avec lesquels votre Rapporteur spécial s’est entretenu ont souligné que le morcellement géographique entraînait un cloisonnement dans le travail. Ils se réjouissent de pouvoir, dans l’avenir, « passer une tête » dans le bureau d’un collègue d’un autre service afin de l’interroger sur tel ou tel point. Un fonctionnement plus interministériel serait ainsi favorisé, même s’il a été indiqué à votre Rapporteur spécial que les télégrammes à plusieurs voix étaient déjà relativement plus fréquents et que certains sujets donnaient lieu à concertation entre services.

L’ambassadeur espère que son rôle de coordination sera ainsi mieux assuré. La possibilité de rassembler tous les chefs de service autour de son bureau a même été envisagée, avant d’être abandonnée, apparemment devant le manque d’enthousiasme de certains des chefs de service concernés, désireux de rester à proximité des personnels qu’ils dirigent.

Le regroupement devrait aussi conduire à des économies, directes ou indirectes, de crédits et de personnels. L’abandon de l’immeuble actuel de la chancellerie permettra de réduire de 110.000 euros par an le budget de fonctionnement du poste, grâce à des économies d’énergie, de contrats, d’équipements. Les travaux immobiliers sollicités dans la programmation immobilière 2003 pour un montant de 585.000 euros, dont votre Rapporteur spécial a pu constater la nécessité, ainsi que les travaux d’installation du réseau informatique prévus fin 2003 pour un coût de 200.000 euros, ne seront pas réalisés. Sur le plan de la sécurité, le transfert rue Marquès de la Ensenada du poste de garde de la chancellerie induira une économie de 105.000 euros par an au titre du contrat

passé avec une société de sécurité pour la protection du bâtiment moderne. 24.000 euros seront encore économisés sur les coûts liés à l'accueil et au standard. Sur les 567.000 euros de dotation destinée au fonctionnement de la chancellerie, près de 240.000 euros pourraient ainsi être économisés chaque année grâce au regroupement, auxquels s'ajoutent 785.000 euros d'économies sur les opérations immobilières et d'équipement abandonnées.

Parallèlement, le produit de la vente de l'immeuble de la chancellerie a été estimé entre 14 et 16 millions d'euros. L'ambassadeur souhaite qu'une partie de ce produit, qui sera rattaché intégralement aux crédits du ministère des affaires étrangères, comme il est d'usage pour ses cessions immobilières, soit mise à la disposition du poste de Madrid. Si 50 % du produit de cession lui étaient octroyés, ils pourraient à la fois couvrir les aménagements de l'immeuble de la rue Marquès de la Ensenada nécessaires au regroupement, et la création d'une fondation France-Espagne, que l'ambassadeur appelle de ses vœux. Un tel processus de rétrocession n'est pas mis en œuvre actuellement. **Votre Rapporteur spécial est favorable à l'intéressement du poste à ce type d'opérations immobilières, qui constituent finalement une forme de redéploiement des moyens. Il estime nécessaire que les cessions soient réalisées dans les meilleures conditions financières pour l'État, ce qui suppose la possibilité de recourir à des professionnels de l'immobilier, sous le contrôle du service des domaines, comme il est envisagé de le faire à Madrid.**

Ces économies directes doivent être minorées par le coût du relogement partiel de l'Institut français de Madrid. S'il n'a certainement pas besoin de retrouver un espace aussi vaste que celui qu'il cèdera à l'ambassade, il lui faudra se doter que quelques salles, une partie des cours pouvant avoir lieu dans les entreprises ou au sein d'autres institutions d'enseignement.

Des économies indirectes, qui n'ont pas été chiffrées aussi précisément que les économies directes, sont aussi attendues du regroupement, grâce au rapprochement de fonctions en doublons. Trois groupes de travail étudient les possibilités en ce qui concerne la presse, la documentation et les archives, l'informatique et les télécommunications, la logistique administrative et financière. C'est ce dernier chantier qui est le plus avancé. La mise en place d'un service administratif et financier unique devrait être possible dès le déménagement achevé : le consulat général, les services de coopération culturelle et scientifique et la chancellerie mettront en commun leurs moyens, qui pourront être globalement réduits. Le poste de comptable du consulat sera notamment supprimé. Ce service commun se chargera de la gestion des personnels recrutés locaux, des voyages et missions, des moyens de fonctionnement courant. La mission économique n'a pas souhaité être intégrée dans ce service, mais elle coordonnera son propre fonctionnement avec celui des services de l'ambassade et du consulat. Les autres chantiers progressent : les services du ministère des affaires étrangères partageront le même service du courrier, des archives et de la documentation, libérant un poste supplémentaire. Les réseaux informatiques pourraient être harmonisés, à condition que le ministère des affaires étrangères obtienne les moyens nécessaires à la remise à niveau de son équipement par rapport à celui de la mission économique.

**b) Une « politique des petits pas »**

Les évolutions envisagées relèvent ainsi d'une logique de « petits pas ». Afin d'éviter les crispations, un processus de dialogue social s'amorce sur le projet de réorganisation ; il n'est pas question de réduire brutalement les effectifs. Le regroupement apparaît très positif aux personnels actuellement logés à la chancellerie, car leurs locaux sont vétustes et mal commodes. Il n'en est pas forcément de même pour ceux du consulat, qui craignent de disposer de moins d'espace qu'actuellement, même si le déménagement devrait permettre de les ressembler tous sur le même niveau, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, et d'améliorer les conditions de sécurité et d'accueil du public.

Mais les relations interministérielles ne sont pas toujours évidentes. Les réticences de la mission économique face à un service administratif et financier unique sont justifiées par des différences de procédures. Il ne semble pourtant pas qu'elles posent de problèmes à Bruxelles, où la régie et la gestion des recrutés locaux sont communes. Un compromis semble avoir été trouvé autour de l'idée d'une coordination des personnels des différents ministères en charge de ces opérations et d'un rapprochement physique en un même lieu, l'agent de la mission économique participant dans une certaine mesure aux tâches communes, mais demeurant sous l'autorité du chef de la mission économique.

Le regroupement des chiffres se heurte aussi à une certaine méfiance. Le ministère de la défense a accepté d'installer son chiffre auprès de celui du ministère des affaires étrangères, mais la direction générale de la sécurité extérieure n'est pas prête à procéder de même.

Même la constitution d'un pool de chauffeurs ne va pas de soi. Le chef de la mission militaire a ainsi affirmé à l'ambassadeur que les véhicules du ministère de la défense ne pouvaient être conduits que par des personnels militaires et ne pouvaient transporter de civils...

Face à ces obstacles, l'ambassadeur a adopté une position pragmatique, consistant à faire avancer la réorganisation peu à peu, et comptant sur l'exemple pour conduire les autres ministères à rejoindre les services communs du ministère des affaires étrangères.

Si cette démarche se défend et peut porter ses fruits, votre Rapporteur spécial souhaiterait que des expériences plus hardies puissent être lancées.

**4.- Pour de véritables « budgets pays » interministériels, permettant des redéploiements de moyens**

La conférence budgétaire qui devra se tenir au niveau de chaque pays semble une innovation bien timide à votre Rapporteur spécial, l'ambassadeur devant seulement être informé des budgets dont disposent les autres ministères représentés dans son pays de résidence, ce qui est la moindre des choses pour l'ordonnateur secondaire de toutes les dépenses effectuées par les administrations françaises. Il

reste dépourvu de toute possibilité d'influence sur l'affectation de ces moyens, sur lesquels il n'a pas même le droit d'émettre un avis.

Or, votre Rapporteur spécial a l'impression que si des marges d'économies importantes existent, elles sont à chercher dans les budgets de certains des autres ministères représentés à l'étranger, plutôt que dans ceux des ambassades et des consulats. Il lui apparaît donc indispensable d'évoluer vers un véritable budget pays qui regrouperait l'ensemble des crédits de l'État destinés à un pays et permettrait une allocation optimale des moyens.

L'inégalité des moyens dont disposent les différentes administrations présentes à l'étranger a choqué votre Rapporteur spécial. L'aisance de certains services contraste fortement avec les difficultés des autres, en termes d'effectifs comme de moyens matériels. Il existe des bulles de prospérité très contestables dans le contexte de rigueur budgétaire et en comparaison de la situation d'autres services.

Est-il normal, par exemple, que certaines institutions de prestige relevant du ministère de la recherche disposent de locaux vastes et très bien entretenus et d'une riche bibliothèque pour une poignée d'étudiants et d'artistes, tandis que des services du ministère des affaires étrangères sont mal logés et travaillent sur des systèmes informatiques vétustes ? Les effectifs fournis d'une mission militaire se justifient-ils réellement dans un pays voisin et ami, lorsqu'un très petit nombre de diplomates doit traiter tous les dossiers politiques ? La même question peut se poser pour les nombreux personnels d'une mission économique dans un État membre de l'Union européenne qui est déjà l'un des premiers partenaires commerciaux de la France...

**Votre Rapporteur spécial estime qu'un lissage des moyens de travail et des conditions de vie des agents est absolument indispensable, et qu'elle ne peut concrètement passer que par l'établissement d'un « budget pays » interministériel.** Il ne critique nullement l'existence d'établissements de prestige, mais considère qu'elle doit être le résultat d'une décision politique, et non une simple survivance du passé. Elle doit aussi participer d'une logique globale, et non entraîner la constitution d'îlots de richesse : les moyens doivent être partagés entre toutes les administrations françaises présentes dans un pays.

**Ce partage doit se traduire par la généralisation des économies d'échelle déjà obtenues par des rapprochements ponctuels. Un objectif ambitieux d'économie pourrait être fixé pour l'ensemble des moyens de fonctionnement des réseaux consacrés à l'action extérieure de la France, hors interventions, de l'ordre de 10 % sur cinq ans par exemple. Les économies ainsi obtenues pourraient être utilisées pour renforcer les actions menées sur le terrain.**

L'état récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France préparé dans le cadre du projet de budget pour 2004 évalué à 1,66 milliard d'euros l'ensemble des coûts de fonctionnement des réseaux à

l'étranger, pris en charge sur douze sections budgétaires (sur un total de vingt-six). **Une économie de 10 % permettrait donc de dégager 166 millions d'euros. Rapportée aux dépenses d'intervention estimées à 7,1 milliards d'euros, elle permettrait une hausse de plus de 2,3 % des interventions, ce qui est loin d'être négligeable.**

L'idée d'une mise en commun des moyens des différents ministères dans un souci de rationalisation et de bonne gestion des fonds publics se heurte, votre Rapporteur spécial en est bien conscient, à une longue tradition d'ignorance, voire de rivalité, entre eux. La mise en place, à titre expérimental, sous l'impulsion du Premier ministre, de véritables « budget pays » interministériels dans quelques pays pourrait constituer un choc salutaire et une expérience riche d'enseignements.

Cette logique ne s'oppose pas à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances. Au contraire, elle pourrait très bien s'articuler avec la constitution d'une mission interministérielle consacrée à l'action extérieure de la France. Chaque pays recevrait une enveloppe au titre de chacun des programmes en fonction de priorités retenues par le Gouvernement et les crédits seraient répartis aux bénéficiaires des différentes actions à mener. Le fait que les programmes soient ministériels ne facilite pas les synergies mais n'est pas un obstacle infranchissable dans la mesure où plusieurs ministères peuvent avoir des objectifs très voisins. Cela peut être le cas en matière d'aide publique au développement, de coopération culturelle ou scientifique, par exemple. Une certaine mutualisation interministérielle des moyens, sous l'égide de l'ambassadeur, pourrait donc être opérée afin d'atteindre ces objectifs.

### **III.- POUR UN MEILLEUR ENCADREMENT DES SUBVENTIONS**

Le ministère des affaires étrangères accorde des subventions à une série d'associations et d'organismes non gouvernementaux de taille variable, qui agissent dans différents secteurs. En 2003, en bénéficient aussi bien les Amis des arts et du livre, l'association Ensemble contre la peine de mort, la chambre de commerce et d'industrie de la Moselle, que le Secours catholique et les Enfants du monde. La liste fournie par le ministère ressemble à une énumération à la Prévert.

#### **A.- DES SUBVENTIONS SAUPOUDREES**

Le tableau suivant récapitule les imputations budgétaires, les montants, les services gestionnaires et le nombre d'associations et organismes non gouvernementaux bénéficiant de subventions du ministère des affaires étrangères.

Il repose sur les données fournies par le ministère en réponse à une question de votre Rapporteur spécial sur les associations et organismes non gouvernementaux subventionnés par le ministère. Ces informations recourent très imparfaitement les données mentionnées dans d'autres réponses sectorielles : l'absence de certaines subventions, à l'exemple de celles accordées aux associations qui participent à des actions d'assistance aux réfugiés (voir *supra*), ne s'explique pas ; pour d'autres, les incohérences pourraient être liées à la distinction faite entre la notion de subvention

et celle de cofinancement. En tout état de cause, cette situation témoigne d'une connaissance imparfaite des subventions versées et de l'absence d'un travail de synthèse en la matière, certainement liée à la dispersion des crédits de subvention entre les directions du ministère.

SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT À DES ASSOCIATIONS ET DES ORGANISMES NON GOUVERNEMENTAUX EN 2003

(en millions d'euros)

Direction gestionnaire	Imputation budgétaire	Intitulé du chapitre	Nombre de bénéficiaires	Montants des subventions
<b>DRH</b>	<b>33-92</b>	<b>Autres dépenses d'aide sociale</b>	<b>12</b>	<b>4,18</b>
	33-92-50	Œuvres d'action sociale		
	33-92-60	Cantines		
	33-92-90	Sociétés mutualistes		
<b>DGCID</b>	<b>42-13</b>	<b>Appui à des initiatives privées ou décentralisées</b>	<b>27</b>	<b>4,24</b>
	42-13-10	Coopération avec les Organisations de Solidarité Internationale		
	42-13-20	Associations de volontaires		
	42-13-40	Coopération décentralisée (crédits non déconcentrés)		
<b>DGCID</b>	<b>42-14</b>	<b>Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle</b>	<b>4</b>	<b>157,94</b>
<b>DCMD</b>	<b>42-29</b>	<b>Coopération militaire et de défense</b>	<b>2</b>	<b>0,02</b>
	42-29-20	Formation des stagiaires étrangers		
<b>DGCID</b>	<b>42-15</b>	<b>Coopération internationale et développement</b>	<b>160</b>	<b>25,69</b>
	42-15-20	Bourses échanges et formation		
	42-15-30	Appui aux organismes concourant aux actions de coopération		
	42-15-40	GIP France Coopération Internationale		
	42-15-80	Actions menées par le service des affaires francophone		
	42-15-90	Recherche et échanges scientifiques et technologiques		
<b>DABF</b>	<b>42-37</b>	<b>Autres interventions de politique internationale</b>	<b>50</b>	<b>4,99</b>
	42-37-10	Aides, secours et subventions à divers organismes		
	42-37-20	Interventions du Centre d'analyse et de prévision		
	42-37-40	Intervention du ministre des affaires européennes		
	42-37-51	Fonds d'urgence humanitaire		
	42-37-60	Interventions en matière de presse		
<b>DFAE</b>	<b>46-94</b>	<b>Assistance aux Français à l'étranger et aux étrangers en France</b>	<b>17</b>	<b>0,08</b>
	46-94-12	Organismes d'aide et d'assistance aux Français à l'étranger		
	46-94-33	Adoption internationale		
<b>Total</b>			<b>272</b>	<b>197,14</b>

DRH : direction des ressources humaines ; DGCID : direction générale des la coopération internationale et au développement ; DABF : direction des affaires budgétaires et financières ; DFAE : direction des Français à l'étranger et des étrangers en France.

Source : d'après ministère des affaires étrangères.

Il apparaît que les quatre opérateurs audiovisuels subventionnés par le ministère des affaires étrangères (RFI, TV 5, CFI et la Société monégasque d'exploitation et d'études de radiodiffusion) ont reçu au total près de 158 millions d'euros en 2003. Les 268 autres bénéficiaires se partagent donc environ 39 millions d'euros, ce qui représente en moyenne 146.000 euros par bénéficiaire.

Soixante-deux bénéficiaires, dont les quatre opérateurs audiovisuels, ont obtenu plus de 75.000 euros en 2003. **Mis à par les opérateurs audiovisuels, peu d'organismes ont reçu une subvention supérieure à 1 million d'euros** : c'est le cas de l'Association française d'action artistique (15 millions d'euros), de l'Association pour la diffusion de la pensée française (2,77 millions d'euros), de la Mutuelle des affaires étrangères (1,71 million d'euros), de l'Association des œuvres sociales du ministère (1,56 millions d'euros) et de l'agence ÉDUFRANCE (1,45 million d'euros). Déduction faite de ces cinq organismes et des autres subventions destinées aux œuvres sociales du ministère, les quelque 250 autres

bénéficiaires reçoivent **en moyenne 55.000 euros**. Quelques uns perçoivent une subvention inférieure à 1.000 euros.

La réserve parlementaire est à l'origine du subventionnement de certains organismes, pour des montants généralement modestes. 25 organismes étaient destinataires de ces crédits, pour un total de 0,92 million d'euros en 2003. Les subventions sont comprises entre 1.000 et 150.000 euros. Le plus gros bénéficiaire reçoit en outre 100.000 euros de subvention accordés par le cabinet du ministre des affaires étrangères.

Comme le tableau le montre, les subventions ne sont pas toutes gérées par le même service du ministère. C'est la DGCID qui accorde les subventions les plus nombreuses et y consacre les plus de crédits (environ 80 % du total) ; la direction des affaires budgétaires et financières ne joue qu'un rôle marginal.

Le bureau des interventions, qui fait partie de la DABF, gère les subventions financées sur le chapitre 42-37. Ces dernières sont accordées par le cabinet du ministre des affaires étrangères, par le cabinet du ministre délégué aux affaires européennes ou par le Centre d'analyse et de prévision. 78 associations ont été subventionnées en 2002, 54 en 2003. La moitié environ de ces subventions financent des colloques. Le bureau ne choisit pas les associations qui sont subventionnées ; son avis est seulement sollicité par les cabinets, tandis que le Centre d'analyse et de prévision, grâce à son expertise, effectue une sélection autonome parmi les listes de projets que les instituts de recherche lui proposent. La demande de subvention passe ensuite par un dossier commun à tous les ministères, mis en place par une circulaire du Premier ministre en date du 24 décembre 2003. Il permet, notamment, d'obtenir de l'association le compte-rendu technique et financier des opérations menées sur subventionnement public au cours des années précédentes. En 2003, pour tenir compte de la rigueur budgétaire, une moyenne de réduction des subventions de 30 % a été définie ; elle a été modulée en fonction des priorités du ministère. C'est le directeur des affaires budgétaires et financières qui préside la réunion au cours de laquelle les demandes sont examinées. Seules les plus délicates sont soumises explicitement au secrétaire général.

Une structure spécifique appartenant à la DGCID, la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), dirige l'action du ministère en faveur des organisations de solidarité internationales (OSI). Les principales orientations sont le cofinancement de projets de terrain hors ZSP (en Roumanie, dans les Balkans et en Amérique latine), le soutien à des actions en faveur de l'éducation et la jeunesse, l'aide aux collectifs et coordinations d'OSI et le renforcement de la présence des ONG du Sud dans les grands rendez-vous internationaux. Les contributions du ministère sont plafonnées à 50 % du budget prévisionnel de chaque projet, l'association française porteuse du projet devant en apporter 15 % au minimum. Pour chaque projet sont demandés l'avis de l'ambassade de France dans le pays bénéficiaire, celui des services techniques et géographiques de la DGCID et celui de la direction politique.

C'est aussi la MCNG qui gère les crédits non déconcentrés destinés à la coopération décentralisée (article 42-13, chapitre 30), les crédits déconcentrés (même article, chapitre 40) étant notamment relatifs aux contrats de plan. Les crédits non déconcentrés sont utilisés au versement de subventions aux collectivités territoriales ou à des organismes affiliés porteurs de projets.

## **B.- UNE EFFICACITE A CONTROLER ET A AMELIORER**

Le fait que les subventions soient généralement peu élevées ne justifie pas qu'elles soient accordées sans contrepartie. Le bénéficiaire doit prendre des engagements et les respecter. Ces engagements doivent contribuer aux actions menées par le ministère des affaires étrangères.

### **1.- Des progrès récents et encore restreints**

Le bureau des interventions a reconnu qu'un certain nombre d'associations sont des « habituées » des subventions du ministère. Il a été indiqué à votre Rapporteur spécial que, même en l'absence de demande formelle, les subventions accordées aux plus gros bénéficiaires (comme les fondations Robert Schumann ou Jean Jaurès), sont considérées comme reconduites et que leur versement est programmé en début d'année. En cas de nouvelle demande d'une association, est théoriquement vérifié l'usage qui a été fait de la subvention précédemment accordée, grâce à un compte-rendu effectué par le bénéficiaire. Concrètement, cette vérification est difficile à réaliser, notamment quand les subventions servent au fonctionnement de l'organisme bénéficiaire.

Le directeur du Centre d'analyse et de prévision a souligné à votre Rapporteur spécial les efforts en cours pour accorder des subventions sur un projet précis, dont le rendu, en particulier sous forme de publication, peut être analysé et apprécié par les chercheurs du Centre. Les cabinets ministériels ont adopté récemment le même type d'orientation, ce qui devrait réduire le nombre des « habitués » et faciliter le contrôle de l'utilisation qui a été faite de la subvention. Il semble que ce soit surtout la rigueur budgétaire qui a poussé à cette démarche : les crédits à distribuer étant en réduction, une plus grande attention est accordée à leur usage et les subventions peuvent être réduites s'il apparaît qu'elles n'ont pas été entièrement consommées l'année précédente. Ces mesures de bon sens semblent être d'une mise en œuvre récente et faire suite à des années de reconductions quasi automatiques.

La démarche mise en œuvre dans les relations du ministère avec les ONG est intéressante : elles sont de type contractuel. Les ONG signent une convention de subvention par laquelle elles s'engagent à réaliser les actions pour lesquelles une contribution du ministère est sollicitée, et à fournir, dans un délai d'un an à compter de la date de paiement, un compte-rendu technique et financier d'utilisation des crédits ; les rapports d'étape conditionnent les versements intermédiaires. Depuis plusieurs années, la MCNG s'est engagée à renforcer l'analyse des comptes-rendus

d'exécution de certaines associations. Une collaboration avec le bureau de l'audit et du contrôle de la DGCID est parfois mise en œuvre pour compléter les évaluations.

Un conseiller de coopération est en charge des dossiers de subvention à des ONG dans chaque poste concerné ; il assure le suivi des réalisations, avec l'appui d'une assistance technique spécialisée. Ce dispositif est particulièrement important dans les pays où les associations françaises sont fortement implantées.

Le soutien que le ministère accorde aux actions de coopération décentralisée entraîne aussi des travaux d'évaluation. En 2003, ils ont porté sur les opérations menées au Mali et au Cambodge, sur les actions conduites par la ville de Belfort en méditerranée et celle de Besançon au Burkina-Faso. Deux organismes, Cités Unies de France et PS-eau sont aussi en cours d'évaluation.

## **2.- Des démarches à systématiser**

Les « bonnes pratiques » mises en œuvre dans certains services devraient être systématisées et l'évaluation *a posteriori* des résultats obtenus par les structures subventionnées devrait être plus fréquente. Une réflexion commune à l'ensemble des services concernés pourrait être menée, par exemple sous la houlette de l'inspection générale des affaires étrangères, afin de définir une démarche commune pour chaque étape (instructions des dossiers, prise de décision, fixation du montant, versement des subventions, suivi sur le terrain, évaluation *a posteriori*...).

Les spécialistes des différentes actions du ministère présents dans les postes devraient être chargés du suivi des réalisations des organismes subventionnés, tandis qu'une structure spécialisée pourrait être créée pour les évaluer au regard des objectifs du ministère et des engagements pris par le bénéficiaire en contrepartie de la subvention. Le système de contractualisation, qui existe déjà pour les relations avec les organisations non gouvernementales, pourrait être généralisé, ce qui suppose que les subventions n'aient plus pour objet le fonctionnement courant des associations, mais la participation au financement de projets précis.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 4 novembre 2003, la Commission a examiné les crédits des **Affaires étrangères et de la francophonie**.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, un débat a eu lieu.

**M. Pierre Hériaud, Président**, a remercié votre Rapporteur spécial pour son exposé comme pour ses précisions quant à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Des thèmes d'enquêtes peuvent-ils être suggérés à la Cour des comptes ?

**M. Alain Rodet** a souligné que les efforts de rationalisation des moyens passaient probablement par une remise en ordre des nombreuses structures de la francophonie. Quel ministère prend en charge les rémunérations et les moyens de fonctionnement des gendarmes affectés dans les postes diplomatiques et consulaires ? La réforme des consulats européens a-t-elle des chances d'aboutir rapidement ?

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que les moyens de rémunération des gendarmes étaient imputés sur le budget du ministère des Affaires étrangères, et non pas sur celui de la Défense. En ce qui concerne les consulats européens, le ministère applique la politique des « petits pas », alors qu'il serait possible d'avancer beaucoup plus rapidement si un plan d'ensemble de restructuration des consulats était mis en place. Les expérimentations menées au ministère des Affaires étrangères ne vont pas assez loin et il en sera fait part au ministre lors de l'examen en séance publique. Les avancées en matière de loi organique ne sont pas satisfaisantes, votre Rapporteur spécial ayant écrit une lettre au Président de la commission des Affaires étrangères pour l'alerter et le sensibiliser à cette question. On peut regretter les divergences entre le ministère des Affaires étrangères, qui souhaite disposer d'une vision d'ensemble sur « l'action extérieure de la France », et le ministère de l'Économie qui ne souhaite pas en faire une mission au sens de la loi organique. Pour ce dernier, la véritable mission à élaborer concerne l'aide publique au développement. Les divergences d'interprétation entre les deux ministères se retrouvent au niveau des programmes, le ministère des Affaires étrangères ayant souhaité vider de leur substance les programmes à l'étude et les ayant réorganisés en fonction des structures administratives actuelles. Trois programmes sont aujourd'hui envisagés : un programme centré autour de la direction générale de la coopération culturelle internationale et du développement (DGCCID) et deux programmes « satellitaires », le premier dans lequel figurerait notamment le FED et le second consacré à l'ensemble des moyens supports, y compris les rémunérations. Cette architecture ne correspond pas à une vision structurée de l'action du ministère des Affaires étrangères, mais à une approche purement administrative.

**M. Christian Cabal** a souhaité savoir si des crédits sont prévus pour la réalisation du visa biométrique, lequel devrait impliquer des moyens logistiques nouveaux.

**M. Michel Diefenbacher** s'est interrogé sur la mise en place de postes diplomatiques réellement interministériels. Comment le ministère de l'Économie et des finances accueille-t-il cette idée ? Les fonctionnaires seraient-ils rémunérés sur la dotation globale du ministère des Affaires étrangères ? Quel en serait l'impact sur la nomination des personnels en poste à l'étranger ?

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que cette question avait fait l'objet de nombreuses discussions avec Bercy. Aujourd'hui, chacun semble défendre ses propres prérogatives. Au cours de sa mission à Madrid, votre Rapporteur spécial a pu se rendre compte que « splendeur et misère » se côtoyaient dans certains postes. L'ambassade de France en Espagne dispose de seulement quatre diplomates tandis que quarante fonctionnaires sont par ailleurs présents au titre de l'action économique. Cette disproportion pose inévitablement la question de l'efficacité du déploiement des moyens humains en Espagne, ou ailleurs. Les chambres de commerce pourraient prendre une part beaucoup plus active à cet égard. Il est prévu que les ambassadeurs puissent convoquer une conférence budgétaire interservices, afin de disposer d'une vision globale des moyens budgétaires mobilisables dans le pays. Toutefois, aucun moyen d'intervention direct des ambassadeurs sur ces crédits n'est envisagé. Des efforts timides sont entrepris en matière de fongibilité asymétrique des crédits. Les ambassadeurs rencontrés par votre Rapporteur spécial se sont montrés particulièrement réservés sur la mise en œuvre de cette réforme. L'exemple de Madrid révèle que l'intérêt suscité par le regroupement matériel des services dans un seul bâtiment est bien plus grand que celui lié à la fongibilité. Les efforts accomplis sont encore bien éloignés de la réalisation complète des objectifs de la loi organique.

\*

\* \*

Votre Commission a *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits des Affaires étrangères et de la francophonie et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.