



N° 1866

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME I

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

PAR M. RICHARD CAZENAVE,

Député

---



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – UN BUDGET QUI RESTE MARQUE PAR DE TRES FORTES CONTRAINTES</b> .....	7
<b>A – LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE</b> ...	7
1) La prise de conscience de l'évolution préoccupante des moyens du ministère des Affaires étrangères .....	7
2) Une exécution 2004 satisfaisante .....	8
3) Un budget qui permet de respecter les principales priorités du ministère.....	9
<b>B – L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE</b> .....	11
1) Des efforts de rationalisation qui se poursuivent.....	11
2) Certains chapitres budgétaires en limite de capacité .....	12
3) La facturation des frais de visa : l'exemple type d'un effort du ministère sans contrepartie réelle.....	14
<b>II – UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA MODERNISATION DE L'ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT</b> .....	17
<b>A – LE PREMIER BUDGET PRESENTE SOUS FORMAT « LOLF »</b> .....	17
1) Des missions et programmes qui respectent l'esprit de la réforme budgétaire.....	17
2) Les prémices de la mise en œuvre de la LOLF dans le budget 2005 .....	18
<b>B – LA NECESSITE DE POURSUIVRE LA REFORME DE L'ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT</b> .....	20
1) Continuer de développer une approche interministérielle .....	20
2) Les projets immobiliers du ministère.....	21
3) Une réflexion à poursuivre sur la carte du réseau extérieur du ministère .....	22
<b>CONCLUSION</b> .....	25
<b>AUDITION DES MINISTRES</b> .....	27
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>ANNEXE : Lettre du Président de la République au Premier ministre sur les moyens de l'action extérieure de l'Etat (10 mars 2004)</b> .....	36



Mesdames, Messieurs,

Le budget du ministère des Affaires étrangères devrait atteindre en 2005 **4,41 milliards d'euros**, soit une hausse de 4,43 % par rapport à la Loi de finances initiale pour 2004.

Cette augmentation s'explique d'abord par le transfert au budget du ministère de crédits d'action extérieure inscrits sur le budget d'autres ministères : la part du budget des Affaires étrangères passera donc en 2005 de 1,51 % à 1,58 % du budget de l'Etat. Il faut se féliciter de cette extension de périmètre qui constitue un effort de clarté et d'efficacité de l'action extérieure de l'Etat. **Pour la première fois en 2005, plus de la moitié des crédits d'action extérieure relèveront du budget des Affaires étrangères**, conformément à la logique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, qui entrera en vigueur dès l'an prochain, pour le PLF 2006.

**A périmètre constant, les crédits du ministère progressent de 1,2 %**, ce qui permettra de financer les priorités du ministère, compte tenu des efforts faits en matière d'emplois et de fonctionnement. La baisse du titre III a permis en effet d'obtenir des augmentations des dotations qui font la « valeur ajoutée » de l'action extérieure de l'Etat.

Cependant, l'action de ce ministère dépend d'abord des hommes et des femmes qui le servent, lesquels ont souvent été les premiers concernés par les constants efforts de rigueur demandés à ce ministère. En 2005, si la baisse des effectifs se poursuivait, en tenant toujours compte des besoins réellement exprimés sur le terrain, le pouvoir d'achat des agents ne serait pas diminué, suite à la décision prise de ne pas réduire de nouveau les indemnités de résidence à l'étranger.

Ainsi, le budget du ministère des Affaires étrangères pour 2005 doit, sous certaines réserves exprimées par votre Rapporteur, permettre à la France, comme l'a demandé le Président de la République, de mener une action internationale ambitieuse, tout en participant à l'effort général de réforme de l'Etat.

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. A cette date, fixée cette année au 9 octobre, environ 77 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur qui a pu *in fine* travailler avec 94 % des réponses. Votre Rapporteur tient donc à remercier les services du ministère des Affaires étrangères pour la coopération et l'efficacité dont ils ont fait preuve.

## I – UN BUDGET QUI RESTE MARQUE PAR DE TRES FORTES CONTRAINTES

### A – La mise en œuvre des engagements du Président de la République

*1) La prise de conscience de l'évolution préoccupante des moyens du ministère des Affaires étrangères*

La grève sans précédent des agents du ministère des Affaires étrangères, le 1<sup>er</sup> décembre 2003, était directement liée à la réforme des indemnités de résidence. Mais l'importance de la mobilisation - dans l'ensemble des corps, y compris d'encadrement, et des implantations du ministère - révélait un malaise beaucoup plus profond. En effet, comme votre Rapporteur l'avait montré dans son Avis sur le projet de loi de finances pour 2004, **l'année 2003 avait connu une régulation budgétaire sans précédent**, alors que ce ministère était pourtant déjà habitué aux gels et annulations de crédits : cette régulation avait fortement pesé sur notre outil diplomatique. Elle avait par exemple atteint plus de 15 % des crédits de fonctionnement courant du ministère : un tel niveau avait grandement handicapé l'action extérieure de la France du fait d'une dégradation inacceptable des conditions de travail (pénurie de certaines fournitures, cessation de certaines activités de la valise diplomatique...), et du report d'investissements pourtant prioritaires (carte nationale d'identité sécurisée...). Du côté des interventions, des projets ont dû être suspendus, mettant à mal l'image et la parole de la France.

Après plus de dix années de rationalisation, le ministère des Affaires étrangères pouvait en effet estimer à bon droit qu'il avait pris plus que sa part au nécessaire effort de réforme de l'Etat. Pourtant, le ministère des Finances semblait ne tenir aucun compte de la baisse de près d'un cinquième des effectifs du Quai d'Orsay depuis 1993, effort qu'aucun autre ministère n'a réussi à imiter.

Une prise de conscience du caractère trop prononcé des efforts demandés au ministère des Affaires étrangères était indispensable, et votre Rapporteur se félicite qu'elle soit intervenue en 2004, par l'intermédiaire de la voix la plus autorisée lorsqu'il s'agit de politique étrangère, à savoir celle du Président de la République. En effet, par une lettre adressée au Premier ministre le 10 mars 2004<sup>1</sup>, le Président de la République fait un constat sans appel du « *coût politique et des dommages difficilement réversibles que [la politique d'économies] inflige à notre outil diplomatique* ». De façon très inhabituelle, il remettait par ailleurs en cause les analyses de la Direction du budget sur l'utilité de l'action internationale qui serait pour cette dernière « *une variable d'ajustement, un vecteur de dépenses superflues* ». En conséquence, il demandait **que le budget du**

---

<sup>1</sup> Voir copie de la lettre en annexe

**ministère des Affaires étrangères soit exempté de toute mesure de régulation budgétaire en 2004 et fasse l'objet d'une priorité en 2005.**

*2) Une exécution 2004 satisfaisante*

En conclusion de l'avis de la Commission des Affaires étrangères<sup>2</sup> sur le projet de loi de finances pour 2004 votre Rapporteur avait estimé, après avoir insisté sur les limites de la portée l'autorisation budgétaire, que « *la qualité de l'action du ministère des Affaires étrangères en 2004 dépendra davantage des crédits effectivement disponibles que des crédits votés en loi de finances* ».

Ainsi, l'engagement du Président de la République a permis au ministère de ne pas se retrouver en 2004 à nouveau dans une situation inextricable, comme cela avait été le cas en 2003 (surtout en administration centrale) et en 2002 (dans les postes à l'étranger). **Pour la première fois depuis de très nombreuses années, le ministère des Affaires étrangères n'a été victime en 2004 d'aucune annulation ou gel de crédits.**

Concernant les reports la situation est la suivante. Tout d'abord, il convient de préciser que le ministère, en 2004, a obtenu le report de la totalité des crédits non consommés en 2003, alors que le gel inattendu des crédits de report, en avril 2003, avait contribué à l'impasse budgétaire dans laquelle s'était retrouvé le ministère l'an dernier. Au total, il a pu bénéficier, dès le mois de mai, d'un total de crédits de reports de 142,75 millions d'euros.

Pour autant, certains de ces crédits de report ont été redéployés au profit d'autres administrations afin de faire face à des dépenses imprévues, mais ayant un lien avec l'action extérieure de la France. Au total, 23 millions d'euros de crédits de report du ministère des Affaires étrangères ont été annulés afin de contribuer au financement de la campagne d'information civique pour les élections au Parlement européen (2 millions d'euros au profit des services du Premier ministre), du partenariat G8 contre la profération dans l'ex URSS (5 millions d'euros en AP, 2 millions en CP au profit du ministère des Finances) et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (19 millions d'euros au profit du budget du ministère du travail, de la santé et de la solidarité). Certains chapitres du ministère des Affaires étrangères ont été particulièrement touchés par ces annulations, notamment le chapitre 37-90 (fonctionnement courant) pourtant déjà fortement contraint. Ainsi, sur les 13,2 millions de crédits de report obtenus sur ce chapitre, et qui correspondaient à des engagements juridiques antérieurs non soldés, seuls 2,1 millions ont été rendus disponibles, ce qui a donc indirectement affecté le niveau réel des crédits disponibles pour 2004.

---

<sup>2</sup> Avis présenté par M. Richard Cazenave au nom de la Commission des Affaires étrangères sur les crédits des Affaires étrangères pour 2004 (AN n°1113-IV)

Par ailleurs, la France se doit, en cette fin d'année 2004, de respecter certains engagements internationaux à la lourde portée budgétaire. L'accélération des décaissements du Fonds européen de développement (FED), la multiplication des opérations de maintien de la paix de l'ONU et d'autres événements imprévus vont engendrer **un besoin de 90 millions d'euros supplémentaires**. Une partie de ces dépenses pourra être couverte par des redéploiements internes, et notamment l'utilisation des gains liés à un effet de change positif en 2004. Il est néanmoins impératif que le ministère dispose de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative afin de faire face aux engagements internationaux de la France, sans peser sur les autres dépenses d'un ministère dont les marges de manœuvre sont particulièrement réduites.

Cependant, **au total, l'exécution de la loi de finances pour 2004 est satisfaisante** et doit être saluée. Après avoir fortement critiqué ces dernières années la pratique de régulation budgétaire, qui pèse uniquement sur les dépenses « non automatiques », comme les dépenses d'intervention, qui font pourtant la valeur ajoutée du ministère, votre Rapporteur ne peut que se réjouir de la prise de conscience qui est intervenue en 2004.

*3) Un budget qui permet de respecter les principales priorités du ministère*

Dans un cadre budgétaire qui reste extrêmement contraint, **la loi de finances pour 2005 doit permettre à la France de mettre en œuvre les principales priorités de politique étrangère** du Président Jacques Chirac. En effet, celui-ci a donné depuis 2002 un nouveau souffle qui doit permettre à la France de retrouver sur la scène internationale un rayonnement et un rôle de premier plan, tout en restant fidèle à des principes qui font sa spécificité (priorité donnée au multilatéralisme, au respect du droit international, à la diversité culturelle, à la solidarité avec les pays en développement...).

En matière d'**aide publique au développement**, le budget 2005 permettra de tenir les ambitieux objectifs de la France. Alors que l'aide publique au développement (APD), était passée de 0,57 % du RNB en 1994 à 0,31 % en 2000, le chef de l'Etat s'est engagé à porter ce ratio à 0,5 % en 2007. Les mesures prises depuis 2002, notamment en matière d'annulation de dettes, ont permis de porter ce ratio à 0,41 % du RNB en 2003 et de prévoir 0,42 % pour 2004 et 0,44 % pour 2005. A titre de comparaison, l'effort moyen consacré par les pays du G7 à l'APD est seulement de 0,21 % du RNB. Pour parvenir à cet objectif ambitieux, la France – et au tout premier chef le ministère des Affaires étrangères – devra être en mesure de consacrer davantage de flux d'APD sous forme de dotations budgétaires. En effet, compte tenu du poids des annulations de dette dans l'APD (environ 30 %), il va être nécessaire de tenir compte de l'extinction progressive de ces dernières, au risque de voir l'APD de la France diminuer.

**Dès 2005, l'APD portée par le ministère des Affaires étrangères passera de 2044 millions à 2205 millions d'euros, soit une hausse de 7,9 %.** Certes, cette hausse s'explique d'abord par le transfert des crédits destinés au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, en provenance du ministère des Finances, mais d'autres dotations importantes augmentent comme les contributions au FED<sup>3</sup> (+ 11 % par rapport à la LFI 2004 à 628 millions d'euros) ou les crédits de paiement pour le FSP<sup>4</sup> (+ 24 % par rapport à la LFI 2004 à 174 millions d'euros).

Dans les prochaines années, la nécessaire augmentation de l'APD fondée sur des projets exigera une rénovation de notre dispositif d'aide au développement afin de le simplifier et de le rendre plus efficace. Dans cette optique, le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 20 juillet 2004, présidé par le Premier ministre, a précisé les grandes lignes de ce processus de rénovation de l'APD française, qui devra être plus concentrée et plus sélective, tant au niveau géographique que sectoriel. De plus, les rôles respectifs du ministère des Affaires étrangères (DGCID et Ambassadeurs) et de l'Agence française de développement (AFD) seront précisés. Alors que le rôle de pilotage du premier est clairement affirmé, l'AFD se voit confortée dans son rôle d'opérateur pivot chargé de la conduite et de la gestion concrète des projets et programmes.

Depuis quelques années, les dépenses les plus dynamiques du ministère concernent **les Français de l'étranger et les étrangers en France** : cette tendance se poursuivra en 2005. La réforme du droit d'asile sera ainsi confortée : en effet, le nouveau mécanisme de demande d'asile n'atteindra toute son efficacité et ne parviendra à dissuader les demandeurs qui ne relèvent pas de l'asile politique qu'à la condition que les délais d'instruction des demandes baissent réellement. Il faut rappeler que les demandeurs d'asile ne sont pas expulsables, la lenteur des délais d'instruction des demandes incite donc de nombreux étrangers en situation irrégulière à déposer des demandes manifestement non fondées pour profiter des dysfonctionnements du système. La réussite de la réforme de l'asile reposait donc sur de nouveaux moyens pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et la Commission des recours des réfugiés (CRR).

Votre Rapporteur se félicite donc de la poursuite de l'effort très significatif engagé depuis 2002 : les dotations à l'OFPRA et à la CRR ont en effet augmenté de 25 % en 2003, de 34 % en 2004, première année suivant la réforme, et encore de 18 % dans le PLF 2005. Au total, ces crédits sont passés entre 2002 et 2005 de 17 à 46,3 millions d'euros, soit une augmentation de 172 % en trois ans ! Cet effort notable a permis d'obtenir des résultats significatifs puisque le nombre de dossiers en stock est passé de 34 500 début 2002 à 13 800 à la mi-2004 : compte tenu de l'augmentation du nombre de décisions prises chaque mois, cela signifie un stock moyen de deux mois, qui permet un travail pratiquement en temps réel, alors que le délai d'instruction était de dix mois en 2002 (cumulable

---

<sup>3</sup> *Fonds européen de développement*

<sup>4</sup> *Fonds de solidarité prioritaire*

alors avec une demande d'asile territoriale, ce qui n'est plus possible depuis l'unification du dispositif d'asile par la loi du 10 décembre 2003).

## **B – L'absence de marges de manœuvre**

Si les craintes d'une poursuite de la baisse du budget du ministère ne se sont pas avérées en 2005, grâce à l'intervention du Président de la République, il n'est pour autant pas possible de dire que ce ministère se retrouve dans une situation privilégiée. A périmètre constant, l'augmentation de ses moyens sera de 1,2 % en 2005, alors que la norme d'augmentation des dépenses de l'Etat a été fixée à 1,8 % en fonction de l'inflation attendue en 2005. Les crédits des Affaires étrangères subiront donc en 2005 une légère baisse en volume qui s'explique tout d'abord par la poursuite des efforts de rationalisation d'un ministère dont la gestion est souvent critiquée alors qu'il constitue l'une des avant-gardes de la réforme de l'Etat. D'ailleurs, le Président de la République lui-même a insisté sur l'importance de poursuivre cet effort de rationalisation du réseau extérieur de l'Etat, afin de pouvoir redéployer les moyens ainsi économisés sur des postes prioritaires.

### *1) Des efforts de rationalisation qui se poursuivent*

La baisse des crédits du Titre III du ministère des Affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 2005 montre que ce ministère assume les impératifs de la solidarité gouvernementale en ce qui concerne la maîtrise des dépenses publiques.

Ainsi, les **charges de personnel** baisseront en 2005 de 2,73 % :

- en raison d'un effet de change positif compte tenu du cours durablement élevé de l'euro par rapport au dollar ;

- du fait de la baisse des effectifs du ministère qui respectera en 2005 la norme de non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux. L'effectif budgétaire du ministère est ainsi réduit de 152 emplois à 9141 emplois budgétaires (en onze ans, les effectifs ont été réduits de 9,6 %). Compte tenu des emplois transférés à d'autres organismes cela revient à une perte nette d'emplois de 100. Cet effort est principalement réalisé dans le réseau extérieur (112 suppressions pour 5 créations) dans le cadre de la réflexion en cours sur sa rationalisation ;

- en revanche, aucune nouvelle baisse des indemnités d'expatriation n'est prévue pour 2005, contrairement à ce que certaines rumeurs avaient pu laisser entendre. La baisse constatée en 2004 était le résultat d'une réforme d'ensemble du dispositif d'indemnisation de l'expatriation qui s'était trop éloigné des sujétions qu'il est censé compenser. Il en va d'ailleurs de même en ce qui

concerne le mode de fixation des majorations familiales qui sera modifié en 2005 afin de mieux tenir compte des coûts réels, souvent très élevés, notamment en termes de droits de scolarité.

De la même façon, l'évolution tendancielle à la baisse des **frais de fonctionnement** se poursuit. Avant transferts, les crédits de fonctionnement du chapitre 37-90 diminuent pour la deuxième année consécutive dans le PLF 2005 (- 0,56 %). Toutefois, il faut observer que cette diminution pourrait être compensée en gestion dans l'hypothèse d'une évolution positive des recettes des visas par le déblocage de 4 millions d'euros<sup>5</sup> : les moyens de fonctionnement du ministère seraient alors stabilisés en volume et progresseraient à un rythme sensiblement inférieur à celui de l'inflation (+0,7 %).

Si votre Rapporteur soutient les mesures de restructuration et de réorganisation, qui devraient d'ailleurs être imitées par d'autres ministères, il faut néanmoins souligner que les efforts faits par le Quai d'Orsay pour économiser sur les coûts de structure ne lui valent aucune reconnaissance particulière de la part du ministère des Finances. Comme l'a écrit le Président de la République, il serait temps que « *les économies réalisées sur certains postes [soient] redéployées au profit d'autres qui méritent plus de moyens* ».

## *2) Certains chapitres budgétaires en limite de capacité*

En raison de l'encadrement strict de l'évolution des dépenses de l'Etat et de la nécessité de financer certaines priorités du ministère, il n'a pas été possible d'augmenter les dotations budgétaires pour 2005 dans certains domaines, bien que votre Rapporteur craigne que celles-ci ne s'avèrent insuffisantes. En effet, l'exemple de 2004 montre que certaines dotations prévues en loi de finances ne permettent pas de répondre aux besoins qui apparaissent en cours d'année.

Les **contributions de la France aux opérations de maintien de la paix** (OMP) de l'ONU ont été fixées pour 2005 au niveau de 2004, soit 136 millions d'euros. Pourtant, 2005 verra la montée en puissance ou la création de nouvelles opérations de maintien de la paix (Côte d'Ivoire, Burundi, Haïti, Liberia et, très probablement, Soudan). Compte tenu des estimations du département des OMP de l'ONU et de la quote-part de la France, il faut s'attendre, en se fondant uniquement sur les opérations déjà décidées, à une contribution française de 200 millions de dollars, soit environ 164 millions d'euros<sup>6</sup>. Mais cette contribution française pourrait dépasser les 200 millions d'euros si d'autres OMP sont lancées en 2005, ce qui est très probable. Un besoin de financement supplémentaire minimum de 28 millions d'euros est donc nécessaire, il sera moindre si les sommes demandées en loi de finances rectificatives pour 2004 sont obtenues. Certes, le chapitre 42-31, sur lequel ces dépenses sont inscrites, est un

---

<sup>5</sup> cf. pp. 14-15

<sup>6</sup> avec un taux de change de 1 euro pour 1,22 dollar (prévision du PLF).

chapitre provisionnel et peut donc être abondé en gestion, ce qui ne saurait cependant suffire comme l'a montré le précédent de 2004, surtout si la prévision haute du nombre d'OMP se vérifie, car il manquerait alors une centaine de millions d'euros sur le chapitre 42-10.

La France est le premier contributeur au **Fonds européen de développement** (FED) dont elle finance 24,3 % des dépenses (devant l'Allemagne, 23,36 %, et le Royaume-Uni, 12,69 %). Cette position traduit bien la priorité donnée par la France à l'aide au développement, notamment dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Elle s'explique aussi par son rôle moteur dans les négociations qui ont conduit à mettre en place un IX<sup>ème</sup> FED particulièrement ambitieux (13,8 milliards d'euros pour la période 2000-2005).

**Evolution de la contribution de la France au FED (en millions d'euros)**

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b> (prévisions)
361	443	360,5	546	591	705

En raison des dysfonctionnements structurels du FED, ses décaissements, et donc ses appels de fonds à destination des pays membres, étaient toujours inférieurs aux prévisions. Suite aux critiques émises sur la gestion du Fonds, en particulier par le Président de la République, le FED a fait d'importants efforts pour accroître ses décaissements, à tel point que la France a été mise en difficulté en 2003. Cette année là, les dotations inscrites en loi de finances initiale, évaluées en fonction des prévisions de la Commission, n'ont pas permis de répondre à toutes les demandes de fonds. Depuis, la dotation pour le FED a été considérablement augmentée puisqu'elle atteindra 628 millions d'euros en 2005. Mais si le FED continue dans la voie de l'accélération de ses décaissements, il est alors possible que l'effort demandé à la France soit, *in fine*, de l'ordre de 705 millions d'euros en 2005. Il manquerait alors 77 millions d'euros.

Les dépenses de **coopération militaire et de défense** ont subi depuis une dizaine d'années de très fortes réductions puis ont été stabilisées depuis 2003 au niveau de 93 millions d'euros. En outre, ces dépenses ont subi, elles aussi, des mesures d'annulation et de régulation, concernant notamment les reports. Or, l'annulation de ces reports de crédits, alors que les reports de charges restaient possibles, a mis la direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) dans une situation d'impasse budgétaire : celle-ci a en effet largement dû puiser dans les crédits de l'année en cours pour financer des charges relevant de l'exercice précédent, ce qui a abouti à la constitution d'une « dette » de 14 millions d'euros en 2004, qui devrait encore atteindre 11 millions d'euros en 2005.

La question des dotations au **Fonds de solidarité prioritaire** est quelque peu différente puisque les crédits de paiement qui lui sont consacrés sont en forte hausse en 2005. En effet, au début de la décennie, un niveau élevé d'autorisation de programmes a été engagé, comparé aux crédits de paiements votés chaque année. Afin de résoudre cette difficulté, les CP seront donc augmentés en 2005, ce dont votre Rapporteur se félicite, mais il a également été décidé de réduire les AP de 39 %, à 104,5 millions d'euros, afin de ne pas se retrouver de nouveau dans une situation de manque de crédits de paiement dans les années qui viennent. Pourtant, l'augmentation des projets financés par le FSP est indispensable pour garantir la progression de l'APD à l'horizon 2007/2008 afin de prendre le relais des mesures d'annulation de dette qui deviendront alors insuffisantes. Or, pour s'assurer que de tels projets seront opérationnels, cela nécessite d'augmenter en amont le volume des autorisations de programme dès 2006.

La prévision budgétaire n'est pas toujours une science exacte et il y a toujours une différence entre loi de finances initiale et exécution ; **vo****tre Rapporteur comprend donc que certaines dépenses imprévisibles n'aient pas été inscrites dès la LFI, à condition que les dotations supplémentaires qui pourraient être nécessaires ne soient pas compensées par des annulations de crédits sur d'autres chapitres.** A ce sujet, le ministre des Affaires étrangères, M. Michel Barnier, a affirmé devant la Commission des Affaires étrangères le 5 octobre dernier que « *quant aux domaines qui pourraient être insuffisamment dotés en 2005 (contributions obligatoires, Fonds de solidarité prioritaire, coopération militaire...) [j'ai] reçu l'engagement qu'ils seraient abondés en fonction des besoins, sans recourir à des redéploiements internes au ministère* ».

L'examen en cours d'année de la réalité des besoins sur ces chapitres, et leur abondement pour répondre à des besoins supplémentaires sera donc un rendez-vous crucial pour la bonne exécution du budget 2005.

*3) La facturation des frais de visa : l'exemple type d'un effort du ministère sans contrepartie réelle*

La décision du Conseil de l'Union européenne du 20 décembre 2001 remplaçant la perception de frais de chancellerie lors de la délivrance des visas par le paiement de frais de dossier lors du dépôt des demandes de visa a été mise en œuvre par la France le 1<sup>er</sup> janvier 2003. L'intérêt de cette mesure est de limiter l'inflation de la demande de visas. Elle a permis par ailleurs de donner à l'État en 2003 une recette supplémentaire de 17,4 millions d'euros, par rapport aux 55 millions d'euros perçus jusqu'en 2002 au seul titre des visas délivrés. Cette recette s'élève donc à 72,4 millions d'euros pour 2003.

Dans le PLF 2004, il a été décidé qu'un intéressement serait instauré afin que le ministère des Affaires étrangères bénéficie en partie de cette nouvelle

ressource, qui implique une charge de travail supplémentaire pour des services qui souffrent déjà de sous-effectifs. Le principe de ce « retour » était que le ministère bénéficierait du déblocage de crédits supplémentaires, plafonnés à 4 millions d'euros, prélevés sur le montant des recettes dépassant de 10 millions d'euros la recette de 2002.

Compte tenu de l'augmentation automatique des ressources des visas avec le passage à la facturation au moment de la demande, le déblocage des 4 millions d'euros sur le budget 2004 n'a posé aucun problème. Cependant, le terme d'intéressement est un peu excessif dans la mesure où le déblocage de cette somme a seulement empêché une baisse des crédits de fonctionnement par rapport à 2003. Les services des visas n'ont, pour leur part, bénéficié de cette ressource que de façon marginale (pour 340 000 euros). Ce mécanisme a été modifié pour 2005 : le ministère se verra débloquer 4 millions d'euros, à raison de 35% du supplément de recettes constaté en 2004 par rapport à 2003. Il faudra donc 11,5 millions d'euros supplémentaires pour parvenir au déblocage de ces crédits. Dans cette hypothèse, cela ne permettrait d'ailleurs, comme en 2004, que d'éviter une nouvelle baisse des crédits de fonctionnement. Cette somme devrait pouvoir être atteinte, même si l'objectif est ambitieux, car les frais de dossier des visas « Schengen » ont été unifiés à un niveau assez élevé (35 euros) depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2003.

Cependant, votre Rapporteur estime que ce mécanisme « d'intéressement » n'est pas satisfaisant et que seul le **rétablissement d'un fonds de concours** permettrait de redresser à un niveau convenable les moyens des consulats, dont les conditions de fonctionnement sont aujourd'hui considérablement dégradées, au risque de nuire durablement à l'image de la France.

Aucun moyen supplémentaire n'a été accordé aux services visas des consulats, en dépit de la charge importante que représente pour eux la facturation des frais de dossier, venant ainsi aggraver le déficit chronique d'une centaine d'emplois dont souffrent dans ce secteur les représentations consulaires françaises (la Cour des Comptes, dans son enquête relative à l'accueil des immigrants, souligne un déficit de 114 emplois dans les services des visas au début de l'année 2004).

Le ministère des Finances s'oppose à la création d'un fonds de concours qui permettrait aux services des visas de bénéficier d'une partie des ressources générées par les frais de dossier, en expliquant qu'il s'agit d'une recette fiscale. Pourtant, le Conseil de l'Union européenne a posé en matière de visas le principe de « *droits à percevoir correspondants aux frais administratifs de traitement de la demande de visas* ». Les frais de dossier ne sont donc nullement une recette fiscale, mais correspondent à une recette tirée de la rémunération d'une prestation, analyse qui est d'ailleurs partagée par le Procureur général près la Cour de cassation. Dans ces conditions, rien ne s'oppose juridiquement à la mise en place

d'un fonds de concours, création qui serait, pour le ministère des Affaires étrangères, une juste contrepartie des efforts de rationalisation qu'il a effectués depuis une dizaine d'années.

\*  
\*       \*

Cet exemple des frais de visa est révélateur du traitement dont le ministère des Affaires étrangères fait trop souvent l'objet. S'il est normal que ce dernier prenne toute sa part à l'effort de réforme de l'Etat, il serait juste que ses efforts soient reconnus et, d'une certaine façon, récompensés. Un moyen d'y parvenir a été suggéré par le Président de la République lui-même, il s'agirait de garantir les ressources du ministère des Affaires étrangères dans le cadre d'un **contrat pluriannuel qu'il passerait avec le ministère des Finances** afin de combiner rigueur et prévisibilité budgétaire à moyen terme.

La LOLF va rénover sensiblement le débat budgétaire. Pour autant elle ne mettra pas fin à un système d'examen du budget qui conduit le ministre du budget à débattre uniquement en recettes et les autres ministres en dépenses. Aussi il semble à votre Rapporteur que la présence du secrétaire d'Etat au budget à l'ensemble des débats de la deuxième partie de la loi de finances lui permettrait de se rendre mieux compte de la réalité budgétaire des différents ministères et, en sens inverse, permettrait à ces derniers de ne pas raisonner uniquement en termes de niveau de dépenses.

## II – UN BUDGET QUI S’INSCRIT DANS LE CADRE DE LA MODERNISATION DE L’ACTION EXTERIEURE DE L’ETAT

### A – Le premier budget présenté sous format « LOLF »

#### 1) *Des missions et programmes qui respectent l’esprit de la réforme budgétaire*

A l’occasion des débats sur le projet de loi de finances pour 2004, votre Rapporteur avait émis deux souhaits concernant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances au ministère des Affaires étrangères :

- qu’une mission interministérielle regroupe l’ensemble des crédits de l’action extérieure de l’Etat ;

- que les programmes du ministère des Affaires étrangères correspondent à des objectifs de politique publique identifiables et ne soient pas calqués sur des structures administratives existantes.

La maquette définitive du budget de l’Etat sous configuration « LOLF » a été arrêtée au Conseil des ministres du 16 juin 2004. Il a été décidé que **les crédits du ministère des Affaires étrangères seraient regroupés dans deux « missions » et quatre « programmes »**.

S’agissant des missions, la mission « action extérieure de l’Etat » ne sera finalement malheureusement pas une mission interministérielle, le ministère de l’Économie des Finances et de l’industrie ayant refusé de voir figurer dans une telle mission les crédits de la direction des relations économiques extérieures, malgré la demande en ce sens faite par la Mission d’information de la Commission des Finances sur la mise en œuvre de la LOLF. Pour autant, votre Rapporteur se félicite que Bercy ait accepté la création d’une mission interministérielle « Aide publique au développement » composée de deux programmes, l’un du ministère de l’Économie, des Finances et de l’Industrie (programme *aide économique et financière au développement*), l’autre du ministère des Affaires étrangères (programme *solidarité à l’égard des pays en développement*), et dont le pilotage sera assuré par ce dernier. Certes, cette mission ne devrait regrouper qu’environ 41 % des crédits d’APD (les annulations de dette en sont notamment exclus), mais il s’agit d’un premier pas vers une approche réellement interministérielle de ce dossier.

Concernant les programmes du ministère, votre Rapporteur constate que les remarques formulées par les parlementaires l’an dernier ont été prises en compte et que les trois programmes de la Mission action extérieure de la France sont cohérents et correspondent chacun à une politique spécifique du ministère.

Le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* représente le pôle politique de l'activité du ministère des Affaires étrangères. Il contient tous les moyens nécessaires à l'exercice de la diplomatie dans sa dimension classique et régaliennne. Sont inscrits dans ce programme les crédits de rémunération et de fonctionnement de l'ensemble des services politiques du ministère, comme de ceux qui ont vocation à soutenir et à prolonger l'action diplomatique (presse et communication, protocole par exemple). S'y ajoutent les fonctions « support » gérées par la Direction générale de l'administration ainsi que l'essentiel des crédits liés au fonctionnement du réseau. Enfin, c'est aussi ce programme qui héberge les contributions obligatoires aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix décidées par l'ONU, ainsi que les crédits de la coopération militaire et de défense.

Le programme *Rayonnement scientifique et culturel* vise à mettre en œuvre la coopération et l'action culturelle françaises dans les pays ne relevant pas de l'aide publique au développement telle que définie par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Les actions engagées dans le cadre de ce programme ont pour objectif de renforcer l'influence de la France dans les pays visés (en faisant mieux connaître nos idées et nos œuvres dans les secteurs culturel, scientifique et de recherche) et de promouvoir la langue française. Plus largement, elles visent à encourager et à préserver la diversité culturelle.

Le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* regroupe les crédits qui correspondent aux « services publics » gérés par le ministère. Il a en effet a pour objet de fournir aux Français établis hors de France ou de passage à l'étranger des services essentiels, de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en France ainsi que de la politique d'asile. Il regroupe le réseau consulaire et la direction d'administration centrale chargée de coordonner son action (Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France - DFAE) et il s'appuie également sur deux opérateurs : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

## 2) *Les prémices de la mise en œuvre de la LOLF dans le budget 2005*

Le projet de loi de finances pour 2005 est le dernier à être présenté par titre et par ministère, en application de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il contient cependant d'ores et déjà des innovations permettant d'anticiper la mise en œuvre définitive de la LOLF à partir de la loi de finances pour 2006.

Tout d'abord, à l'occasion du PLF 2004, certains crédits qui relevaient d'autres ministères mais qui participaient en réalité à l'action extérieure de la France ont pu être transférés au budget du ministère des Affaires étrangères. Cette **extension de périmètre**, que votre Rapporteur réclamait depuis plusieurs années,

correspond bien à l'esprit de la LOLF, qui veut que les crédits budgétaires soient regroupés en fonction de la finalité des actions qu'ils permettent de financer. Ainsi, le PLF 2005 prévoit le transfert sur le budget du ministère des Affaires étrangères de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le SIDA (150 millions d'euros en provenance du budget du ministère de l'économie, des Finances et de l'industrie) et des crédits d'aide alimentaire qui étaient encore gérés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (15 millions d'euros).

En conséquence, le budget du ministère des Affaires étrangères représentera en 2005 1,53 % du budget de l'Etat, contre 1,49 % en 2004 et 1,25 % en 1999. De même, **la part des crédits de ce ministère dans les crédits d'action extérieure continue sa progression et dépassera pour la première fois en 2005 la barre des 50 % (52 % prévus)** alors qu'elle n'était encore que de 39 % en 1996, et variait autour de 45 % depuis 2001.

Par ailleurs, le PLF 2005 permettra de multiplier les **expérimentations** commencées l'an dernier, afin d'habituer les ordonnateurs et les services gestionnaires aux nouvelles procédures. En effet, pour les ordonnateurs, la LOLF modifiera totalement les habitudes : alors qu'ils engageaient des dépenses en se concentrant sur la disponibilité des crédits, ils devront dorénavant faire des choix, des arbitrages car ils seront jugés sur leur capacité à atteindre des objectifs en fonction des moyens qui leur seront alloués, et sur lesquels ils auront une marge de manœuvre beaucoup plus étendue qu'aujourd'hui. Ainsi, une expérimentation « budget-pays LOLF » permet au ministère des Affaires étrangères de tester l'ensemble de ses programmes et de préfigurer la globalisation des crédits et la règle de la fongibilité asymétrique. Elle concernera en 2005 plus de 2.500 agents, qui sont ainsi formés dès maintenant aux nouvelles règles de la gestion publique. En outre, quatre chapitres expérimentaux LOLF seront créés dans une logique de préfiguration de gestion globalisée de crédits de titre III, IV et VI par programmes, ce qui rend d'ailleurs difficile les comparaisons des dotations par titres entre le budget 2005 et ceux des années précédentes.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2005 opère pour la première fois une **présentation des crédits sous format LOLF**, à titre indicatif. Cet *avant-projet annuel de performance des programmes* permet de comprendre l'évolution que va prendre le débat budgétaire à l'avenir. En effet, le Parlement devra voter globalement les crédits par programme, ce qui lui permettra d'évaluer l'efficacité de la dépense consacrée à une politique publique en particulier, et éventuellement de modifier la répartition entre programmes d'une même mission par amendement. Ainsi, un point crucial réside dans la définition des objectifs et des « indicateurs de performance » qui permettront aux parlementaires de juger de l'efficacité des sommes affectées à une politique publique.

A ce sujet, votre Rapporteur voudrait saluer le travail réalisé au ministère des Affaires étrangères qui a mené une vaste réflexion d'ensemble sur ses missions pour réaliser les premiers projets d'objectifs et d'indicateurs. Ainsi,

concernant les programmes *Rayonnement culturel et scientifique* et *Français à l'étranger et étrangers en France*, les objectifs définis correspondent réellement aux missions du ministère dans ces domaines et les indicateurs choisis semblent pertinents. En revanche s'agissant du programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, si les objectifs semblent aisés à définir (défendre et représenter à l'étranger l'image de la France, promouvoir le multilatéralisme...), les indicateurs de performance sont beaucoup plus délicats à mettre en place car il est difficile de quantifier la qualité d'une action diplomatique ! De plus, la visibilité et l'efficacité de celle-ci ne dépendent qu'indirectement des moyens mis en œuvre. Les indicateurs envisagés sont donc pour l'heure assez flous (par exemple le « nombre d'initiatives françaises dans le traitement des crises » ou la « contribution de la France aux débats et réformes du système multilatéral »). Il est souhaitable que la réflexion progresse dans ce domaine, même si votre Rapporteur est conscient de la difficulté spécifique de cet exercice en ce qui concerne l'action diplomatique.

## **B – La nécessité de poursuivre la réforme de l'action extérieure de l'Etat**

### *1) Continuer de développer une approche interministérielle*

Sous l'impulsion du précédent Ministre des Affaires étrangères M. Dominique de Villepin, une réflexion a été lancée sur l'organisation d'ensemble de l'action extérieure de la France, notamment dans le cadre du plan Affaires étrangères 2007, aujourd'hui mis en œuvre par M. Michel Barnier. Votre Rapporteur a en effet déjà eu l'occasion de déplorer lors des précédents débats budgétaires la dispersion et le manque de cohérence des différents réseaux de l'Etat à l'étranger.

Depuis 1997 et la mise en sommeil des travaux du CIMEE<sup>7</sup>, aucune concertation interministérielle n'a été menée sur l'évolution des réseaux d'action extérieure. Des procédures bilatérales de concertation subsistent mais souvent de pure forme (cas de la procédure de nomination des chefs de service et des attachés spécialisés). Une rationalisation des moyens de l'action extérieure est pourtant nécessaire et possible comme le montrent les premières expérimentations faites dans ce sens.

Par exemple, pour renforcer le rôle de coordination interministérielle de l'Ambassadeur et affirmer l'unité de l'action diplomatique dans son pays de résidence, des « plans d'action de l'Ambassade » ont été mis en place qui visent à prendre en compte l'ensemble des politiques publiques menées par les administrations présentes à l'étranger. Ainsi, une conférence budgétaire, placée sous la présidence de l'Ambassadeur, ordonnateur secondaire unique des postes,

---

<sup>7</sup> Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger.

est destinée à garantir la cohérence des moyens ministériels au moment de l'élaboration des propositions budgétaires.

Par ailleurs, votre Rapporteur avait salué l'année dernière la signature, le 10 juin 2003, d'une lettre sur le renforcement de la coopération entre le ministère des Finances et celui des Affaires étrangères, qui constitue en effet l'enjeu majeur de l'amélioration de la coordination de l'action extérieure de l'Etat. Ce rapprochement a commencé à être mis en œuvre en 2004 : il vise par exemple à rendre compatible les infrastructures informatiques, à procéder à des échanges de fonctionnaires (5 des 6 postes prévus pour ces échanges, dont deux diplomates en mission économique à l'étranger et deux agents de la DREE en chancellerie diplomatique)...

Cependant au-delà de ces expérimentations ponctuelles, il sera nécessaire d'aller plus loin, notamment sur la base de la réflexion qui a été confiée par le Premier ministre à M. Raymond-François Le Bris, qui devrait rendre ses conclusions à la mi-décembre 2004.

Une mise en cohérence de ces moyens passerait ainsi par :

- un CIMEE rénové, instance décisionnelle pour la rationalisation des moyens de l'action extérieure : il serait en charge d'approuver, au printemps de chaque année, l'allocation des moyens de l'action extérieure pour l'année suivante ;

- une lisibilité budgétaire accrue : soit en suivant l'avis des parlementaires en créant une « mission » interministérielle regroupant des « programmes » d'action extérieure des différents ministères, soit en transférant directement sur le budget du ministère des Affaires étrangères les effectifs et les crédits de fonctionnement des services de l'Etat implantés à l'étranger ;

- la mise en place de véritables ambassades intégrées : constitution de « pôles de référence » (s'inspirant du fonctionnement de notre représentation permanente auprès de l'UE), regroupement immobilier, services administratifs et financiers uniques.

## *2) Les projets immobiliers du ministère*

Le ministère des Affaires étrangères occupe actuellement 53 000 m<sup>2</sup> utiles, répartis sur 11 sites. Huit de ces sites sont détenus en pleine propriété, les trois autres sont loués. Partant du constat que cet éclatement est source de dépenses inutiles, d'incohérences dans le fonctionnement des services et d'inconfort pour les agents, M. Michel Barnier a fait de ce chantier une priorité de la réforme du ministère.

Les premières orientations qui ont été arrêtées conduisent à envisager un regroupement de l'ensemble des services du Département sur un site unique capable d'offrir des conditions de travail renouvelées. Adaptées aux besoins des services, elles permettraient de dégager des gains de productivité et des économies dans l'occupation des locaux.

Pour mener à bien ce projet, une mission de pilotage a été installée en septembre 2004. Un comité de suivi, consulté à chaque étape de la réflexion, associant des représentants élus du personnel et des membres de l'administration sera constitué.

Le Ministre a arrêté quatre principes devant présider à la restructuration immobilière du Quai d'Orsay :

- le projet devra faire l'objet d'une très large concertation avec l'ensemble des personnels. Un espace intranet sera dédié à cet effet;
- le regroupement sera total et permettra de faire des économies d'échelle;
- le Palais des Affaires étrangères, 37 Quai d'Orsay, demeurera propriété de l'Etat, compte tenu de sa notoriété internationale;
- l'opération sera budgétairement équilibrée. Le produit de la cession de nos emprises actuelles devra couvrir le coût de la nouvelle implantation.

Il faut souhaiter que ce projet immobilier ambitieux puisse voir le jour, alors même que les investissements projetés ces dernières années par le ministère des Affaires étrangères dans ce domaine (projet des Archives du ministère à La Courneuve, nouvelles ambassades de Pékin ou de Tokyo...) n'ont pas pu se réaliser, principalement pour des raisons budgétaires.

### *3) Une réflexion à poursuivre sur la carte du réseau extérieur du ministère*

Le réseau du ministère des Affaires étrangères à l'étranger a connu une forte décroissance depuis dix ans avec une diminution de ses effectifs budgétaires expatriés de 17,8% entre 1993 et 2003. Il s'est adapté aux nouvelles données de la scène internationale : 11 ouvertures et 5 fermetures d'ambassade ; 5 ouvertures, 17 fermetures et 5 déclassements de postes consulaires ; 14 ouvertures et 34 fermetures d'établissements culturels. Le thème de la restructuration du réseau du ministère des Affaires étrangères n'est donc pas nouveau. Pour autant, ce réseau reste l'un des plus étoffés du monde, avec 166 ambassades et représentations permanentes (2<sup>ème</sup> réseau derrière les Etats-Unis), 113 postes consulaires (2<sup>ème</sup> derrière l'Italie). Par ailleurs, le ministère assure la tutelle de 148 établissements culturels et de recherche dans 97 pays et subventionne 209 alliances françaises dans 99 pays.

La poursuite de l'exercice d'aménagement en profondeur du réseau diplomatique, consulaire et culturel est donc une nécessité et constitue l'un des principaux axes de la *stratégie ministérielle de réforme* du ministère des Affaires étrangères. Il ne s'agit pas de réaliser des économies à tout prix mais, dans un contexte budgétaire contraint, de réaliser la meilleure affectation possible de ressources qui ne sont pas illimitées.

Dans le **domaine culturel**, il est nécessaire de moderniser et de redynamiser un réseau dense, complexe et coûteux. Il faut ainsi repenser l'ensemble de la carte des établissements culturels, qu'il s'agisse de l'implantation géographique de ceux-ci ou de leur statut juridique, afin d'aboutir à des redistributions de compétences à partir de l'analyse pragmatique des besoins et de l'efficacité relative des différents types d'établissements. Votre Rapporteur estime que la réorganisation du réseau culturel dans certaines régions, notamment en Europe, ne remettrait pas en cause le rayonnement culturel de notre pays et pourrait permettre de renforcer nos moyens là où des priorités apparaissent. En effet, l'action culturelle de la France ne serait pas amoindrie par un réexamen du rôle des différents établissements présents dans un même pays et qui font souvent doublon. Ce qui compte, ce sont les services rendus et non les outils eux-mêmes.

En ce qui concerne le **réseau consulaire**, il est légitime de prendre en compte les évolutions contemporaines qui ont radicalement modifié le rôle de la protection consulaire. Ainsi, dans l'Union européenne, le rôle des Consulats doit évoluer, ceux-ci devant devenir des relais de l'influence française plutôt que de continuer à assurer des prestations consulaires : la construction européenne et les progrès des communications et des télécommunications ont profondément modifiés les besoins des ressortissants français. Il faut donc aujourd'hui soutenir le regroupement d'activités consulaires sur des pôles de compétence, soit dans la capitale, soit même en France (projet de transfert des activités d'État-civil des consulats de l'Union européenne à Nantes). Incontestablement, le réseau consulaire français dans l'Union européenne est surdimensionné, notamment en termes d'effectifs, alors même que des besoins sont constatés dans des pays émergents.

Concernant le **réseau diplomatique**, les mesures envisagées concernent essentiellement la réorganisation des fonctions administratives et de gestion, les fonctions politiques étant souvent exercées avec des effectifs déjà très tendus et peu susceptibles de réorganisation. Il faut cependant noter qu'avec 17 représentations permanentes auprès d'organisations internationales, la France occupe la première place dans ce domaine, loin devant ses principaux partenaires (la Russie et l'Allemagne en ont 12, le Royaume-Uni 10, les Etats-Unis 9). Il est donc légitime de s'interroger sur la nécessité de disposer par exemple de trois représentations permanentes à Bruxelles, de deux à Genève ou à Vienne ou encore d'un ambassadeur auprès de l'Organisation des Etats américains. Il faut noter à ce propos que la France ne dispose pas de représentation de plein exercice auprès du

siège des Nations unies à Nairobi, cette fonction étant assurée par les services de l'Ambassade de France au Kenya.

## CONCLUSION

**L'année 2004 a montré qu'un budget fortement critiqué au moment du débat parlementaire pouvait répondre aux besoins du ministère des Affaires étrangères, à condition d'être réaliste et de ne pas être victime de mesures de régulation.** Cette approche, encouragée par votre Rapporteur, s'est avérée infiniment plus saine que la mise en œuvre chaotique du budget 2003, plus séduisant dans sa présentation, mais ayant subi une régulation budgétaire qui a atteint la « valeur ajoutée » même de notre outil diplomatique.

Le projet de loi de finances pour 2005 s'inscrit dans la même logique. Votre Rapporteur estime donc qu'il peut permettre de répondre aux objectifs de l'action extérieure de la France à **trois conditions** :

- les dotations votées par le Parlement constituent un minimum incompressible : **aucune mesure de régulation, y compris concernant les reports, ne serait acceptable** ;

- les « services votés » 2005 seront automatiquement abondés par les dotations votées lors du collectif de fin d'année 2004 : il est donc indispensable qu'**une réponse positive soit donnée aux demandes du ministère, et que les dotations supplémentaires pour 2004 ne soient compensées qu'en partie par des redéploiements internes** ;

- **les chapitres qui pourraient s'avérer insuffisamment dotés en loi de finances initiales pour 2005** (notamment FED et opérations de maintien de la paix des Nations unies) **devront pouvoir être abondés sans peser sur les autres crédits du ministère**, sur lesquels il n'existe aucune marge de manœuvre.

Sous ces réserves, votre Rapporteur vous recommande de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des Affaires étrangères pour 2005.



**Audition de MM. Michel Barnier et Xavier Darcos - 5 octobre 2004  
(extraits)**

**M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères**, a présenté le budget de son ministère pour 2005. Il a précisé que ce budget était en hausse de 4,43 % par rapport à 2004, cette augmentation s'expliquant d'une part par des transferts venant d'autres ministères et d'autre part, par une augmentation de l'aide publique au développement. A périmètre constant, l'augmentation est de 1,20 %. Quant à la part du ministère des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat, elle passe de 1,51 % à 1,58 %.

Il a rappelé que le ministère des Affaires étrangères avait pris, depuis dix ans, plus que sa part dans l'effort de rationalisation des moyens de l'Etat. Le nombre d'agents qu'il emploie est passé de 10 000 en 1994 à 9 141 en 2005. De même, le nombre d'implantations à l'étranger a été réduit de 450 à 422 en dépit de l'augmentation du nombre d'ambassades. Au total, cette augmentation de la productivité du ministère a permis de ramener les coûts de structure de 33 % du budget en 2000 à 25 % en 2005. Pour autant, il était temps d'arrêter cette décreue continue des moyens extérieurs de la France, comme l'a demandé le Président de la République lui-même.

Le Ministre des Affaires étrangères a estimé que ce budget prenait en compte les priorités de notre politique étrangère, notamment l'aide au développement, avec une augmentation de 14 % des crédits APD du ministère des Affaires étrangères ; la gestion des crises, avec l'engagement reçu que les éventuels ajustements nécessaires ne feront pas l'objet d'un redéploiement interne au budget du ministère ; la promotion de l'idée européenne, avec une augmentation de 69 % des crédits ; enfin, le financement de la réforme du droit d'asile, avec une augmentation de 18 % des crédits de l'OFPRA.

M. Michel Barnier a ensuite souligné l'effort du Gouvernement en faveur des Français de l'étranger ; cela passe par un soutien à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, notamment en augmentant les bourses scolaires, qui ont bénéficié à 19 200 enfants français en 2004 contre 18 300 en 2003. Cet effort passe aussi par la sécurisation croissante des postes à l'étranger.

Le budget 2005 du ministère des Affaires étrangères participe à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques. Le Ministre a précisé que l'objectif de non-renouvellement de 50 % des départs en retraite avait été respecté, mais qu'il avait également souhaité rassurer le personnel en donnant des éléments de confiance. Il n'est ainsi plus question de diminuer les indemnités de résidence à l'étranger, et il a par ailleurs été décidé de mieux prendre en compte les coûts de scolarité dans le calcul de ces indemnités.

M. Michel Barnier a ensuite apporté des précisions sur les projets immobiliers du ministère. Actuellement, les agents du ministère travaillant à Paris sont répartis sur onze sites différents ; l'objectif est de les réunir sur un site unique, sans augmenter les coûts. La décision définitive sera prise au printemps, après avoir étudié les différents besoins du ministère ainsi que tous les sites envisageables.

Par ailleurs, le ministère va poursuivre ses cessions immobilières, qui lui ont déjà rapporté 40 millions d'euros entre 1999 et 2003 et 12 millions en 2004.

M. Michel Barnier a rappelé que ce budget permettait de préparer la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). D'ores et déjà, on peut constater que la présentation en sera plus lisible et que les premiers indicateurs de performance ont été mis en place. La LOLF doit être aussi l'occasion de rationaliser les compétences budgétaires des ministères, ce qui s'est traduit par exemple par des transferts réalisés depuis le Trésor (fonds SIDA) et depuis l'Agriculture (aide alimentaire).

Pour conclure, le Ministre des Affaires étrangères a indiqué qu'il faudrait être très vigilant quant à l'exécution de ce budget afin qu'il ne subisse ni gel ni annulation, grâce notamment à l'appui de la représentation parlementaire.

**M. Xavier Darcos, ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie**, a déclaré que l'aide publique au développement constituait la première priorité de la politique étrangère de la France. Le Président de la République, qui y attache une grande importance, a ainsi pris l'engagement de consacrer à cette aide 0,5 % du PIB en 2007 et 0,7 % en 2012. Si, à la fin des années quatre-vingt-dix, cette aide avait fortement diminué, de sorte qu'en 2001, elle ne représentait plus que 0,32 % du PIB, cette tendance s'est aujourd'hui inversée, puisque l'aide a atteint 0,38 % du PIB en 2002 et 0,41 % en 2003 et devrait représenter 0,42 % en 2004. Pour 2005, l'objectif fixé est, quant à lui, de 0,44 % du PIB.

L'augmentation de l'aide publique au développement est donc considérable, le budget qui est soumis à la Commission n'en rendant cependant compte que partiellement. Ainsi les allègements de dette n'apparaissent pas dans le budget, alors qu'ils représentent aujourd'hui 20 à 25 % de l'aide. En outre, le volume précis de l'aide publique au développement ne peut être constaté qu'*a posteriori*, puisque le montant exact de dépenses comme celles des universités pour l'accueil d'étudiants étrangers ou celles de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger destinées à la scolarisation d'élèves dans les établissements français à l'étranger ne sont connues qu'à la fin de l'année budgétaire.

A cet égard, il importe d'insister sur le rôle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, dont le budget atteint 324 millions d'euros, et dont le vaste réseau d'enseignement devra prendre une dimension plus

européenne. En outre, dans les pays pauvres, il sera nécessaire de tirer davantage parti de ce réseau pour mener des actions de coopération. Une communication sera d'ailleurs prochainement faite en Conseil des ministres sur ce point.

Dans le cadre de la réforme de la loi de finances, la future mission interministérielle intitulée « aide publique au développement » ne rassemblera qu'un peu moins de la moitié des crédits consacrés à cette aide. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de renforcer la visibilité politique de son action en ce domaine. Dans ce but, le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 20 juillet dernier a fixé les orientations suivantes : le Ministre chargé de la coopération est désigné comme chef de file de l'aide publique au développement française ; un document de politique transversale, qui se substituera à l'actuel « jaune budgétaire », sera présenté chaque année au Parlement afin de clarifier notre politique d'aide au développement ; notre aide, plus sélective, sera en particulier orientée vers les Objectifs du Millénaire pour la réduction de la pauvreté ; elle fera l'objet d'un dialogue avec les autorités de chaque pays concerné, un document cadre de partenariat étant réalisé sous l'égide de nos ambassadeurs. Il convient enfin d'insister sur la clarification des rôles de chaque intervenant dans la mise en œuvre de l'aide. Il appartiendra au ministère des Affaires étrangères de définir les stratégies alors que l'Agence française de développement les mettra en œuvre.

En 2005, l'aide publique au développement passera de 2 044 millions d'euros à 2 204 millions d'euros, soit une progression de 8 %. Cette hausse s'explique par : la décision du Président de la République de contribuer chaque année au Fonds SIDA à hauteur de 150 millions d'euros ; la montée en puissance des décaissements du Fonds européen de développement, dont la dotation passe de 565 à 628 millions d'euros ; la progression des crédits alloués à la société civile et, en particulier, aux ONG ainsi qu'aux collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée ; l'augmentation des bourses pour les étudiants étrangers en France, un effort étant notamment engagé au profit des bourses d'excellence.

Au-delà du recours au budget de l'Etat, il est nécessaire de trouver également de nouvelles sources de financement. A titre d'exemple, l'initiative du Président de la Banque mondiale pour scolariser tous les enfants d'Afrique ne coûterait que 3 milliards de dollars par an, montant négligeable au regard de la richesse mondiale. Pourtant il est impossible de trouver aujourd'hui un financement pour ce projet, notamment en raison du caractère récurrent de dépenses sur lesquelles les Etats, soumis au principe d'annualité budgétaire, ne peuvent pas s'engager dans la durée. En dépit de l'opposition des Etats-Unis, l'idée d'instaurer une taxe internationale a progressé, 120 pays ayant d'ores et déjà approuvé cette démarche initiée par les Présidents Lula et Chirac aux Nations unies le 20 septembre dernier. Comme le souligne le rapport remis au Président de la République par M. Jean-Pierre Landau, qui est consacré aux nouvelles contributions financières internationales, il est techniquement possible de mettre en place des taxes internationales pouvant porter sur les transports aériens ou maritimes, les transactions financières ou les dépenses d'armement.

Il convient enfin d'évoquer la proposition des Etats-Unis et du Royaume-Uni consistant à annuler unilatéralement les dettes des pays pauvres. Si cette initiative rencontre un accueil favorable des populations, elle pose cependant la question de l'avenir d'institutions comme la Banque mondiale dans l'hypothèse où l'on substituerait aux prêts internationaux un système de dons, la Banque perdant alors son objet même.

**M. François Rochebloine** a demandé où en était le projet de réalisation de l'Institut culturel français de Tel Aviv annoncé à Jérusalem par M. Dominique de Villepin dans son allocution du 25 mai 2003 et qui doit être livré en août 2006 ? Enfin, après les propos très clairs tenus par le Ministre des Affaires étrangères en juillet dernier devant la Commission au sujet de la chaîne internationale d'information et le Ministre de la Culture et de la Communication ayant fait part de son intérêt pour le projet, quelles en sont les perspectives ?

**M. Michel Barnier** a indiqué que le projet d'Institut culturel de Tel Aviv figure toujours au nombre des réalisations programmées, mais, le premier lieu d'implantation retenu s'étant révélé trop onéreux, le poste recherche de nouvelles implantations possibles. Les crédits nécessaires sont cependant mobilisables dès que cette difficulté aura été surmontée. Quant à la chaîne française d'information internationale, s'il n'y a pas de crédit pour sa création dans le projet de loi de finances pour 2005, il est souhaitable de pouvoir en dégager pour l'exercice suivant. Le Ministre a indiqué qu'il travaillait avec le Ministre de la Culture et de la Communication sur ce dossier. Cet outil d'influence est indispensable et il doit être créé en tenant compte des outils existants. Le Ministre a indiqué qu'il était à la recherche d'une solution pragmatique et intelligente et qu'il espérait avancer sur ce dossier dans les semaines qui viennent.

Rappelant que la Cour des comptes avait souligné l'absence d'une politique de ressources humaines cohérente au ministère des Affaires étrangères, **M. Roland Blum** a souhaité savoir si celui-ci disposait des moyens financiers pour rationaliser les effectifs et les statuts.

**M. Jacques Myard** a estimé que, si le projet de budget du ministère des Affaires étrangères pour 2005 affiche une augmentation de quatre points, il reste un outil grevé d'hypothèques graves, notamment s'agissant des personnels. Demander au ministère des Affaires étrangères de réduire ses effectifs au moment où la situation internationale se dégrade n'est pas acceptable et ne peut qu'affaiblir la position de la France dans la mesure où elle ne disposera plus d'une couverture suffisante.

**M. Richard Cazenave** a demandé à M. Michel Barnier s'il confirmait que le budget pour 2004 échapperait définitivement à la régulation budgétaire. Par ailleurs, il semblerait que, dans le projet de budget pour 2005, certains programmes ne seront pas financés d'emblée. Quels sont-ils et quelles garanties d'un abondement supplémentaire peuvent-elles être données ? Quel est l'état d'avancement du projet de réformes « Affaires étrangères 2007 » ?

Revenant sur la corrélation entre l'action de l'aide française au développement et les grandes institutions internationales, **M. Jacques Godfrain** a fait observer que le dernier G8 avait commencé de s'intéresser à l'épargne des travailleurs migrants qui pourrait contribuer au développement économique de leur région d'origine. A cet égard, il a signalé avoir présenté, avec M. Jean-Pierre Brard, une proposition de loi visant à mobiliser l'épargne des travailleurs migrants en France au service du développement de leur région et en faveur de projets productifs. Par ailleurs, il a estimé que l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires en Afrique (OHADA) était également une initiative intéressante.

**M. Jean-Claude Lefort** a fait la remarque suivante : s'il est prévu d'augmenter de 69 % les crédits du ministère des Affaires étrangères pour promouvoir l'idée européenne, il serait intéressant de savoir à quelles fins ces crédits sont réellement destinés.

**M. Jean-Claude Guibal** a interrogé le Ministre des Affaires étrangères sur les principales orientations de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Est-il envisagé de porter les efforts plutôt sur des pays où le français est déjà pratiqué, comme la rive Sud de la Méditerranée ?

**M. Michel Barnier** a répondu aux questions concernant la politique du personnel de son ministère. Il a rappelé que la stratégie ministérielle de réformes insistait sur l'importance de la formation. Par ailleurs, des efforts tout particuliers seront réalisés en matière d'évaluation du personnel, ce qui constitue une innovation au Quai d'Orsay, et pour rendre la politique des rémunérations plus dynamique, ce qui peut passer par une prise en compte du mérite.

La suppression de 100 emplois dans le budget 2005 est un effort douloureux pour un ministère qui a perdu trop de postes depuis une décennie, mais nécessaire pour appliquer la règle fixée pour l'ensemble de la fonction publique. Il sera donc indispensable d'amortir le choc de cette nouvelle baisse, en faisant des économies intelligentes, par exemple en proposant à nos partenaires européens, sur une base volontaire, de progresser dans la voie de la mutualisation de nos moyens consulaires. En outre, le plafond d'emplois prévu par la LOLF sera un indicateur beaucoup plus complet que celui des actuels emplois budgétaires (23 000 contre 9 000) puisqu'il prendra en compte l'ensemble des agents rémunérés par le ministère, ce qui permettra une plus grande souplesse de gestion. Enfin, la mission confiée à M. Le Bris permettra de suggérer d'utiles redéploiements.

Concernant la régulation, certes, 21 millions de crédits de report de 2003 ont été annulés, mais globalement la demande du Président de la République de préserver le ministère des Affaires étrangères a été respectée. Quant aux domaines qui pourraient être insuffisamment dotés en 2005 (contributions volontaires, Fonds de solidarité prioritaire, coopération militaire...) le Ministre a

reçu l'engagement qu'ils seraient abondés en fonction des besoins, sans recourir à des redéploiements internes au ministère.

Par ailleurs, les moyens publics mis en œuvre pour organiser des campagnes en faveur de l'Europe ne seront évidemment pas utilisés pour financer la promotion d'un vote favorable au projet de constitution européenne lors du débat précédant le référendum de 2005. A ce titre, il est nécessaire d'améliorer les conditions de déroulement du débat public autour de l'enjeu européen, le projet de création d'une commission nationale consacré à cette question étant aujourd'hui à l'étude.

**M. Xavier Darcos** a insisté sur le caractère pluraliste de la commission présidée par M. Jean-Pierre Landau et consacrée aux nouvelles contributions financières internationales. Celle-ci accueillait en son sein des représentants d'ATTAC, d'institutions internationales, d'administrations ou d'ONG. La question de l'instauration de taxes internationales n'est pas de nature technique, le rapport de M. Jean-Pierre Landau ayant proposé des solutions, mais bien d'ordre politique. L'exemple du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), doté d'un milliard d'euros, montre qu'il est possible de dégager des moyens financiers sous de nouvelles formes.

L'épargne des migrants constitue, en effet, une ressource importante qui est estimée entre 80 et 100 milliards de dollars qui doivent être rapprochés des 50 milliards de l'aide publique au développement. Ainsi, dans certains Etats comme les Comores, cette épargne est supérieure au budget de l'Etat. Il s'agit donc d'une piste à explorer, les Etats-Unis n'y étant d'ailleurs pas défavorables. L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) est un projet soutenu par la France qui, dans le cadre de la francophonie, pourrait contribuer à démontrer que la *common law* ne constitue pas le seul cadre de référence en matière de droit des affaires. Concernant enfin l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, il convient d'insister sur la nécessité de conférer à nos établissements un caractère plus européen et de ne pas renoncer au développement de notre réseau éducatif dans les pays non francophones.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 10 novembre, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Richard Cazenave, les crédits des Affaires étrangères pour 2005.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président Edouard Balladur** a estimé qu'il serait intéressant de pouvoir disposer des informations relatives au montant des dettes restant à effacer.

**M. Roland Blum** a souhaité obtenir des précisions sur les dotations supplémentaires nécessaires pour financer les opérations de maintien de la paix de l'ONU : concernent-elles le budget 2004 ou 2005 ? Concernant les crédits du Fonds européen de développement (FED), il a demandé des explications quant à l'augmentation conséquente de ces crédits passés du simple au double en deux à trois ans. Enfin, à propos de la rationalisation de notre réseau diplomatique, il a souhaité savoir si le ministère travaillait réellement sur cette réforme, dans la mesure où, à l'occasion des missions effectuées à l'étranger par les parlementaires, on peut constater que très souvent encore l'ambassadeur et les conseillers culturel et économique ne sont pas regroupés dans un même lieu.

Tout en déclarant partager l'avis positif du Rapporteur sur l'augmentation de l'Aide publique au développement (APD), **M. Jacques Myard** a fait part de son inquiétude devant certains autres points de ce budget. Malheureusement, notre appareil diplomatique se dégrade fortement avec une nouvelle baisse du nombre de postes d'expatriés, à un moment où la situation internationale se détériore et où la France a besoin de personnels qualifiés et de spécialistes de certaines zones. La politique pratiquée ces dernières années visant à remplacer ces personnels par des recrutés locaux a abouti à des dérives préjudiciables à notre action, notamment en matière d'attribution des visas. En conséquence, la baisse du Titre III est inacceptable. C'est pourquoi, M. Jacques Myard a annoncé qu'il déposerait, cette année encore, un amendement afin d'alerter le Gouvernement sur ce qui pouvait être considéré comme une erreur stratégique d'appréciation de la situation internationale. De même, il a regretté la réduction des dépenses de coopération militaire au moment où la nécessité de conforter la sécurité intérieure de certains Etats n'était plus à démontrer. En Europe, il a estimé qu'il y avait des limites aux redéploiements du fait du rôle politique joué par nos consulats, comme à Liège par exemple. Enfin, ne doutant pas que M. François Rochebloine, Rapporteur pour avis des crédits des Relations culturelles internationales et de la Francophonie, allait apporter des précisions sur la place de la future chaîne d'information internationale dans le projet de budget pour 2005, il a estimé qu'il fallait n'épargner aucun effort et, notamment, que certains éléments pouvaient facilement être utilisés pour améliorer la présence française sur les ondes. Estimant, en conclusion, que le Rapporteur avait été trop bienveillant à l'égard du projet de budget des Affaires étrangères, il a indiqué qu'il le voterait néanmoins car certains points majeurs de ce budget restaient positifs.

Abordant la question de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), **M. François Rochebloine** a souhaité savoir combien de demandes étaient introduites chaque année et combien de réponses positives y étaient apportées. En outre, s'agissant de l'octroi des titres de séjour, il a demandé quel était l'avis du Rapporteur en matière de titres de séjour lorsque, par exemple, un étudiant tunisien qui souhaitait poursuivre ses études en France devait régler un droit de 60 euros pour se voir opposer un refus et payer une nouvelle fois cette somme lors d'une nouvelle demande.

**M. Bruno Bourg-Broc** s'est tout d'abord félicité que la régulation budgétaire n'ait pas concerné le budget des Affaires étrangères en 2004 et souhaité qu'il en soit de même en 2005. Revenant sur l'APD, il s'est inquiété de la faiblesse relative de la contribution volontaire de la France aux organismes internationaux, notamment au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui s'accompagnait d'une baisse de plus en plus importante de l'influence française dans ces milieux. S'agissant de la rationalisation de notre présence à l'étranger, s'il n'apparaît pas opportun de regrouper certains de nos services diplomatiques avec d'autres, en revanche, la mutualisation de nos moyens consulaires en Europe présente un intérêt. Le Rapporteur peut-il apporter des précisions en la matière ? Il a ensuite déploré la baisse réelle des crédits consacrés à la Francophonie. Pourquoi la ligne budgétaire consacrée à l'Office universitaire et culturel français en Algérie est-elle vierge ? Enfin, il a regretté que rien n'ait été prévu pour la chaîne d'information internationale dans le projet de budget pour 2005.

**Mme Martine Aurillac** a félicité le Rapporteur pour la clarté de son exposé consacré à la présentation d'un budget que l'on pouvait qualifier de bon dans l'ensemble mais qui n'excluait pas que l'on reste vigilant.

**M. Jean-Paul Bacquet** a fait part des explications de vote du groupe socialiste. Si celui-ci ne peut qu'apprécier le rapport de M. Richard Cazenave dans ses aspects critiques, il ne peut en revanche émettre un avis favorable à l'adoption des crédits des Affaires étrangères pour 2005. Partageant les inquiétudes évoquées devant l'insuffisance des crédits et l'affaiblissement du rôle du ministère des Affaires étrangères, il a indiqué que le groupe socialiste s'abstiendrait.

**M. Richard Cazenave** a répondu aux intervenants :

- les besoins supplémentaires concernant les opérations de maintien de la paix pour 2004 s'élèvent à 30 millions d'euros. Pour 2005, la prévision oscille entre 30 et 110 millions d'euros en fonction du nombre d'OMP qui seront mis en place et de la valeur du dollar ;

- l'augmentation des décaissements du FED s'explique par les très fortes critiques qui ont longtemps été faites sur la sous-consommation des crédits. Le FED a donc réformé son mode de gestion, obligeant les contributeurs à faire face à des appels de fonds plus nombreux et plus importants. De plus, il faut

rappeler que la France a été en pointe dans la décision prise en 2000 à Cotonou de mettre en place un 9<sup>ème</sup> FED (2000-2005) particulièrement ambitieux ;

- la coordination interministérielle à l'étranger a encore des progrès à faire, mais de véritables avancées ont été obtenues avec la mise en place du plan Affaires étrangères 2007 : on peut citer par exemple les « plans d'action de l'Ambassade » qui permettent à l'Ambassadeur de coordonner l'action de l'ensemble des services de l'Etat présents dans son pays de résidence ;

- la rationalisation du réseau extérieur ne doit pas être combattue. Pour autant, il serait souhaitable que les économies dégagées par cet effort profitent au ministère des Affaires étrangères et permettent des redéploiements de moyens au profit de régions prioritaires. Plus globalement, les efforts fournis par le ministère doivent davantage lui profiter, ce que permettrait la signature d'un plan pluriannuel d'objectifs et de moyens avec le ministère des finances ;

- depuis la mise en œuvre de la réforme de l'asile, le nombre de demandes, qui connaissait une augmentation structurelle importante, a été stabilisé : en 2003, 52 000 demandes ont été formulées ; le taux d'acceptation, après épuisement de tous les recours, a été de 14,8 %. En effet, en raison de la baisse des délais d'instruction, il devient moins intéressant de formuler une demande si celle-ci n'a aucune chance d'aboutir ;

- la ligne budgétaire consacrée à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie n'est pas dotée, car cet établissement a vocation à être dissous, ses missions étant attribuées à d'autres établissements tels que l'AEFE. Cependant, l'OUCFA existe encore juridiquement, ce qui explique qu'il apparaisse encore dans le budget.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des Affaires étrangères pour 2005.*

## ANNEXE

### Lettre du Président de la République au Premier ministre sur les moyens de l'action extérieure de l'Etat (10 mars 2004)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 10 mars 2004

DIRECTION DES AFFAIRES  
BUDGETAIRES ET FINANCIERES  
Centre d'Archives et de Documentation

15 MARS 2004

Monsieur le Premier Ministre,

ARRIVÉE DAF/CAD

Sous votre autorité, le Gouvernement conduit une politique courageuse et déterminée de réforme de l'État et de maîtrise des dépenses publiques. Cette politique va de pair avec le renforcement de l'action publique dans des secteurs prioritaires pour l'avenir de notre pays.

Dans ce contexte, et au moment où nous prenons des décisions importantes pour réorienter notre politique de coopération internationale, je souhaite appeler votre attention sur l'évolution préoccupante des moyens de l'action extérieure. Confrontée à de nouvelles menaces à la paix et à la sécurité internationales, aux défis toujours plus pressants de la compétition internationale, à l'exigence d'une action soutenue en direction de ses nouveaux partenaires européens, à l'érosion de la diversité culturelle et de la francophonie, aux attentes de ses partenaires du Sud, la France a besoin de maintenir une forte capacité d'analyse et d'intervention ainsi qu'une présence mondiale.

Depuis dix ans, le Ministère des Affaires Etrangères, fusionné avec celui de la Coopération, est l'un de ceux qui contribuent le plus à l'effort de rigueur. Ses dépenses consolidées sont restées stables, alors que la dépense publique croissait de 25 % pendant la même période. Sa place dans le budget s'est réduite, passant en dix ans de 1,6 % à 1,3 %. Ses effectifs budgétaires ont baissé de 18 %, effort sans équivalent dans l'État.

Au cours des trois dernières années, ce phénomène s'est accentué. Je comprends que la direction du budget envisage d'autres décisions drastiques en 2005, comme si l'action internationale était considérée comme une variable d'ajustement, un vecteur de dépenses superflues. Ces mesures concerneraient les effectifs, les crédits d'intervention et les crédits de fonctionnement, ainsi qu'une nouvelle réduction des indemnités de résidence des personnels à l'étranger, juste compensation pourtant des indéniables contraintes de l'expatriation.

Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN  
Premier Ministre

Nous en sommes arrivés au point où les économies réalisées grâce à cette politique sont hors de proportion avec son coût politique et les dommages difficilement réversibles qu'elle inflige à notre outil diplomatique. Nous constatons l'affaissement de notre politique de coopération culturelle, scientifique et universitaire, le blocage de beaucoup de nos programmes de coopération bilatérale, en particulier en Afrique, la dégradation de notre patrimoine immobilier à l'étranger et une grave démotivation du personnel diplomatique et consulaire. Nos partenaires s'interrogent désormais ouvertement sur une politique où les déclarations ne sont pas suivies par les actions correspondantes et qui devient illisible sur le terrain.

Dans ces conditions, je souhaite que le Gouvernement adopte pour les années qui viennent une démarche nouvelle, qui passe par les mesures suivantes :

- l'effort de rationalisation du réseau extérieur de l'État, et notamment du réseau diplomatique et consulaire, sera accentué, car il répond à une nécessité évidente. Mais les économies réalisées sur certains postes seront redéployées au profit d'autres qui méritent plus de moyens.

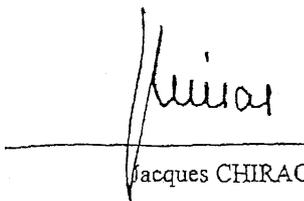
- En 2004, le Ministère des Affaires étrangères bénéficiera de l'ensemble des crédits prévus par la loi de finances et sera épargné, compte tenu de sa faible marge de manœuvre, par les mesures de gel ou d'annulation de crédit.

- En 2005, il fera l'objet d'une priorité, consacrée notamment au rattrapage de dépenses de structure ou d'intervention trop longtemps différées.

- Comme cela a été fait pour certains services de l'État, par exemple la direction des relations économiques extérieures, les ressources du Ministère des Affaires Etrangères seront garanties dans le cadre d'un contrat pluriannuel entre lui et le Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie, afin que la nécessaire rigueur s'accompagne d'une non moins nécessaire prévisibilité.

Vous remerciant des instructions que vous voudrez bien donner à cet égard aux membres du Gouvernement, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

*Bien cordialement,*

  
Jacques CHIRAC