



N° 256

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

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

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

ANNEXE N° 1 – 2<sup>ème</sup> partie

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Rapporteur spécial : M. ÉRIC WOERTH

Député

## SOMMAIRE

Pages

### INTRODUCTION

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

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

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

#### CHAPITRE II : LE PROJET DE BUDGET POUR 2003, QUOIQUÉ PERFECTIBLE, VA DANS LA BONNE DIRECTION

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

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

A.- L'AIDE AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	7
1.- Les crédits d'assistance et de solidarité.....	8
2.- Les crédits facilitant la vie des Français à l'étranger.....	9
B.- LA PRISE EN CHARGE DES RÉFUGIÉS.....	9
1.- L'Office français de protection des réfugiés et apatrides.....	9
2.- Les subventions d'assistance aux réfugiés.....	11

##### III.- L'INDISPENSABLE CROISSANCE DES CREDITS DESTINES AUX ACTIONS MULTILATERALES..... 11

A.- LA FORTE PROGRESSION DES CONTRIBUTIONS FRANÇAISES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	12
1.- Une augmentation réaliste des contributions obligatoires.....	13
2.- Une stabilisation des contributions volontaires.....	16
B.- LA NECESSITE D'HONORER LES ENGAGEMENTS DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT.....	18

##### IV.- DES EFFORTS EN FAVEUR DES ACTIONS BILATERALES, QUI DEVRONT ETRE CONSOLIDES..... 20

A.– L'AUGMENTATION ET LE RENOUVEAU DES CRÉDITS D'INTERVENTION DE POLITIQUE INTERNATIONALE.....	20
1.– Les interventions de politique internationale .....	20
a) <i>La hausse des crédits de l'aide alimentaire</i> .....	21
b) <i>La quasi-stabilisation des crédits d'intervention internationale</i> .....	21
c) <i>Des moyens pour la nouvelle délégation à l'action humanitaire</i> .....	21
d) <i>Les crédits de promotion de Strasbourg, capitale parlementaire européenne</i> .....	23
2.– La forte progression et le renouveau des concours financiers.....	24
a) <i>Les concours financiers « traditionnels »</i> .....	24
b) <i>Les nouveaux contrats de désendettement-développement (C2D)</i> .....	24
B.– LA PROGRESSION GLOBALE DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION .....	26
1.– Une hausse réelle, mais encore insuffisante, des crédits de fonctionnement.....	26
a) <i>La stabilisation des crédits des centres et instituts culturels</i> .....	26
b) <i>L'enseignement français à l'étranger : des crédits en hausse, qui risquent de demeurer insuffisants</i> .....	27
2.– Les crédits d'intervention en légère augmentation.....	31
a) <i>La coopération internationale et au développement</i> .....	31
b) <i>La poursuite de la baisse de la coopération militaire et de défense</i> .....	33
c) <i>Le maintien de l'action audiovisuelle extérieure</i> .....	35
d) <i>La montée en puissance de la coopération décentralisée</i> .....	36
3.– Des crédits d'investissement de la coopération dotés d'autorisations de programme en hausse sensible.....	37
a) <i>Les subventions d'investissement au titre de l'action extérieure et de l'aide au développement</i> .....	38
b) <i>La relance des autres actions en faveur du développement</i> .....	38
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>42</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>44</b>

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 2002.

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

Laisser cette page blanche sans numérotation.

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

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.

Le ministère des affaires étrangères, et plus précisément la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, se charge aussi d'aider les demandeurs d'asile dont les dossiers sont traités par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), organisme placé sous la tutelle de cette direction.

Les crédits d'assistance et de solidarité se répartissent comme suit :

### CRÉDITS D'ASSISTANCE ET DE SOLIDARITÉ

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003 <sup>(1)</sup>	Évolution 2003/2002 (en %)
Office français de protection des réfugiés et apatrides (ancien chapitre 36-91, chapitre 36-30, article 30)	15,48	17,05	22,87	28,5	24,62
Frais de rapatriement (chapitre 46-91)	0,65	0,65	0,65	0,65	0
Assistance aux Français à l'étranger et aux réfugiés étrangers en France (chapitre 46-94)	21,61	22,66	23,23	24,06	3,57
<b>Total</b>	<b>37,73</b>	<b>40,35</b>	<b>46,75</b>	<b>53,21</b>	<b>13,8</b>

(1) *projet de loi de finances.*

Source : *ministère des affaires étrangères, documents budgétaires.*

### A.- L'AIDE AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

924.726 Français étaient immatriculés au 31 décembre 1996 dans les postes à l'étranger. Au 31 décembre 1999, leur nombre dépassait le million, à 1.015.026. Une légère baisse est enregistrée en 2000 avec 1.009.167 personnes, baisse accentuée en 2001, où les personnes immatriculées n'étaient plus que 893.328. Le nombre des non-immatriculés, estimé par les postes, avait augmenté en 2000, à 894.716 personnes, mais il chute aussi en 2001, pour s'établir à 813.073 personnes. En conséquence, la population française totale à l'étranger s'élèverait à 1.706.401 personnes, soit une diminution de plus de 10 % entre 2000 et 2001.

Cinq pays dans le monde accueillent des communautés françaises globalement supérieures à 100.000 personnes : les États-Unis d'Amérique avec 261.373 Français, le Royaume-Uni avec 215.919 Français, la Belgique avec 143.434 Français, la Suisse avec 137.108 ressortissants français, la Canada avec 115.958 Français et la République fédérale d'Allemagne avec 113.801 Français. 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 : aux États-Unis par exemple, le nombre des non-immatriculés, qui est évalué à 183.000 fin 2001, a progressé de 15 % au cours des années 2000 et 2001, alors que le nombre des personnes immatriculées a diminué de 8 % dans le même temps.

L'**aide aux Français de l'étranger**, entendue au sens large, c'est-à-dire incluant les crédits pour rapatriements et une part des crédits du chapitre 46-94, recevra une dotation de 19,26 millions d'euros en 2003, soit une **progression de 3 %** par rapport à la loi de finances pour 2002. Depuis 1997, la reconstitution de ce chapitre est progressive et un nouvel effort a été fait dans le présent projet de budget en faveur des Français de l'étranger à faible revenu, conformément aux propositions faites, en 2000, par M<sup>me</sup> Monique Cerisier-ben Guiga, sénatrice, pour lutter contre la paupérisation dans certaines communautés françaises.

### **1.- Les crédits d'assistance et de solidarité**

Les crédits consacrés plus particulièrement à l'assistance et à la solidarité envers les Français de l'étranger correspondent au chapitre 46-91 – Frais de rapatriement, au chapitre 46-94, article 11 – Assistance à l'étranger, article 12 – Organismes d'aide et d'assistance aux Français à l'étranger, article 14 – Sécurité des Français à l'étranger, et article 16 – Contribution à la couverture santé des personnes à faible revenu dans le cadre de la caisse des Français de l'étranger.

En 2003, les dotations initiales du chapitre 46-91 sont maintenues à **0,65 million d'euros**. Cette enveloppe permettra de financer les **rapatriements** pour indigence, les rapatriements pour formation professionnelle et les rapatriements sanitaires : leur nombre a été de 676 en 2001. 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.

Le chapitre 46-94 a vu sa gestion en 2002 compliquée par une mesure de gel de 4,73 millions d'euros, qui a en particulier touché l'article 11 à hauteur de près de 15 % de sa dotation initiale. L'action des comités consulaires pour l'action sociale a dû être ralentie. En 2001, ils ont aidé 4.000 Français à titre permanent et 2.700 à titre exceptionnel.

Les dotations initiales des articles 11, 12, 14 et 16 du **chapitre 46-94 augmentent de 3,1 %**, à 19,26 millions d'euros, après la légère progression de 0,5 % en 2002. Elles bénéficient d'une mesure nouvelle de 0,75 million d'euros qui alimentera les crédits d'assistance à l'étranger (article 11) à hauteur de 0,5 million d'euros et les crédits consacrés à la sécurité des Français à l'étranger (article 14) à hauteur de 0,25 million d'euros.

**Votre Rapporteur spécial remarque que cette hausse est sensible (+ 27 %) 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 coûte à elle seule 0,8 million d'euros, qui devraient être financés grâce au déblocage d'une partie des crédits gelés sur l'article d'assistance.

## **2.- Les crédits facilitant la vie des Français à l'étranger**

Les autres dotations du chapitre 46-94 concernent, en dehors de l'assistance et de l'action sociale, 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, avec 1,63 millions d'euros, enregistreront une hausse de plus de 10 % grâce à une mesure nouvelle de 0,15 million d'euros, rendue nécessaire par l'organisation des élections en zones Asie et Amérique en 2003 et par l'augmentation des indemnités des représentants, des crédits d'emploi et de formation professionnelle qui seront stables à 1,96 million d'euros, de la dotation de la Mission de l'adoption internationale, qui atteindra 0,4 million d'euros (contre 0,3 million d'euros en 2002), et des crédits pour l'entretien des cimetières français à l'étranger à 0,29 million d'euros comme en 2002.

Les actions relatives à l'emploi rencontrent un grand succès car elles répondent à de réels besoins. En 2001, 10.900 demandes d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle ont été formulées. 32 % ont pu être satisfaites.

## **B.- LA PRISE EN CHARGE DES RÉFUGIÉS**

La prise en charge des réfugiés est assurée, d'une part, par les crédits de l'OFPRA inscrits sur l'article 30 du chapitre 36-30 – Subventions aux établissements publics et, d'autre part, 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 (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.

## **1.- 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 occupent actuellement plusieurs sites, et la Commission de recours des réfugiés sont implantées à Fontenay-sous-Bois.

Les **crédits budgétaires consacrés de l'OFPRA** ont atteint en 2002, 22,87 millions d'euros, en progression de 34,14 % par rapport à 2001. Pour 2003, il est proposé une nouvelle **hausse de 24,6 %**, qui devrait porter les crédits à 28,5 millions d'euros. Cette subvention de l'État est presque l'unique recette de l'Office, dont le budget primitif pour 2002 s'établissait à 23,16 millions d'euros, dont 22,4 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement. Les effectifs budgétaires ont crû fortement ces dernières années, passant de 262 emplois entre 1998 et 2000 à 352 en 2001 et 406 en 2002. Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, les effectifs réels étaient de 359, ce qui révèle un taux de vacance élevé. Ils étaient complétés par 77 agents de catégorie C mis à disposition par le ministère des affaires étrangères. Les dépenses de personnel représentent plus des deux tiers du budget de fonctionnement de l'Office.

Les crédits supplémentaires obtenus pour 2003 (5,63 millions d'euros) permettront de financer 66 emplois non budgétaires supplémentaires (pour un coût de 2,29 millions d'euros), 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, évolution qui s'est traduit par l'accumulation des stocks de dossiers et par l'allongement des délais. En outre, ils assureront le financement de la prise à bail de nouveaux locaux pour regrouper les services de l'OFPRA, actuellement installés sur trois sites, et les frais de déménagement (3,11 millions d'euros). Ces dotations n'ont pas vocation à couvrir les coûts supplémentaires qu'induirait certainement la réforme de l'asile actuellement à l'étude.

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

État des dossiers	1997	1998	1999	2000	2001
Demandes	22.637	22.375	31.857	38.747	47.291
Décisions	24.167	22.405	24.151	30.278	40.779
Accords	4.112	4.342	4.659	3.433	2.274
Rejets	20.055	18.063	19.492	26.845	38.505

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Avec la montée forte du nombre de demandes, le stock des dossiers a augmenté de nouveau (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. Ce dernier connaît des fluctuations saisonnières liées, d'une part, aux variations aléatoires de la demande et, d'autre part, au taux de présence des effectifs.

Le renforcement des moyens de l'OFPRA est d'autant plus urgent que la réforme de l'asile, qui devrait s'appliquer à partir de 2004 et dont l'un des objectifs est l'accélération du traitement des demandes, se traduira par une augmentation de l'activité de l'Office vers lequel toutes les demandes devraient directement être dirigées. 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. **Le recrutement de 60 à 80 vacataires** dans les tout prochains mois serait nécessaire au traitement du stock pendant l'année 2003. Son coût est évalué à 5 millions d'euros. **Votre Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur la légitimité de cette demande et sur le fait que la dépense n'aurait pas à être reconduite.**

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

Les subventions d'assistance aux réfugiés en 2003 sont fixées à 0,51 million d'euros, soit une stricte reconduction de la dotation inscrite dans les lois de finances initiales depuis 1998, après une baisse régulière et forte les années précédentes. Ces crédits gérés par la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France et, jusqu'en 1999, par la direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, sont répartis 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 18.295 euros de subvention en 2002, ou de l'Association pour les victimes de la répression en exil (AVRE), qui a bénéficié de 15.245 euros en 2002, tout comme le service social d'aide aux émigrants (SSAE). Une partie importante de cette dotation (près de 420.000 euros en 2001) permet le versement d'allocations à des personnalités réfugiées en France originaires d'Afrique du Nord.

## **III.- L'INDISPENSABLE CROISSANCE DES CREDITS DESTINES AUX ACTIONS MULTILATERALES**

En matière d'actions multilatérales, la France est liée par ses engagements, qu'il s'agisse du versement des contributions obligatoires ou volontaires ou de sa participation au Fonds européen de développement. Elle contribue aux choix relatifs à l'utilisation de ces crédits, dans la mesure où elle est membre de instances dirigeantes des diverses organisations internationales et fonds multilatéraux, mais elle est sans prise directement sur la gestion des crédits, qu'elle se contente de verser. L'action du ministère des affaires étrangères demeure marginale. S'il intervient plus directement dans le choix des organisations auxquelles la France accorde une contribution volontaire, il ne contrôle pas plus directement l'utilisation qui est faite des crédits qui leur sont versés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX ACTIONS MULTILATÉRALES ENTRE 2002 ET 2003

(en %)

Destination des crédits	Crédits de paiement	Autorisations de programme
Contributions obligatoires aux organisations internationales (chapitre 42-31)	+ 10,7	–
Contributions volontaires aux organisations internationales (chapitre 42-32)	0	–
Participation au Fonds européen de développement <sup>(1)</sup> (chapitre 68-02)	+ 218,5	– 100
<b>Total</b>	<b>+ 37,4</b>	<b>– 100</b>

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

Source : documents budgétaires.

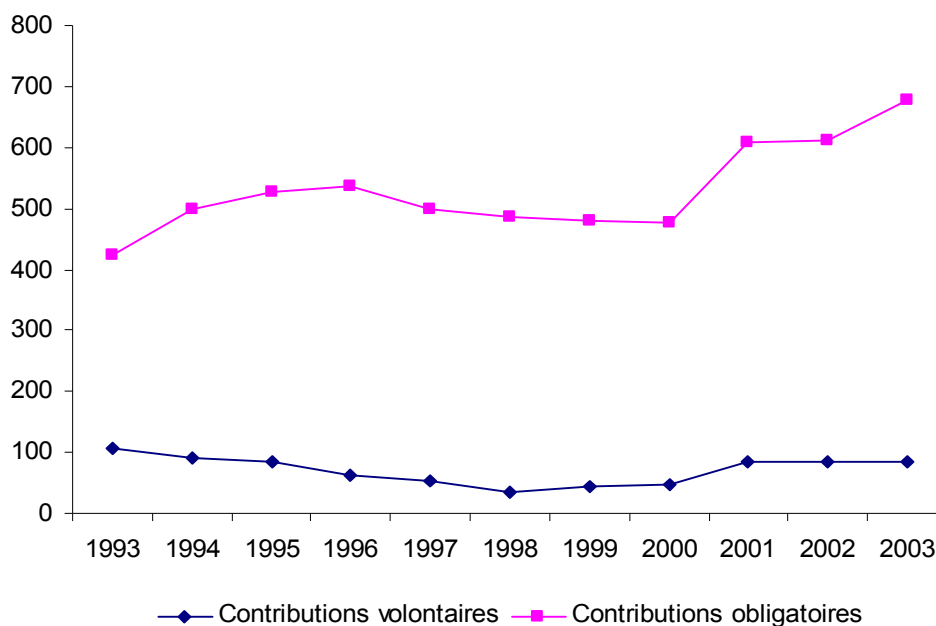
Le ministère n'est d'ailleurs pas responsable de l'ensemble des crédits contribuant à des actions multilatérales. Par exemple, le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie comporte un chapitre 68-04 – Participation de la France à divers fonds, doté pour 2003 de 985 millions d'euros d'autorisations de programme et de près de 515 millions d'euros de crédits de paiement. C'est au sein de ce chapitre que figure la dotation au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, dit « Fonds ONU SIDA », pour 50 millions d'euros de crédits de paiement. **Votre Rapporteur spécial regrette que la demande formulée par le ministère des affaires étrangères en faveur du rattachement de ces crédits sur sa section budgétaire n'ait pas été accordée. En effet, il ne fait aucun doute que le ministère possède plus d'expertise que la direction du Trésor pour suivre les actions conduites par ce Fonds. Un effort de rationalisation devrait être mené entre les ministères.**

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

Après une forte croissance des dotations consacrées aux **contributions françaises aux organisations internationales** en exécution en 2000 et en loi de finances initiale et en exécution pour 2001, la loi de finances pour 2002 avait quasiment reconduit les crédits au niveau de la loi de finances pour 2001. Ces crédits s'étant avérés nettement insuffisants, il est proposé de les **augmenter de plus de 10 %** en 2003.

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

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

### 1.- Une augmentation réaliste 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) n'ont augmenté que de 0,8 % en loi de finances pour 2002, à 613,4 millions d'euros, ce qui représentait une baisse de 22,1 % par rapport à l'exécution 2001 (787 millions d'euros). Le caractère insuffisant de cette dotation est rapidement apparu : la **loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002** a dû ouvrir **110 millions d'euros supplémentaires**. Finalement, 742,2 millions d'euros de crédits seront consacrés aux contributions obligatoires en gestion 2002.

Évaluer les 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, qui constitue la première devise de paiement des contributions obligatoires. Cette dernière prévision revêt une grande importance sur le niveau des crédits demandés. En effet, une variation à la hausse du dollar de 0,1 centime d'euro entraîne, à titre d'exemple en gestion 2002, un surcoût de l'ordre de 35 millions d'euros. Pour l'année 2003, l'évaluation des besoins a été faite par organisation sur la base des hypothèses suivantes :

– pour l'évaluation du budget des organisations, le principe de la croissance zéro en termes réels reste la référence pour les organisations n'ayant pas un budget établi selon un cycle biennuel ;

– il est prévu que le coût des opérations de maintien de la paix affiche une baisse en 2003, passant de 185 millions de dollars américains en 2002 à 160 millions de dollars en 2003 ;

– les hypothèses de taux de change retenus sont, comme pour l'ensemble du projet de loi de finances pour 2003, d'un dollar pour un euro et d'un franc suisse pour 0,68 euro.

Sur ces bases, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit l'ouverture de **678,76 millions d'euros**, soit une dotation initiale en **hausse de 10,66 %**. **Votre Rapporteur spécial se félicite de la fixation d'une enveloppe correspondant mieux à la réalité de la dépense, ce qui témoigne du souci de sincérité budgétaire du Gouvernement.**

Ces crédits, qui constituent 16,5 % 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 (plus de 53 % dans les crédits pour 2003). Entre 2000 et 2001, les contributions au financement des opérations de maintien de paix, notamment, ont fortement augmenté, passant de 170 millions de dollars à 230 millions de dollars, ce qui représentait un tiers du total des contributions obligatoires. En 2002, les montants programmés devaient baisser pour avoisiner les 165 millions de dollars. En exécution, il est prévu qu'ils atteignent 196 millions d'euros. Au 1<sup>er</sup> juillet dernier, la France n'était que le vingt-sixième contributeur en troupes avec 496 militaires ou policiers déployés, sur les 45.333 engagés par l'ONU.

L'augmentation de la **dotation destinée aux organisations du système des Nations Unies** proposée pour 2003 est plus forte que celle de l'ensemble du chapitre (**12,95 %**, contre 10,66 %). Elle profitera en priorité aux **opérations de maintien de la paix**.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS  
INTERNATIONALES EN LOI DE FINANCES INITIALE  
(1993-2003)**

*(en millions d'euros)*

<b>Année</b>	<b>Contributions obligatoires (chapitre 42-31)</b>	<b>Évolution (en %)</b>	<b>ONU et institutions de l'ONU (chapitre 42-31 articles 11 et 12, puis article 10)</b>	<b>Évolution (en %)</b>
1993	423,55	0,75	175,25	- 7,33
1994	498,96	17,8	251,49	43,50
1995	527,53	5,72	258,72	2,88
1996	536,72	1,74	262,00	1,27
1997	497,73	- 7,26	226,93	- 13,38
1998	484,92	- 2,57	221,21	- 2,52
1999 <sup>(1)</sup>	481,21	- 0,77	215,17	- 2,73
2000 <sup>(2)</sup>	478,42	- 0,58	210,60	- 2,12
2001 <sup>(3)</sup>	608,39	27	320,86	52
2002 <sup>(4)</sup>	613,34	0,81	320,86	0
2003	678,76	10,66	362,39	12,95

(1) 536 millions d'euros ont été effectivement versés en 1999.

(2) 688 millions d'euros ont été effectivement versés en 2000.

(3) 787 millions d'euros ont été effectivement versés en 2001.

(4) 742 millions d'euros devraient être effectivement versés en 2002.

Source : ministère des affaires étrangères et documents budgétaires.

Le reste des crédits est versé, pour moitié, à des organisations à vocation scientifique (principalement le Centre européen de recherche nucléaire avec presque 18 % des contributions totales en 2002) et, pour l'autre 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 2002**  
(Chapitre 42-31)

*(en millions d'euros)*

<b>Organisation</b>	<b>Montant versé</b>
Opérations de maintien de la paix	196,00
Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)	110,23
Organisation des Nations Unies	81,73
Organisation mondiale de la santé	30,82
Conseil de l'Europe	28,80
Organisation du traité de l'Atlantique Nord	26,15
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	23,67
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	23,02
Organisation de la sécurité et la coopération en Europe	22,00
Organisation de coopération et de développement économiques	21,01
Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral	19,40
Agence de la francophonie	10,83
Laboratoire européen de biologie moléculaire	9,19
Institut du monde arabe	9,15
Centre européen de prévisions météorologiques à moyen terme	6,30
Organisation pour le traité d'interdiction complète des essais nucléaires	5,58
Comité international de la Croix-Rouge	4,92
Organisation internationale pour l'interdiction des armes chimiques	3,79

*Source : ministère des affaires étrangères.*

## **2.- Une stabilisation des contributions volontaires**

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.

Entre 1990 et 1998, les dotations avaient chuté de 67,3 %. La tendance à la baisse constatée au début des années quatre-vingt-dix a commencé à s'inverser avec les nouveaux crédits ouverts pour 1999, qui ont été exclusivement attribués au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Elle a été accentuée, pour 2000, par une progression des crédits de 4,57 millions d'euros, diminuée d'un ajustement négatif de 110.000 euros sur les contributions volontaires aux organismes de recherche. Un quart seulement de la baisse a pu être rattrapé. En 2002, les contributions volontaires ont augmenté modestement de 1,07 %, légère hausse qui les a portées à **85,87 millions d'euros** et a permis de compenser une partie de l'inflation et d'arrondir certaines contributions versées en euros. Il est proposé de les **reconduire à ce niveau pour 2003**.

Les crédits consacrés à la francophonie (Fonds multilatéral unique), inscrits sur le chapitre 42-32 depuis la loi de finances pour 2001, représenteront 43 % du montant total du chapitre. Ils sont stables, à 36,68 millions d'euros.

**CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DE LA FRANCE À DES DÉPENSES INTERNATIONALES**  
(Chapitre 42-32)

(en millions d'euros)

Années	Dotations en loi de finances initiale	Modifications	Consommation
1993	106,28	- 14,20	92,08
1994	91,48	- 5,57	85,91
1995	84,15	- 47,16	36,99
1996	61,75	- 8,46	53,29
1997	52,67	- 11,75	40,92
1998	34,77	5,18	39,95
1999	45,44	5,22	50,66
2000	46,85	3,26	50,11
2001	84,96	1,7	88,66
2002 <sup>(1)</sup>	85,87	0,76	40,39
2003 <sup>(2)</sup>	85,87	(ns)	(ns)

(1) au 31 août 2002 : la consommation atteint 46,6 % des crédits ouverts ; 2,2 millions d'euros ont été gelés jusqu'à la fin de l'exercice.

(2) projet de loi de finances.

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

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

(en millions d'euros)

Organismes	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>(1)</sup>
PNUD (développement)	7,87	12,20	15,24	16,00	17,00
FNUAP (population)	0,91	1,07	1,22	1,22	1,3
UNICEF (enfance)	7,67	7,32	7,32	7,50	7,50
HCR (réfugiés)	7,32	5,03	7,32	9,16	7,50
PAM (alimentation)	2,29	2,74	2,74	2,75	2,76
UNESCO (culture)	0,15	-	0,15	0,15	0,15
OMS (santé)	0,24	0,24	0,39	0,40	0,30
PNUE (environnement)	0,53	0,69	0,91	1,00	1,00
FENU (équipement)	(nc)	1,22	1,22	1,20	1,25
Volontaires des Nations Unies	(nc)	0,08	0,08	0,07	0,12
<b>Dépenses totales sur le chapitre 42-32, article 10</b>	<b>39,95</b>	<b>45,55</b>	<b>48,15</b>	<b>52,15</b>	<b>48,86</b>

(1) prévisions.

Source : d'après ministère des affaires étrangères.



C'est sur les crédits du chapitre des contributions volontaires que la France a pu verser 1 million d'euros en 2002 à l'Autorité intérimaire afghane. Ce versement ne pouvait naturellement pas être prévu au moment de l'élaboration du budget pour 2003. Aussi **votre Rapporteur spécial souligne-t-il la nécessité de doter ce chapitre de crédits suffisants, afin qu'il puisse intervenir rapidement dans les cas exceptionnels, urgents et imprévisibles comme celui-ci.**

La France se situe entre le onzième et le quinzième rang des contributeurs volontaires. Elle est le quatrième contributeur obligatoire. Mais lorsque contributions obligatoires et volontaires sont cumulées, la France est dépassée par le Royaume-Uni, qui a multiplié par trois ses contributions volontaires depuis deux ans, l'Italie, qui est favorable à un élargissement du Conseil de sécurité, mais aussi les Pays-Bas. **Ce retard est regrettable, car il affaiblit l'influence de la France dans les instances internationales, le poids des États dépendant largement du niveau de leurs contributions financières.**

**Les crédits destinés au PNUD, qui ont plus que doublé en cinq ans, ont atteint un niveau satisfaisant, qui devra éventuellement être relevé dans les prochaines années en fonction de l'évolution du programme. En revanche, 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 actuellement de ces actions.**

#### **B.- LA NECESSITE D'HONORER LES ENGAGEMENTS DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT**

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. Ils figuraient auparavant sur la section des charges communes. Leur intégration dans le budget des Affaires étrangères n'a pas que des avantages. Elle répond certes à une certaine logique de rattachement sur cette section des crédits concourant à l'action extérieure de la France, mais cette logique n'est que très partiellement suivie. **Elle traduit aussi le souci d'inscrire les crédits sur le budget du ministère en charge des négociations dont ils relèvent afin de responsabiliser les ministres concernés, ce qui semble pertinent à votre Rapporteur spécial.** Mais, concrètement, elle ne renforce pas l'influence du ministère sur l'utilisation des dotations du FED, décidée à Bruxelles.

**En fait, elle conduit à un accroissement optique des crédits du ministère, accroissement qui peut s'avérer pénalisant pour les autres actions. En effet, comme les dépenses en crédits de paiement au titre du FED augmentent régulièrement, leur progression risque de se traduire par une moindre augmentation, voire une diminution, des crédits destinés à d'autres actions de coopération, en particulier bilatérale. Votre Rapporteur spécial veillera attentivement à ce qu'un tel risque ne se produise pas.**

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 gouvernement 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, comme elle l'était pour le VIII<sup>ème</sup>, avec une participation représentant 24,30 % du financement total.

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. En 2003, 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. Or, le financement des VII<sup>ème</sup> et VIII<sup>ème</sup> FED n'est par encore achevé. Après y avoir 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 France a encore dû répondre, à ce titre, en 2002, à des appels pour un total de 438 millions d'euros. Aussi, la dotation de 218,46 millions d'euros, ouverte en loi de finances initiale pour 2002 s'est-elle rapidement avérée insuffisante, malgré le report de 285,76 millions d'euros. La loi de finances rectificatives du 6 août dernier a ouvert 137 millions d'euros supplémentaires sur ce chapitre, ce qui a permis au ministère d'honorer, quoique avec retard, l'appel du FED du mois de juillet. Au 30 août 2002, 504,2 millions d'euros, soit 78,6 % de la dotation totale avaient déjà été consommés. Le ministère pourra tout juste assurer le règlement du prochain appel de fonds, prévu pour le mois de novembre.

Afin d'éviter que de nouvelles difficultés apparaissent au cours de l'exercice 2003, le projet de budget prévoit d'inscrire **496 millions d'euros de crédits de paiement**. Cette somme correspond à 85 % du montant total des appels de fonds que le FED devrait lancer à la France en 2003, ce montant total constituant un plafond qui n'est, en pratique, jamais atteint. La dotation devrait donc être suffisante.

**Votre Rapporteur spécial estime indispensable de doter ce chapitre de crédits permettant de financer la participation française dans de bonnes conditions. L'ouverture de crédits dans la dernière loi de finances rectificative a permis de couvrir les besoins du troisième appel de fonds, mais le retard pris a entraîné l'appel d'indemnités de retard, dont le montant doit encore être calculé par Bruxelles. Étant donné l'importance des sommes en jeu, le versement de telles indemnités induit des sur-coûts inutiles, tandis que les retards nuisent à l'image de la France.**

En revanche, dans le cas où les appels de fonds du FED seraient inférieurs à la dotation inscrite, il serait bon que les crédits disponibles puissent être redéployés dès l'exercice en cours au profit du financement d'actions bilatérales de coopération au lieu de risquer d'être annulés. Cette forme de fongibilité donnerait plus de souplesse à la gestion des crédits. Si elle n'est pas prévue en tant que telle par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, elle peut être réalisée par décret de virement conformément à l'article 14 de la loi organique, ce qui suppose, entre autres conditions, l'accord du ministre des finances. Elle sera de droit commun au sein de chaque programme à partir de 2006, en application de l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Votre Rapporteur spécial souhaite que cette possibilité soit mise en œuvre dès que possible.

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

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

À structure constante, le montant de ces crédits augmente de 19,5 % passant de 64,85 millions d'euros à 77,5 millions d'euros. Les **concours financiers** « traditionnels » aux gouvernements des pays en développement **progressent nettement après plusieurs années de baisse**. Au titre des concours financiers, est créé, en outre, un article consacré aux **nouveaux contrats de désendettement-développement**, doté de 91 millions d'euros.

##### ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INTERVENTION DE POLITIQUE INTERNATIONALE ENTRE 2002 ET 2003

(en %)

Transport de l'aide alimentaire (chapitre 42-26)	+ 13,5
Fonds d'urgence humanitaire (chapitre 42-37, article 51)	0
Promotion de Strasbourg (chapitre 42-37, article 90)	0
Politique internationale (dont gestion des sorties de crise) (chapitre 42-37, articles 10, 20, 40, 52 et 60)	- 2,3
Concours financiers « traditionnels » (chapitre 41-43, articles 10 à 30)	+ 53,4
Contrats de désendettement-développement (chapitre 41-43, article 40)	+ 100
<b>Total</b>	<b>+ 159,8</b>

Source : documents budgétaires.

#### 1.- Les 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>(1)</sup>. Elles connaissent

(1) Ces chapitres sont inscrits à l'état H annexé au projet de loi de finances et peuvent donc voir reportés de 2001 à 2002 les crédits non consommés.

globalement une **hausse de 2,84 %**, passant de 41,22 millions d'euros à 42,39 millions d'euros.

*a) La hausse 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 14,94 millions d'euros de 1994 à 2002. Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'augmenter enfin la dotation du chapitre 42-26 de 2 millions d'euros, soit une **hausse de 13,5 %**. Le retard pris ces dernières années sera ainsi enfin rattrapé.

Cette aide alimentaire bilatérale financée sur les crédits des Affaires étrangères vient à l'appui de l'achat des marchandises nécessaires sur les crédits du ministère de l'agriculture (chapitre 44-43). **Votre Rapporteur spécial estime peu pertinent ce partage des dotations entre les deux ministères.** Le ministère des affaires étrangères possédant les compétences nécessaires à la gestion de l'aide alimentaire, qui relève incontestablement de son action internationale, il serait plus efficace de regrouper l'ensemble des crédits sur sa section budgétaire. Cela permettrait de répartir avec plus de souplesse et d'efficacité les crédits entre l'achat de produits alimentaires, qui doit se faire de préférence, et dans la mesure du possible, auprès des populations locales, et les coûts de transport. En effet, pendant plusieurs années, les crédits du ministère de l'agriculture restaient partiellement inemployés, faute de crédits suffisants sur le budget des Affaires étrangères.

*b) La quasi-stabilisation des crédits d'intervention internationale*

Ces interventions sont inscrites sur le chapitre 42-37, dont les dotations sont fixées dans le projet de 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 demeure satisfaisant. Au sein de ce chapitre, 7,62 millions d'euros, comme en 2002, serviront à alimenter un article 52 créé en 2002, destiné à financer la mise en place du dispositif de gestion des sorties de crise.

*c) Des moyens pour la nouvelle délégation à l'action 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 à l'action humanitaire comprend :

– une sous-direction politique appelée à conduire les partenariats et coordinations nécessaires à l'action du ministère des affaires étrangères : concertation interministérielle, dialogue avec les acteurs humanitaires associatifs et privés et avec les organisations et agences internationales ;

– une sous-direction opérationnelle qui assurera la préparation, la mise en oeuvre et le suivi des interventions ;

– un bureau de gestion qui assure en particulier le contrôle et l'évaluation des actions et des moyens.

Ce dispositif doit permettre de mieux anticiper et mieux adapter la réponse humanitaire de la France aux besoins des populations. Il favorisera une meilleure prise en compte de la multiplicité croissante des acteurs de terrain (ONG, entreprises...) dans le respect du rôle de chacun et, surtout, en vue d'une meilleure efficacité.

La délégation a notamment à sa disposition le **Fonds d'urgence humanitaire**. Ces crédits (article 51), qui constituent plus de 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 2003 à 9,27 millions d'euros.

#### ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU FONDS D'URGENCE HUMANITAIRE

(en millions d'euros)

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

(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.

Source : ministère des affaires étrangères.

En 2001, 21 pays ont bénéficié d'un total de 10,05 millions d'euros au titre du fonds d'urgence humanitaire. Plus de la moitié de cette somme, 5,64 millions d'euros, a été consacrée à l'Afghanistan. Sur les sept premiers mois de l'exercice 2002, 4,6 millions d'euros, dont la répartition apparaît dans le tableau suivant, ont été attribués à 17 pays en difficultés. L'aide à la Palestine et celle accordée au Pérou, victime de fortes inondations, dépassent en montant les sommes versées, cette année, à l'Afghanistan.

#### AIDES FINANCÉES SUR LE FONDS D'URGENCE HUMANITAIRE EN 2002

(du 1<sup>er</sup> janvier au 31 juillet)

(en milliers d'euros)

<b>Afghanistan</b>	1.012	<b>Algérie</b>	110,7
<b>Bolivie</b>	10	<b>Cameroun</b>	19,6
<b>El Salvador</b>	7,6	<b>Guinée</b>	20
<b>Inde</b>	7,6	<b>Indonésie</b>	10
<b>Iran</b>	40,5	<b>Madagascar</b>	290,7
<b>Nigéria</b>	22	<b>Palestine</b>	1.355,9
<b>Pérou</b>	1.241,2	<b>RD Congo</b>	255
<b>Rwanda</b>	50	<b>Sénégal</b>	22,9
<b>Yougoslavie</b>	137,8		

Source : ministère des affaires étrangères

D'autres crédits bénéficient à l'aide humanitaire. Il s'agit des contributions de la France aux organismes internationaux humanitaires, de la part des crédits de la direction générale de la coopération internationale et du développement affectée à des opérations humanitaires qui ne relèvent pas de l'urgence. Votre Rapporteur spécial rappelle que le ministère de l'intérieur (sécurité civile), le ministère de la défense (aide logistique et actions civilo-militaires), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (à travers des crédits affectés par la direction des relations économiques extérieures à des opérations de nature commerciale et humanitaire comme des projets de potabilisation de l'eau) et les services généraux du Premier ministre (chapitre 37-06 – Action en faveur des droits de l'homme et du développement de la citoyenneté), ainsi que le ministère de la santé (SAMU mondial et dons exceptionnels d'équipement) sont également susceptibles de participer à des actions humanitaires. Enfin, la France participe à hauteur d'environ 18 % du budget d'aide (664 millions d'euros en 2002, y compris la réserve d'aide d'urgence) d'ECHO, l'office humanitaire de la Commission européenne.

*d) Les crédits de promotion de Strasbourg, capitale parlementaire européenne*

Les indemnités des représentants français au Parlement européen, inscrits jusqu'ici sur le chapitre 37-93, ne relèveront plus désormais du budget du ministère des affaires étrangères. Le projet de loi de finances pour 2003 propose en effet de les rattacher au titre II du budget des charges communes. Les crédits destinés à la **promotion de Strasbourg** capitale parlementaire européenne<sup>(2)</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, seront **stabilisés** à ce niveau en 2003.

En 2002, cette dotation avait été accrue par des reports à hauteur de 4,36 millions d'euros. Les 6,97 millions d'euros de crédits utilisables doivent permettre le règlement des soldes des précédentes conventions, retardé par l'arrivée tardive des justificatifs, le paiement des acomptes prévus par les nouvelles conventions de délégation de service public et le versement des subventions inscrites dans le cadre des actions de promotion de la ville de Strasbourg. Au 30 juin 2002, 1,55 million d'euros de crédits ont été ordonnancés sur un total de 5,09 millions d'euros de dépenses prévues. En fin d'exercice 2002, le montant disponible prévisionnel devrait s'élever à 1,88 million d'euros. Reportée sur l'exercice 2003, cette somme devrait assurer un total de 4,49 millions d'euros de crédits utilisables, qui, d'après le ministère, couvrira tout juste les actions à financer en 2003. En effet, la prochaine mise en place du contrat triennal 2003-2006 devrait entraîner le financement de nouvelles subventions à des associations dès 2003 tandis que les frais relatifs au lancement de nouveaux appels d'offres pour la desserte de

---

(2) *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. Un nouvel appel d'offres a donc été lancé. Il concernait les lignes déjà desservies avec Copenhague, Milan et Vienne, mais aussi de nouvelles liaisons avec Madrid, Lisbonne et Rome. Ces deux dernières liaisons ayant été attribuées à Air Littoral ont dû faire l'objet de nouveaux examens. Ces dossiers sont encore en cours de traitement.*

Strasbourg pour la période de mars 2004 à mars 2007 seront aussi inscrits sur les crédits 2003.

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

En plus des actions réalisées grâce aux concours financiers des articles 10, 20 et 30, le chapitre 41-43 se voit doté, en 2003, d'un nouvel article qui financera les contrats de désendettement-développement.

### *a) Les concours financiers « traditionnels »*

Les concours financiers des articles 10, 20 et 30 du chapitre 41-43 sont gérés par l'Agence française de développement (AFD), ex-Caisse française de développement (CFD). Ils servent à financer des dons et des prêts en faveur de l'ajustement structurel, ainsi que l'aide budgétaire d'urgence, servant au paiement des fonctionnaires notamment. Ces concours sont passés de 40,4 millions d'euros en 1999 à 24,39 millions d'euros en 2000 et à 22,87 millions d'euros pour 2001, soit une réduction de 6,25 %, après une diminution de 39,62 % en 2000 et après une baisse de 53,51 % en 1999. En 2002, cette baisse a été moins marquée, mais encore de 7,9 %.

Cette évolution à la baisse s'expliquait par le fait que la plupart des programmes d'ajustement structurel avaient été conclus entre 1994 et 1996 et soutenus par une facilité d'ajustement structurel renforcée du Fonds monétaire international. Ils se sont achevés au cours des années 1997, 1998 ou 1999. La réduction des moyens ouverts entre 1999 et 2002 pouvait donc se justifier par une diminution des besoins. Cette évolution traduit deux phénomènes : l'amélioration de la situation en Afrique et la préférence du Gouvernement pour le financement de projets au lieu des traditionnelles aides budgétaires directes aux États. Par ailleurs, le rythme de consommation des crédits était très lente : elle était inférieure à 18 % pour l'exercice 2001, ce qui s'est traduit, le chapitre 41-43 est inscrit à l'état H annexé au projet de loi de finances, par des reports de près de 133 millions d'euros sur l'exercice 2002. La consommation a été nettement plus dynamique en 2002. Alors que 50 % des crédits ouverts (77 millions d'euros) étaient victimes de la régulation républicaine, près de 73 millions d'euros étaient ordonnancés au 30 juin 2002. Depuis le 12 août dernier, 33 millions d'euros demeurent gelés sur ce chapitre.

Dans ce contexte et pour répondre à l'accélération du rythme de consommation des crédits, le projet de budget propose de fortement accroître les dotations de ces **concours financiers**, qui **passeront de 21,19 millions d'euros en 2002 à 32,5 millions d'euros en 2003**. En particulier, la dotation destinée aux dons en faveur de l'ajustement structurel enregistrera plus qu'un doublement. Elle atteindra 15,64 millions d'euros, contre 6,86 millions d'euros en 2002.

### *b) Les nouveaux contrats de désendettement-développement (C2D)*

Le projet de loi de finances propose de créer un nouvel article 40 qui financera les nouveaux **contrats de désendettement-développement**. La dotation prévue à ce titre atteint **91 millions d'euros de moyens nouveaux**.

Les C2D 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.

Un C2D a déjà été négocié avec le Mozambique et la préparation du C2D du Cameroun est en cours, dans la mesure où il devrait atteindre le point d'achèvement au deuxième semestre 2003.

Ce nouvel instrument financier sera mis en œuvre par l'AFD, cette dernière étant la principale source des prêts concernés (seuls certains pays comme la Tanzanie ou l'Ouganda relève des protocoles du Trésor). Le montant annuel des subventions à ce titre représentera, à partir de 2004, plus de deux fois l'enveloppe actuelle de dons de l'AFD, avec une concentration sur les pays les plus endettés vis-à-vis de la France, Côte d'Ivoire et Cameroun notamment.

**Votre Rapporteur spécial se félicite du rattachement de ces crédits au budget des Affaires étrangères. Les C2D constituent un nouvel instrument très précieux pour conduire de vraies actions bilatérales de développement. L'expertise du ministère est indispensable à leur mise en place et à leur suivi. Ce rattachement facilitera en outre l'articulation du C2D avec les autres**



**instruments de l'aide française, dans un souci de cohérence et de complémentarité.**

## **B.- LA PROGRESSION GLOBALE DES MOYENS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION**

Les postes les plus importants de cet ensemble sont constitués par les dotations de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (337,78 millions d'euros), les crédits destinés à la coopération internationale au développement (530,08 millions d'euros) et par les dotations du Fonds de solidarité prioritaire (112 millions d'euros en crédits de paiement, 190 millions d'euros en autorisations de programme), ainsi que par les dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (137 millions d'euros en crédits de paiement, 190 millions d'euros en autorisations de programme).

### **ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE COOPERATION BILATERALE ENTRE 2002 ET 2003**

(en %)

<b>Destination des crédits</b>	<b>Crédits de paiement</b>	<b>Autorisations de programme</b>
Fonctionnement des établissements de coopération <sup>(1)</sup> (chapitre 37-95)	- 35,5	-
Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (chapitre 36-30, article 10)	+ 7,7	-
Interventions de coopération culturelle, scientifique, technique et de développement (chapitre 42-15)	+ 3,3	-
Coopération militaire et de défense (chapitre 42-29)	- 9,8	-
Action audiovisuelle (chapitre 42-14)	- 1,9	-
Coopération privée et décentralisée (chapitre 42-13)	- 2,2	-
Subventions d'investissement (chapitre 68-80)	- 31,9	- 17,6
Fonds de solidarité prioritaire (chapitre 68-91)	0	+ 26,5
Dons de l'Agence française de développement (chapitre 68-93)	0	+ 24,6
<b>Total</b>	<b>- 0,7</b>	<b>+ 22,6</b>

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

Source : documents budgétaires.

### **1.- Une hausse réelle, mais encore insuffisante, des crédits de fonctionnement**

Les **crédits de fonctionnement de la coopération** regroupent les crédits de fonctionnement des centres et instituts culturels inscrits sur le chapitre 37-95, ainsi que la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et, de manière marginale, la subvention à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie. Ces crédits **progresseront de 6 %**, passant de 393,94 millions d'euros à 417,48 millions d'euros, **au profit de l'AEFE.**

#### **a) La stabilisation des crédits des centres et instituts culturels**

Les crédits du chapitre 37-95 servent à financer les 27 centres de recherche dépendant du ministère des affaires étrangères, ainsi que 151 établissements à

vocation pluridisciplinaires du réseau culturel, implantés dans quatre-vingt-onze pays, auxquels s'ajoutent 68 annexes et 4 établissements franco-étrangers. En 2002, ces crédits de fonctionnement atteignaient 79,7 millions d'euros, soit une progression de plus de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Pour 2003, il est proposé de reconduire les crédits de l'article 40 – Instituts de recherche, à 7,01 millions d'euros, et de transférer 28,29 millions d'euros hors de l'article 31 – Établissements culturels. Les deux mesures de transferts suivantes sont les seuls mouvements affectant ces crédits, qui s'établiront à 44,43 millions d'euros :

- un transfert de 28,24 millions d'euros au profit du nouvel article 42-15-13, qui représente les crédits de rémunération des personnels (leurs directeurs) mis à disposition des alliances françaises ;
- un transfert de 0,05 million d'euros représentant la subvention au Centre culturel franco-bissau-guinéen, au profit de l'article 30 du chapitre 42-15.

LES CRÉDITS DU CHAPITRE 37-95 – ÉTABLISSEMENTS CULTURELS

(en millions d'euros)

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

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

Source : d'après documents budgétaires.

Le réseau culturel a connu, ces dernières années, plusieurs changements qu'il convient de ne pas sous-estimer. Ces évolutions se sont traduites par un rapprochement du réseau des alliances françaises (1.135 alliances, dont 204 aidées par le ministère des affaires étrangères en 2002, présentes dans 138 pays) et de celui des instituts et centres culturels, par une rénovation pédagogique, par une plus grande exigence de la programmation culturelle en liaison avec l'Association française d'action artistique, par une modernisation des bibliothèques et la création de centres de ressources sur la France. Le réseau doit évoluer. Ainsi a été élaboré un plan de réorganisation des établissements en Allemagne. Douze établissements culturels continueront d'exister avec des moyens accrus, les autres seront transformés selon des modes divers : nouveaux types d'établissements pris en charge par une structure locale, chargés de mission placés au sein de structures locales... Les économies réalisées permettront d'étendre la coopération française dans les Länder dans lesquels la France n'était pas présente. La coopération décentralisée sera développée. L'Institut français d'Athènes doit également être réorienté dans ses missions ; plusieurs annexes ont été fermées. La carte elle-même de notre réseau culturel doit être révisée.

***b) L'enseignement français à l'étranger : des crédits en hausse, qui risquent de demeurer insuffisants***

Les crédits du ministère consacrés à l'enseignement français à l'étranger sont détaillés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

(en millions d'euros)

		2002 LFI	2003 PLF	Évolution (en %)
Chapitre 36-30–article 10	Agence pour l'enseignement français à l'étranger	313,63 <sup>(1)</sup>	337,78	7,7
Chapitre 36-30–article 20	Office universitaire et culturel français pour l'Algérie	0,61	–	(n.s.)
<b>Total</b>		314,24	337,78	7,5

(1) dont 23.000 euros au titre de la « réserve parlementaire ».

Source : documents budgétaires.

Le chapitre 36-30 rassemble, depuis 1991, les dotations destinées à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (article 10) et à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie (article 20). Ce chapitre accueille, depuis 1998, dans un article 30, les subventions destinées à l'OFPRA, dont il a déjà été question ci-dessus. En 2001-2002, les établissements de l'AEFE ont accueilli **158.250 élèves**. Ils en accueillait 144.320 en 1990, soit une progression de presque 10 % en une dizaine d'années. Parmi eux, 68.474 sont français, contre 55.836 en 1990. Le nombre de **boursiers** était, au début de l'année 2002, de **18.400**, soit 5,1 % de plus qu'en 2001, année où la progression avait déjà été de 6,7 %.

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	68.474	43,27
Nationaux	70.415	69.009	89.776	56,73
Étrangers tiers	21.111	21.267		
<b>Total</b>	<b>158.055</b>	<b>158.055</b>	<b>158.250</b>	<b>100</b>

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

Le budget initial de l'AEFE a progressé de 5,33 % en 2002 par rapport à celui de 2001, déjà en hausse de 3,88 %. Il s'élève à 405,71 millions d'euros en cours d'exécution, pour un budget initial de 379,31 millions d'euros. L'État fournit l'essentiel de ce budget, 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 2002 à 313,63 millions d'euros, soit 82,83 % des produits prévus. Parallèlement, la contribution des parents d'élèves à la rémunération des enseignants résidents a augmenté de 10,5 %, après une hausse de 2,08 % en 2001. Cette progression résulte essentiellement de la prise en compte dans le budget 2002 de la remontée effectuée par les établissements au titre de la prime de cherté de vie qu'ils versaient directement aux agents résidents avant la mise en application du décret n° 2002-22 du 4 janvier 2002 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements français à l'étranger. Sans la prise en compte de cette mesure, l'augmentation n'aurait été que de 1,7 %. Côté dépenses, les charges de personnel pour 2002 augmentent de 2,5 % par rapport aux dépenses réelles de 2001. L'aide aux familles françaises atteint 38,11 millions d'euros, celle aux élèves étrangers, dite « bourses d'excellence », 1,98 millions d'euros.

**Pour 2003, la progression de la dotation initiale versée par le ministère des affaires étrangères s'élève à 7,7 %, et même 7,8 % hors réserve parlementaire, soit 23,54 millions d'euros, ce qui la porte à 337,78 millions d'euros. Elle résulte des mouvements suivants :**

- d'une mesure de non-reconduction de 0,17 million d'euros ;
- de deux mesures d'ajustement positives, pour un total de 9,31 millions d'euros :
  - l'une de 3,54 millions d'euros, correspondant à la revalorisation du point fonction publique, au versement d'indemnités exceptionnelles et à l'effet change-prix sur les rémunérations (+ 2 millions d'euros);
  - la seconde de 5,77 millions d'euros, comprenant un ajustement de sa subvention (+ 5,37 millions d'euros) et la rémunération des enseignants du centre d'enseignement français en Afghanistan de Kaboul ;
- d'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 ;
- de trois mesure de moyens nouveaux, pour 18,62 millions d'euros supplémentaires :
  - la création de huit emplois non budgétaires au lycée Ben Aknoun d'Alger, pour un coût de 1,06 millions d'euros ;
  - une revalorisation de la dotation des bourses scolaires pour 1,6 million d'euros, afin de faire face à l'augmentation des effectifs boursiers ;
  - la prise en compte du coût de la réforme des rémunérations des personnels résidents, dont la régularisation de la situation de 70 emplois transférés du ministère de l'éducation nationale et 15,5 millions d'euros de mesure à titre non reconductible ;
- d'un transfert entre section de 2,78 millions d'euros correspondant à 70 emplois en provenance du ministre de l'éducation nationale.

**La progression de la dotation de fonctionnement de l'Agence est substantielle. Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'elle est à la fois pleinement justifiée et partiellement insuffisante.** En effet, à l'issue de cette hausse, la subvention de l'État demeurera inférieure à la masse salariale de l'Agence, ce qui conduit les établissements scolaires à augmenter la participation des parents aux frais de scolarité afin d'accroître leurs ressources extérieures. La réforme du statut des résidents s'applique depuis 2002. Elle doit s'autofinancer sur cinq ans par transformation d'emplois expatriés en emplois de résidents. Mais son coût est élevé les deux premières années, avant que la réforme engendre des économies. En 2002, ce coût a été pris en charge par l'Agence, sur son fonds de roulement, mais celui-ci est désormais très réduit, à seulement quelques jours de fonctionnement, et la mesure nouvelle de 15,5 millions d'euros n'est accordée qu'à titre non reconductible.

L'augmentation de la dotation ne permettra donc pas la reconstitution d'un fonds de roulement d'un niveau raisonnable, de l'ordre d'un mois. **En outre, la réalisation de « l'économie raisonnée » demandée (6,4 millions d'euros pour 2003) sera délicate, l'année scolaire étant déjà commencée. Elle ne pourra porter que sur le début de la prochaine année scolaire et sera d'autant plus sensible pour les établissements scolaires.**

**Votre Rapporteur spécial estime d'une part qu'il aurait été prudent de prévoir la reconstitution du fonds de roulement et d'autre part qu'il conviendrait de redéfinir clairement les missions de l'AEFE. S'agit-il seulement d'assurer la scolarisation de enfants français, et alors dans quelles conditions, ou l'Agence doit-elle aussi remplir une mission de formation d'enfants étrangers et de défense de la francophonie ? De la réponse à cette question dépendront les choix budgétaires futurs. On peut d'ailleurs noter que les choix faits par notre pays dans ce domaine sont assez différents de ceux effectués par d'autres grands pays. Il s'agit également de savoir dans quelle mesure le ministère de l'éducation nationale pourra participer plus étroitement au fonctionnement financier de l'AEFE.**

En loi de finances initiale pour 2002, les dotations d'investissement financées sur le titre V du budget des Affaires étrangères et inscrites sur l'article 31 du chapitre 57-10 ont progressé de 59,91 % en crédits de paiement et de 19,26 % en autorisations de programme. En 2003, il est prévu de les réduire respectivement de 18,9 %, à 12,85 millions d'euros et 24,3 %, à 15 millions d'euros. Ces baisses portent sur les seuls établissements en gestion directe, qui sont en général bien entretenus. Les établissements conventionnés, dont l'état matériel est très variable, reçoivent seulement des subventions de l'AEFE, lesquelles devaient atteindre 4,97 millions d'euros, en 2002, en baisse de près de 8 %.

La situation de l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie (OUCFA) a été marquée par la fermeture de ses établissements scolaires intervenue en 1994 après des événements dramatiques. Jusqu'en 2002, l'Office a été dirigé par le conseiller culturel près l'ambassade de France à Alger et s'est vu accordée une dotation annuelle de 0,61 million d'euros afin d'assurer l'entretien des locaux et la rémunération des membres du personnel (y compris les allocataires du chômage) et des gardiens. Le lycée d'Alger va enfin pouvoir rouvrir en 2003. Il ne relèvera plus de l'OUCFA, mais, en accord avec les autorités algériennes, de l'AEFE. Les bâtiments qui restent mis à disposition de l'OUCFA et qui n'ont plus d'activité seront restitués aux autorités algériennes. Ne seront conservées qu'une partie du lycée Pasteur d'Oran destinée à abriter le consulat, une annexe du lycée Pierre et Marie Curie d'Annaba, ainsi qu'une école primaire à Alger et deux ou trois bâtiments en province. C'est cette intégration dans l'AEFE qui explique que l'article 20 du chapitre 36-30 ne soit plus doté pour 2003. Les reports de l'exercice 2002 sur 2003 seront suffisants pour faire vivre cet office jusqu'à ce que, ses dernières missions immobilières remplies, il puisse être dissout, probablement à l'été 2003.

## 2.- Les crédits d'intervention en légère augmentation

Ces crédits incluent la coopération internationale et au développement, l'action audiovisuelle extérieure, la coopération militaire et de défense, ainsi que l'appui aux initiatives privées ou décentralisées, soit un total de 820,75 millions d'euros pour 2003, en **légère hausse de 0,5 % par rapport à 2002** (816,53 millions d'euros), alors qu'ils avaient baissé de près de 1 % entre 2001 et 2002 et ont durement été éprouvés par la régulation budgétaire au cours de l'exercice qui s'achève. Coopération culturelle et scientifique et coopération économique et technique ne sont pas tout à fait séparables. Ainsi, le soutien aux opérateurs de l'action audiovisuelle peut apparaître à la fois comme un moyen de diffusion de la culture francophone et comme un vecteur de la transmission des technologies audiovisuelles. C'est pourquoi, ces différents secteurs seront traités ensemble.

### *a) La coopération internationale et au développement*

L'exercice 2002 a constitué une étape supplémentaire dans la rationalisation du dispositif français de coopération avec le rassemblement des crédits d'intervention de la coopération internationale et au développement sur un seul chapitre, le chapitre 42-15 – Coopération internationale et développement qui rassemble désormais l'essentiel des crédits auparavant inscrits sur les chapitres 42-11 – Coopération culturelle et scientifique et 42-12 – Coopération technique et au développement. Ce nouveau chapitre a été doté de 513,29 millions d'euros en 2002.

La fusion a amélioré la programmation des projets en facilitant les redéploiements de moyens. Elle a supprimé les décrets de virement d'un chapitre à l'autre et a considérablement diminué les mouvements internes de crédits entre articles, malgré une gestion budgétaire rendue particulièrement difficile en raison de gels de crédits, qui ont concerné jusqu'au quart de la dotation initiale.

Hors personnels mis à disposition des Alliances françaises (voir *supra*), ce chapitre atteindra, en 2003, 501,84 millions d'euros, soit une baisse de 2,2 % et une perte de 11,45 millions d'euros. Cette évolution est le résultat des mouvements suivants :

- une mesure négative de non-reconduction de 1,98 million d'euros ;
- une série de mouvements entre articles, dont le solde conduit à une économie de 10,31 millions d'euros, la baisse touchant en particulier l'article 30 – Appui aux organismes concourant aux actions de coopération, dont la dotation passe de 138,4 millions d'euros à 113,7 millions d'euros et qui finance notamment l'Association française d'action artistique ;
- deux mesures nouvelles positives :
  - 0,15 million d'euros sur l'article 90 pour financer la réforme des centres de recherche ;
  - 0,75 million d'euros pour la dotation d'un nouvel article 40 – GIP France coopération internationale

- deux mesures de transferts : l'un interne (+ 48.800 euros, voir infra) et l'autre externe au profit de la section de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (– 0,1 million d'euros correspondant à la prise en charge de certains personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique en application de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984).

**Votre Rapporteur spécial approuve la création du groupement d'intérêt public (GIP) France coopération internationale**, dans lequel le ministère des affaires étrangères, ceux des finances et de la fonction publique, l'Agence française de développement (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 manquait à la coopération française.

**En 2003, priorité sera donc donnée à l'assistance technique, qui bénéficie de plus de 38 % des crédits du chapitre (203,4 millions d'euros) et qui devrait connaître un nouvel essor grâce au GIP, et à la formation des élites, qui constitue un moyen privilégié de notre politique d'influence et de solidarité et à laquelle seront consacrés 21,6 % des crédits (114,3 millions d'euros).** Les dotations en faveur de l'appui local aux projets de coopération passeront de 48,9 millions d'euros à 62,3 millions d'euros, augmentation qui accompagne l'accélération de la déconcentration de ces crédits.

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 **58,7 millions d'euros**, répartis au sein de trois articles. Ils sont complétés par le financement de projets par le Fonds de solidarité prioritaire, à hauteur d'environ 8 millions d'euros par an. Ces derniers s'orientent actuellement vers l'Asie du Sud-Est et certains pays d'Afrique anglophone ou lusophone. Sur les crédits du chapitre 42-15, il faut noter la progression des projets financés, à hauteur de 2,2 millions d'euros par an, par le Comité de coordination, d'orientation et de projets à destination de l'Est de l'Europe, et en particulier dans les pays de l'ex-Yougoslavie. La répartition des crédits « géographisés », qui atteignent 53,6 millions d'euros favorise l'Europe (plus de 16 millions d'euros), l'Afrique sub-saharienne (près de 15 millions d'euros) et la zone Afrique du Nord / Moyen-Orient (12,7 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 680.000 enseignants de français. Les 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 780 en 1998-1999 à 703 en 2001-2002. Entre ces deux années, ont été supprimés près de 50 postes de lecteurs, enseignants et assistants techniques rémunérés sur le titre IV. 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.

***b) La poursuite de la baisse de la coopération militaire et de défense***

Dans le cadre de la réforme de la coopération, le principe a été retenu du transfert au sein du ministère des affaires étrangères de la mission militaire de coopération de la Rue Monsieur, désormais intégrée à la direction de la coopération militaire et de défense. La structure unifiée s'occupe donc de l'élaboration des accords bilatéraux de coopération et d'assistance, sur la base des accords de défense existants ou des intérêts communs qui ont pu être déterminés en matière de sécurité et de défense, de la mise en place des missions militaires de conseil, de formation et d'assistance placées sous l'autorité des ambassadeurs, de l'attribution, en commission interministérielle, des places de stages offertes aux militaires étrangers dans les différentes catégories d'enseignement militaire en France, mais également de l'envoi de coopérants pour des missions temporaires, de l'aide au développement des forces militaires de sécurité intérieure, de la dotation en matériels performants de certaines unités, et de l'aide au versement régulier des soldes.

Inscrits à l'état H du projet de loi de finances, les crédits non consommés du chapitre 42-29 peuvent être reportés de 2002 à l'exercice 2003. Au 31 août 2002, 129 millions d'euros étaient ouverts sur ce chapitre, pour un taux de consommation de 40,4 %. De février à août derniers, plus de 55 millions d'euros de crédits ont été gelés sur ce chapitre, ce qui a contribué à ce taux de consommation peu élevé. Dans le projet de loi de finances pour **2003**, **les crédits du chapitre 42-29** baissent encore 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'an dernier. Cette réduction résulte d'une mesure d'ajustement à hauteur de 10 millions d'euros. Comme le montre le tableau suivant, cette réduction des crédits fait suite à une série ininterrompue de baisses depuis dix ans et porte les crédits pour 2003 à seulement 62 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 1994. La dotation pour 2003 sera néanmoins abondée par 21,5 millions d'euros de crédits gelés depuis août dernier afin d'être reportés.



ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE COOPÉRATION MILITAIRE  
(sur le titre IV)

(en millions d'euros)

Années	Section Coopération (chapitre 41-42)	Section Affaires étrangères (chapitre 42-29)	Total
1994	125,16	15,51	151,34
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

(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.

L'essentiel des dépenses concerne les rémunérations des coopérants militaires – les crédits d'aide en personnel atteignent 55,83 millions d'euros –, la formation des stagiaires étrangers – à hauteur de 21,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2003 – et l'achat et l'entretien de matériel en soutien aux armées locales, pour 15,19 millions d'euros. C'est ce dernier poste qui subit la plus forte baisse, de plus de 31 %. Un nouvel article, doté de 0,3 million d'euros, destiné à accueillir les crédits de coopération militaire et de défense avec les organisations régionales, a été créé par la loi de finances pour 2002 ; sa dotation sera reconduite au même niveau en 2003.

Les actions de coopération militaire demeurent fortement concentrées sur l'Afrique, qui bénéficie de 80 % des crédits. Elles peuvent prendre des formes variées comme la création d'un centre de perfectionnement pour le maintien de l'ordre à Dakar, l'organisation de séminaire pour expliquer les savoir-faire militaire français, l'accueil de stagiaire étrangers dans nos écoles militaires, l'enseignement du français en milieu militaire... 432 coopérants militaires, très majoritairement en poste en Afrique, sont rémunérés en 2002 (548 en 1998).

La réduction des crédits, qui est sensible depuis le milieu des années 1990, s'explique essentiellement par ces **nouvelles formes de coopération**. La coopération de substitution est remplacée par des actions de formation ponctuelles et des missions de courte durée, qui demandent moins de coopérants et moins de crédits. **Une poursuite de cette baisse pourrait en revanche être lourde de conséquences pour l'influence de la France dans les pays où la coopération militaire est traditionnelle et pour le fonctionnement des armées dans ces pays, lesquelles, livrées à elles-mêmes, seraient souvent peu formées et mal entraînées. Si la France se retire de certains pays, il ne fait aucun doute que ceux-ci se tourneront vers d'autres partenaires, à moins de voir le ministère de la défense prendre le relais.**

*c) Le maintien de l'action audiovisuelle extérieure*

Pour 2003, **165 millions d'euros inscrits sur le chapitre 42-14** sont prévus pour financer le soutien à l'ensemble des opérateurs français que sont TV 5, Canal France International (CFI) et Radio France Internationale (RFI), ainsi que la présence de programmes français sur les bouquets satellitaires. La dotation **diminue de 1,9 %**, après une hausse de 2,36 % en 2002 (168,2 millions d'euros), victime d'une mesure d'ajustement à la baisse. Mais les mesures nouvelles votées en loi de finances initiale pour 2002 ont été annulées par le « gel républicain », qui a atteint plus de 15 millions d'euros et dont une partie (4,2 millions d'euros) n'a pas été levée en août dernier. L'action audiovisuelle extérieure occupe néanmoins encore une place importante au sein des crédits d'intervention du ministère, dépassant 9 %.

TV5 bénéficiera d'une progression de 2,15 millions d'euros (+ 3,6 %), qui permettra de poursuivre le développement des sous-titrages et de compenser la disparition en 2003 des remboursements de redevances par ses partenaires canadiens et l'absence probable d'augmentation des contributions des partenaires francophones. Dans l'attente du plan stratégique de CFI et des éventuels redéploiements qui seront retenus, la dotation à cet opérateur a été maintenue à son niveau des dernières années.

La ligne « bouquets satellitaires » sera en revanche réduite de 6,71 millions d'euros à 2,55 millions d'euros, les candidats à ce type d'aides étant dès à présent informés qu'elles ne seront plus reconduites en 2004. Compte tenu des engagements à long terme pris par les chaînes concernées en termes de contrats satellitaires, il n'a pas en effet pas été jugé opportun d'interrompre brutalement cette politique en 2003. La ligne « Euronews » sera supprimée, les modalités d'une éventuelle poursuite du soutien de l'État à cette chaîne actuellement en grande difficulté à la suite du retrait de l'opérateur britannique ITN étant examinées dans le cadre de la réflexion en cours sur le projet de chaîne internationale d'information.

En effet, en 2002, à la demande du Président de la République, s'est ajoutée l'ambition nouvelle d'une **télévision française d'information internationale** pour laquelle le ministère des affaires étrangères a élaboré plusieurs hypothèses qui font aujourd'hui l'objet d'une réflexion interministérielle. En raison de la situation internationale, il a été demandé que, dans une première étape, une chaîne spécifiquement conçue à destination du monde arabe soit rapidement opérationnelle. **Le calendrier d'élaboration du présent projet de budget n'a pas permis d'y inclure ce nouveau projet, qui doit faire l'objet d'une mesure en loi de finances rectificative de fin d'année**, et dont il conviendra de prendre en compte les conséquences budgétaires dans la durée lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2004.

RFI bénéficiera d'une subvention de 70,37 millions d'euros du ministère, en hausse de 1 %, laquelle sera complétée par 52,30 millions d'euros provenant du produit de la redevance. Son budget total s'établira en 2003 à 128,81 millions d'euros, contre 123,5 millions d'euros en 2001.

**d) La montée en puissance de la coopération décentralisée**

Les collectivités locales, notamment depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui les autorise à avoir des relations avec leurs équivalents étrangers, ont fait une entrée en force sur la scène internationale. Depuis lors, en effet, la coopération décentralisée n'a cessé de prendre de l'importance et les collectivités deviennent des partenaires incontournables de notre politique extérieure. La coopération décentralisée rassemble les actions décidées et conduites par les collectivités locales, ainsi que les subventions que celles-ci accordent à des ONG (dont le siège est en général sur leur territoire). L'aide de l'État est inscrite au chapitre 42-13, articles 30 et 40. Depuis 1998, **les dotations affectées à la coopération décentralisée** par le ministère des affaires étrangères sont restées importantes voire ont progressé, passant de 5,59 millions d'euros en 1998 à **6,56 millions d'euros en 2003**, soit une progression de 17,3 %. Elles connaîtront néanmoins une réduction de 250.000 euros, soit 3,8 %, entre 2002 et 2003.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE  
(1999-2003)

(en euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Chapitre 42-13, articles 30 et 40	5.747.327	5.747.327	6.509.573	6.814.471	6.564.472

Source : documents budgétaires.

La coopération décentralisée intéresse un nombre élevé de collectivités territoriales de toutes tailles, près de 3.200 en 2002, incluant toutes les 26 régions, 72 départements, la quasi-totalité des grandes villes, plus de 80 % des villes moyennes et environ les trois quarts de villes de plus de 5.000 habitants. Depuis quelques années, on observe une montée en puissance des actions menées par les institutions de l'intercommunalité, en particulier par 78 groupements de collectivités territoriales. Dès qu'elles atteignent une certaine taille, les collectivités territoriales entretiennent, des relations multiples, dans des zones du monde différentes et avec des partenaires de degrés de développement divers. On compte en tout plus de 6.000 liens de coopération décentralisée dans 115 pays.

Les dépenses d'action extérieure représentaient en 1999 environ 230 millions d'euros, hors cofinancements, dont 115 millions d'euros se rattachant à des actions de coopération dans les pays en développement. Sur le total général, on peut estimer que la part des régions s'élevait à 36 % (environ 82 millions d'euros), celle des départements à 10,6 % (environ 24 millions d'euros), celle des communes et de leurs groupements à 53,4 % (environ 122 millions d'euros). La part affectée au développement est un peu plus forte pour les départements, les communes et leurs groupements (plus de la moitié de leurs dépenses allait vers des partenaires situés dans les pays en développement) alors que, pour les régions, la proportion des

actions de promotion économique vers des pays développés ou émergents est plus importante.

Le bilan de la coopération décentralisée 2002 fait apparaître comme traditionnellement une forte concentration de celle-ci sur quelques zones comme l'Afrique de l'Ouest : Sénégal, Guinée, Burkina-Faso, Mali, Bénin, bassin méditerranéen notamment Maroc, Vietnam et pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne comme la Roumanie. Il faut souligner également une extension vers les Balkans et l'Asie du Sud-Est.

Le ministère des affaires étrangères soutient aussi les initiatives privées, notamment conduites par des organisations non gouvernementales, grâce aux dotations des articles 10 et 20 du chapitre 42-13. En 2003, il consacrera **7,3 millions d'euros aux organisations de solidarité internationales** et **19,63 millions d'euros aux associations de volontaires**.

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

Les crédits d'investissement de la coopération regroupent, pour une part, 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, ainsi que les alliances françaises, et, pour une autre part, le Fonds de solidarité prioritaire, ex-Fonds d'aide et de coopération (chapitre 68-91), et les dons-projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (chapitre 68-93).

À structure constante, c'est-à-dire hors participation au FED, les crédits d'investissement de la coopération ont baissé en 2002 de 1,7 % en crédits de paiement et de 13,13 % en autorisations de programme. Cette évolution fait suite aux baisses déjà enregistrées en 2001 (11,24 % en crédits de paiement, 13 % en autorisations de programme). En 2003, **les crédits de paiement** seront globalement **stables**, à 253 millions d'euros (- 0,89 %), tandis que les **autorisations de programme augmenteront de près de 25 %**.

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

En 2002, les **crédits du chapitre 68-80** ont augmenté de 4,16 % en crédits de paiement et de 2,39 % en autorisations de programme. Cette dotation bénéficie, par ailleurs, de crédits de reports substantiels. Ils ont atteint 6,13 millions d'euros en crédits de paiement de 2001 sur 2002, soit un montant supérieur à la dotation initiale de 5,87 millions d'euros. Au 31 août 2002, la consommation de ces crédits est inférieure à 6 % et de nouveaux reports très élevés sont prévisibles sur l'exercice 2003. C'est pourquoi le projet de loi de finances pour 2003 prévoit des dotations **en repli** : de 31,86 % en crédits de paiement (à 4 millions d'euros) et de 17,56 % en autorisations de programme (à 4,4 millions d'euros). Ces baisses touchent les trois articles de ce chapitre qui reçoivent des dotations : en crédits de paiement, les aides à des projets de coopération chutent de 72 %, les subventions d'investissement aux établissements culturels de 20,5 % et les aides à des projets de coopération militaire de 30,3 %.

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 (même s'ils peuvent être gérés par l'Agence française de développement), hors projets du Fonds de solidarité prioritaire, comme, par exemple, une aide exceptionnelle en faveur de la prévention des inondations en Chine en 2001. Cette dernière, d'un montant de 2,7 millions d'euros, est, d'ailleurs, à l'origine d'une grande partie des reports de 2001 sur 2002. La dotation sert également à subventionner les opérations d'investissement des alliances françaises : pour 2003, l'achat et la réhabilitation de locaux pour l'alliance française de Torreón, au Mexique, font partie des opérations immobilières prioritaires. Il en est de même pour l'achat d'un terrain et la construction d'un centre culturel franco-botswanais.

*b) La relance des autres actions en faveur du développement*

Les perspectives sont nettement plus favorables en ce qui concerne le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et les crédits pour dons de l'Agence française de développement (AFD).

Si, sur les deux chapitres, les **crédits de paiement** sont seulement **reconduits**, à 112 millions d'euros pour le FSP et à 137 millions d'euros pour les dons de l'AFD, les **autorisations de programme** enregistrent un redressement remarquable. Elles **progressent de 26,53 %** pour le **Fonds de solidarité prioritaire**, à **190 millions d'euros** et de **24,63 %** pour les **dons de l'Agence française de développement**, à **190 millions d'euros** également. Ces hausses mettent un terme à un recul qui a été très marqué ces dernières années. Comme le montre le tableau suivant, entre la loi de finances initiale pour 2000 et la loi de finances initiale pour 2002, les autorisations de programme avaient diminué de 34,77 % pour le FSP et de 12,28 % pour les dons destinés à financer les projets de développement mis en œuvre par l'AFD.

LES CRÉDITS DU FSP ET POUR LES DONS DE L'AFD  
EN LOI DE FINANCES INITIALE (2000-2003)

(en millions d'euros)

	LFI 2000		LFI 2001		LFI 2002		PLF 2003	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Chapitre 68-91 – Fonds de solidarité prioritaire	230,20	148,18	174,94	116,25	150,16	112,20	190	112
Chapitre 68-93 – Dons destinés à financer des projets mis en oeuvre par l'AFD	173,79	140,56	173,79	137,20	152,45	137,20	190	137
<b>Total</b>	<b>403,99</b>	<b>288,74</b>	<b>348,73</b>	<b>253,45</b>	<b>302,61</b>	<b>249,40</b>	<b>380</b>	<b>249</b>

Source : documents budgétaires.

**Il était plus que temps de mettre un terme à cette érosion, et votre Rapporteur spécial s'en réjouit particulièrement. Il suivra naturellement avec attention l'ouverture dans les années à venir des crédits de paiement correspondant à ces autorisations de programme supplémentaires.**

Pour l'heure, la stabilisation des crédits de paiement risque d'entraîner quelques difficultés de gestion. Les reports de 2001 sur 2002 se limitaient à 11,49 millions d'euros sur le chapitre 68-91 et 30 millions d'euros sur le chapitre 68-93. Au 30 septembre 2002, la consommation était de 72,6 % sur le premier et de 83,6 % sur le deuxième. Les autorisations de programme du FSP ont été gelées à hauteur de 55 % au début de l'année 2002. La part de gel a été réduite de 82,58 millions d'euros à 44 millions d'euros en août, ce qui a rendu possible l'approbation de nouveaux projets : la quasi-totalité des crédits non gelés a d'ores et déjà été consommée. Sur le chapitre 68-93, 33 millions d'euros d'autorisations de programme demeurent gelés. Il semblerait que les négociations actuellement en cours avec le ministère des finances permettent un dégel partiel de ces crédits.

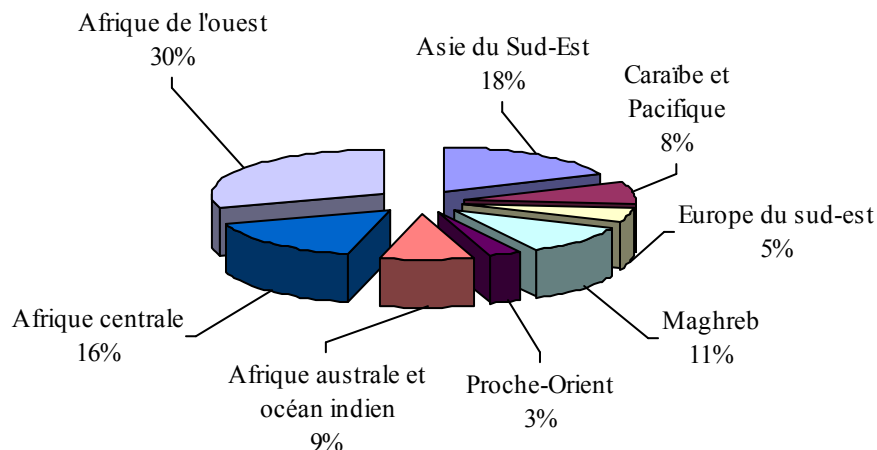
RÉPARTITION SECTORIELLE DES ENGAGEMENTS DU FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE  
(1995–30 juin 2002) <sup>(1)</sup>

Secteurs	Total (en millions d'euros)	Part du total (en %)
Recherche	44,62	5,90
Santé	112,38	14,86
Enseignement et formation	106,10	14,03
Action culturelle et information	59,98	7,93
Développement institutionnel	235,90	31,21
Fonds social de développement	73,17	9,68
Société civile	100,79	13,37
Intersectoriel	22,82	3,02
<b>Total</b>	<b>755,76</b>	<b>100,00</b>

(1) il s'agit des engagements du Fonds d'aide et de coopération jusqu'en 1999, année de création du Fonds de solidarité prioritaire.

Source : ministère des affaires étrangères.

**RÉPARTITION DU FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE PAR PAYS EN 2001  
(HORS PROJETS MOBILISATEURS ET OPÉRATIONS INTER-ÉTATS)**



Source : ministère des affaires étrangères.

Le 14 février dernier, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement 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.

**ÉVOLUTION DE LA ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE EN 2002 <sup>(1)</sup>**

Proche-Orient : Liban, Palestine, <b>Yémen</b>
Afrique et Océan indien : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Maroc, <i>Maurice</i> , Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, <i>Seychelles</i> , Sierra Leone, <b>Soudan</b> , Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zimbabwe.
Asie du Sud-Est : Cambodge, Laos, Vietnam.
Caraïbes et Amérique Latine : <i>Antigua et Barbuda</i> , <i>Barbade</i> , Cuba, <i>Dominique</i> , <i>Grenade</i> , Haïti, République dominicaine, <i>Saint-Christophe-et-Nieves</i> , <i>Sainte-Lucie</i> , <i>Saint-Vincent-et-Grenadines</i> , Surinam.
Pacifique : Vanuatu.

(1) en gras, les pays intégrés en 2002 ; en italique, les pays exclus de la zone en 2002.

Source : ministère des affaires étrangères.

En outre, il faut noter la suppression, dans le projet de budget pour 2003, de l'article 20 du chapitre 68-91 – Opérations exceptionnelles, qui n'était plus doté depuis 2002. En fin de gestion 2001, 3,05 millions d'euros étaient disponibles sur cet article. Ils devraient être transférés par le collectif de fin d'année sur l'article 52 du chapitre 42-37 – Opérations exceptionnelles. Aides aux sorties de crise. À ce jour, 0,76 million d'euros sont déjà réservés pour une aide au Pérou dont le chapitre 42-37 a fait l'avance en 2002.

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. En 2001, les subventions ont atteint 194 millions d'euros en engagements et 167 millions d'euros en versements. Le niveau de consommation est donc très satisfaisant.



## CONCLUSION

Le projet de budget des Affaires étrangères pour 2003 traduit les nouvelles orientations de la diplomatie française, qui visent à asseoir le rôle de la France dans le monde par des actions bilatérales soutenues et adaptées aux besoins des populations bénéficiaires et par un contrôle plus efficace de l'aide multilatérale. Pour cela, les moyens de la coopération sont renforcés, qu'elle passe par la participation à des fonds ou organisations internationales, des innovations en matière de remboursement de la dette des pays les plus pauvres ou la relance des investissements en faveur du développement.

En particulier, l'aide publique au développement doit redevenir un objectif politique. Les pays développés se sont engagés, lors de la conférence de Rio, à consacrer 0,7 % de leur PNB à ces actions, en échange de l'engagement des pays en développement à limiter le développement des industries les plus polluantes. Cet objectif doit être atteint rapidement. Le président de la République s'est donné dix ans pour remplir cet engagement, ce qui suppose à la fois que la France y consacre plus de moyens et qu'elle rationalise sa politique extérieure pour centrer ses efforts sur les pays en développement.

S'il est évident qu'un grand pays comme le nôtre ne peut mener une politique extérieure sans moyens, ces derniers ne sont rien sans orientations stratégiques. Celles-ci doivent guider l'ensemble de l'action extérieure de la France, et pas seulement celles que conduit le Quai d'Orsay. La relance du Comité interministériel des moyens extérieurs de l'État, annoncée par le ministre des affaires étrangères lors de la dixième conférence des ambassadeurs, en août dernier, devrait permettre de renforcer la concertation et la coordination des actions extérieures conduites par les différents ministères. Cette rationalisation demande beaucoup de volontarisme. Ce n'est cependant qu'à cette seule condition que des marges de manœuvre nouvelles pourront être dégagées et que la « lisibilité » de l'action de la France à l'étranger pourra être accrue.

Le Parlement a naturellement son rôle à jouer, tant dans la définition de ces orientations, que par le suivi des actions menées, suivi que la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances doit permettre de renforcer grâce à la mise en place d'objectifs et à l'obligation, pour les ministères, de justifier les résultats obtenus.

Laisser cette page blanche, sans numérotation

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 29 octobre 2002, la Commission a examiné les crédits des **Affaires étrangères**.

**Votre Rapporteur spécial** a d'abord présenté les grandes masses budgétaires du ministère : sur un total de 4,1 milliards d'euros, 1,5 milliard d'euros vont au fonctionnement du ministère ; 1,4 milliard d'euros au financement des actions bilatérales ; 1,2 milliard d'euros aux actions multilatérales. Le budget des Affaires étrangères représentera 1,5 % du budget général, retrouvant son niveau de 1995 après des années autour de 1,4 %. Il finance 40 % de l'action extérieure de la France.

La hausse de 13,34 % des crédits de paiement est d'abord due à un souci de sincérité budgétaire : alors que les contributions obligatoires aux organisations internationales et la participation de la France au Fonds européen de développement (FED) avaient été largement sous-évaluées dans la loi de finances initiale pour 2002, ce qui avait rendu nécessaires d'importantes ouvertures en loi de finances rectificative, ces dotations enregistreront respectivement une hausse de 10,7 % et de 127 %, afin de couvrir les besoins réels. Cette hausse s'explique aussi par la création d'un nouvel instrument de coopération bilatérale, le contrat de désendettement-développement, destiné aux pays pauvres très endettés, pour lequel sont ouverts 91 millions d'euros. Ces augmentations mises à part, le budget augmente de 1,9 %, ce qui demeure supérieur à la progression du budget civil (1,6 %).

La forte réduction des autorisations de programme est due au fait que 3,3 milliards d'euros d'autorisations de programme correspondant à toute la période de programmation 2000-2005 ont dû être ouvertes au titre du FED en 2002. Hors FED, les autorisations de programme augmentent de 18 %, contre 7,6 % pour le budget civil, essentiellement au profit du Fonds de solidarité prioritaire et des dons de l'Agence française de développement (AFD).

Le ministère des Affaires étrangères participera à hauteur de presque 28 % à l'aide publique au développement, qui devrait s'établir à 0,38 % du revenu national brut en 2003. Cette participation atteint 59 % des crédits de paiement ouverts au titre de la coopération avec les États en voie de développement, concours extrabudgétaires exclus. 46 % des crédits de paiement du ministère des Affaires étrangères sont destinés à la coopération avec les États en voie de développement.

Ce budget traduit un effort de rationalisation des moyens du ministère. En 2003, rémunérations et frais de fonctionnement représenteront 37,4 % des crédits, contre 41,2 % en 2002. Si la taille du réseau ne sera pas revue de manière importante en 2003, une réflexion est en cours sur les moyens de le rationaliser. Les effectifs seront réduits de 50 emplois sur plus de 9.000, des postes étant créés pour améliorer

la sécurité des Français à l'étranger tandis que 80 postes administratifs sont supprimés. L'augmentation des frais de réception et de voyages est due, d'une part, à l'organisation par la France du G8 et du sommet France-Afrique et, d'autre part, au fait que le ministère compte désormais un secrétaire d'État supplémentaire. Les crédits d'investissement seront en repli de 13 % : le coûteux chantier de l'ambassade de France à Berlin est achevé et le chapitre en cause bénéficie d'importants reports. La rationalisation des moyens du ministère doit s'inscrire dans le cadre d'une réflexion globale sur les moyens d'action extérieure de la France, des économies d'échelle étant certainement possibles entre les ministères.

Les actions d'assistance et de solidarité seront renforcées, notamment au profit de l'action sociale et de la sécurité des Français à l'étranger. Les crédits consacrés à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) (28,5 millions d'euros) progresseront de 24,6 % afin de permettre l'embauche de 66 agents supplémentaires, nécessaires à la réduction des stocks de dossiers en attente. Cette augmentation de crédits risque de demeurer insuffisante étant donné l'importance des stocks et la prochaine réforme de l'asile.

Les actions multilatérales bénéficieront d'une croissance « vérité ». Après les insuffisances notoires constatées en 2002, la hausse des contributions obligatoires aux organisations internationales, destinées pour 53 % à l'ONU, devrait permettre, notamment, de financer les opérations de maintien de la paix. En revanche, les contributions volontaires sont stables, bien que la France soit un médiocre contributeur. Il serait souhaitable de pouvoir réaliser des économies par ailleurs afin d'accroître, ne serait-ce que de quelques millions, ces contributions volontaires : alors que certains pays comme le Japon et le Danemark réduisent leur participation, la France pourrait ainsi, à faible coût, améliorer nettement sa position dans ces organisations internationales. La participation de la France au FED est fixée à 496 millions d'euros, soit 85 % du plafond des appels de fonds ce qui est réaliste.

Le ministère des Affaires étrangères est particulièrement attaché aux actions bilatérales, qui permettent de faire directement entendre la voix de la France. Le transport de l'aide alimentaire, qui relève du ministère des Affaires étrangères, contrairement à l'achat des denrées confié au ministère de l'Agriculture, ce qui n'est pas sans poser de problèmes, verra sa dotation croître de 13,5 %. Le fonds d'urgence humanitaire et la promotion de Strasbourg capitale européenne bénéficieront de dotations stabilisées. En revanche, les concours financiers sont nettement réévalués. 15,6 millions d'euros iront à l'ajustement structurel, contre 6,8 millions d'euros en 2002, et 91 millions d'euros aux nouveaux contrats de désendettement-développement.

Pour ce qui est des moyens de la coopération, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) recevra une subvention en hausse de 7,7 %, qui devra s'accompagner d'une mesure d'économie de 6,4 millions d'euros. Ces économies seront difficiles à réaliser alors que l'année scolaire est déjà commencée. Les crédits de coopération militaire (93 millions d'euros) diminuent de 10 %, après plusieurs années successives de repli. Il semble difficile d'aller plus loin dans ce mouvement de baisse. Près de 502 millions d'euros financeront la

coopération culturelle et scientifique et la coopération technique et au développement. Ils permettront la création d'un groupement d'intérêt public dont le but est d'améliorer la place de la France dans les appels d'offre de coopération multilatérale. Les moyens destinés aux opérateurs audiovisuels français diminueront de 1,9 %, hors création de la future télévision française d'information internationale, qui donnera lieu à des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative. L'aide aux projets est une priorité du budget pour 2003 : si les crédits de paiement sont stables, les autorisations de programme augmentent de 25 %, tant pour le Fonds de solidarité prioritaire que pour les dons de l'AFD dotés chacun de 190 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial a conclu que le plus important était d'améliorer l'organisation de l'action extérieure afin de réaliser les économies qui permettront de mieux développer nos actions extérieures.

**M. Gérard Bapt** s'est inquiété de la baisse des effectifs alors qu'il a pu constater au Liban un manque évident de personnel, en particulier dans les services consulaires. Est-il bon, pour l'image de la France, de laisser se constituer de longues files d'attentes au service des visas ? Au consulat de France à Beyrouth, il n'y a que deux guichets, un emploi supplémentaire serait nécessaire. Il faut rappeler que le Liban est, pour la politique extérieure de la France, un pays essentiel.

**Votre Rapporteur spécial** a confirmé que de nombreux consulats avaient des problèmes de personnels. Le présent budget renforce les moyens de l'OFPRA et permettra aux consulats d'embaucher des recrutés locaux dans le cadre de la globalisation des crédits de fonctionnement. À partir de 2003, les visas seront payés au moment du dépôt du dossier, ce qui entraînera des besoins de personnels supplémentaires. Les cinquante suppressions nettes d'emplois recouvrent la création de 15 postes de gendarmes, de 12 contractuels de catégorie A qui doivent faire face à l'afflux des demandes d'asile à la frontière et de 15 emplois d'adjoints-administratifs qui remplaceront les adjoints de sécurité mis jusqu'ici à disposition par le ministère de l'Intérieur. Les 80 suppressions d'emplois concernent des postes administratifs. Il convient cependant de veiller à la qualité du personnel chargé de délivrer des visas.

**M. Jean-Louis Dumont, Président**, s'est étonné de la baisse des crédits destinés à la coopération décentralisée et a regretté la mauvaise réception des programmes de Radio-France Internationale (RFI) dans le Pacifique.

**Votre Rapporteur spécial** a précisé que les crédits de coopération décentralisée figurant au budget des Affaires étrangères étaient seulement une modeste subvention de l'État aux collectivités locales. La création d'une chaîne française d'information internationale doit pouvoir améliorer la qualité de réception de la voix de la France dans le monde. Ses objectifs stratégiques et son coût sont actuellement à l'étude. Parallèlement, les moyens de RFI sont consolidés. La forte hausse des crédits des Affaires étrangères ne traduit pas un dérapage mais bien le coût réel de la place de la France dans le monde.

**M. Marc Le Fur** s'est interrogé sur la délivrance des visas de tourisme qui permettent à des personnes d'entrer légalement sur le territoire français, dans la mesure où il suffit d'attester d'un lieu d'accueil et d'un billet d'avion aller-retour, puis de rester sur place, illégalement, et d'entrer dans la clandestinité, voire dans la prostitution. Ainsi, l'entrée est légale, mais la clandestinité ne débute qu'après l'expiration du visa de tourisme. Le ministère des Affaires étrangères applique-t-il réellement la conditionnalité des aides à une véritable lutte contre l'immigration clandestine ?

**Votre Rapporteur spécial**, a souligné les efforts réalisés en faveur de la politique des visas et a indiqué que de nombreuses missions d'inspection étaient en cours sur l'attribution des visas. Il faut éviter qu'une réduction du réseau consulaire se traduise par une moindre vigilance dans leur délivrance. Les services de chancellerie souffrent souvent d'un certain manque de moyens, tandis que les conditions de délivrance demeurent relativement formelles. Le Rapporteur spécial a annoncé son intention de travailler au renforcement de la coordination des moyens d'action extérieure de l'État, afin d'aboutir à leur rationalisation.

\*

\* \*

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

---

N° 256- 01 .- Rapport de M. Eric Woerth sur le projet de loi de finances pour 2003 –  
(Affaires étrangères)