

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 1

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET FRANCOPHONIE

Rapporteur spécial : M. JEROME CHARTIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– UN PROJET DE BUDGET FORTEMENT MARQUE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE	11
A.– UNE GESTION DIFFICILE EN 2003, PLUS SEREINE EN 2004	12
1.– Une exécution 2003 rendue difficile par la rigueur budgétaire	12
2.– Une gestion 2004 plus sereine, préservée des mesures de régulation	15
B.– UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT STABLE	17
1.– Des évolutions limitées, surtout liées à des changements de périmètre	17
2.– L'absence de prise en compte de l'effet change-prix	18
3.– Les crédits des Affaires étrangères en perspective	19
C.– LES EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE LA REFORME BUDGETAIRE	22
1.– Une nouvelle présentation des crédits, acceptable mais imparfaite	23
2.– L'élaboration des plafonds d'autorisation des emplois	28
3.– Le développement des expérimentations	29
4.– Des objectifs et des indicateurs de performance à améliorer	32
D.– LA STRATEGIE DE REFORME DU MINISTERE	35
1.– Un début de mise en œuvre prometteur	36
2.– Les orientations retenues pour 2005	37
II.– LES PRIORITES DU PROJET DE BUDGET	41
A.– LA CONSOLIDATION DES INSTRUMENTS D'AIDE AU DEVELOPPEMENT	41
1.– Le respect des engagements relatifs au Fonds européen de développement et au Fonds mondial de lutte contre le sida	42
2.– Des crédits d'investissement de la coopération stabilisés à un niveau élevé	46
3.– Un nouveau partage entre ministères pour le financement des concours financiers ...	50
4.– Le renforcement attendu des appuis à la société civile	52

B.– LE RAYONNEMENT LINGUISTIQUE ET CULTUREL DE LA FRANCE	54
1.– Une augmentation, longtemps attendue, des moyens de la coopération internationale et au développement.....	55
2.– La consolidation des moyens en faveur du rayonnement de la langue française	56
3.– Plus de moyens pour l'Europe.....	58
C.– LE FINANCEMENT DE LA REFORME DE L'ASILE.....	58
1.– Des moyens fortement accrus pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides	59
2.– Les subventions d'assistance aux réfugiés	62
D.– LA SECURITE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER RESTE UNE PRIORITE.....	63
1.– Des moyens nouveaux au profit de la sécurité.....	63
2.– La stabilisation des autres dépenses d'assistance	64
III.– LA POURSUITE DES EFFORTS DE MAITRISE DES DEPENSES	67
A.– UNE EVOLUTION PROGRESSIVE DES RESEAUX, QUI DOIT ETRE ACCELEREE	67
1.– Un réseau encore très dense	67
2.– Les orientations d'évolution tracées par le ministère	70
3.– L'accélération nécessaire de la rationalisation des réseaux.....	72
B.– DES GAINS DE PRODUCTIVITE DANS LE FONCTIONNEMENT DU MINISTERE.....	72
1.– Une gestion plus dynamique des personnels.....	73
2.– Des dépenses de fonctionnement stabilisées	76
3.– Les économies réalisées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger	82
4.– Le léger redressement des crédits immobiliers	84
C.– LA STABILISATION DE CERTAINES INTERVENTIONS	86
1.– Les contributions aux organisations internationales	86
2.– Les subventions à l'audiovisuel extérieur	91
3.– La coopération militaire et de défense.....	93
4.– Certains moyens d'interventions de politique internationale	93
IV.– POUR UNE DYNAMISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT A L'ETRANGER.....	97
A.– UN PATRIMOINE RICHE, A L'ENTRETIEN COUTEUX.....	97
1.– Un patrimoine imparfaitement connu.....	97
2.– La part importante des locaux loués	99
3.– Des crédits d'entretien et d'acquisition insuffisants.....	100
4.– Un rythme de cessions difficile à accélérer	103

B.– UN PATRIMOINE DIFFICILE A GERER : L'EXEMPLE ITALIEN	107
1.– Un patrimoine dans un état globalement correct	108
2.– L'occupation immobilière des services français à Rome n'est pas optimale	109
3.– Le palais Lenzi de Florence, témoin de la difficulté qu'il y a à se séparer d'un palais de la Renaissance.....	112
4.– La villa Finaly à Florence, un bel endroit dont l'utilisation doit être redéfinie	114
5.– Un exemple riche d'enseignements	116
C.– UNE PROPOSITION POUR DYNAMISER SA GESTION : LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DE VALORISATION DES BIENS IMMOBILIERS DE L'ETAT A L'ETRANGER	117
1.– Des instruments à optimiser	117
2.– Pour une agence de valorisation des biens immobiliers de l'État à l'étranger	119
EXAMEN EN COMMISSION	121

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2004.

À cette date, 77 % des réponses étaient parvenues sous une forme complète à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 94 % des réponses.

INTRODUCTION

Si le ministère des affaires étrangères est loin d'être le seul à contribuer à l'action extérieure de la France, il joue un rôle de pivot et de coordinateur. C'est l'ambassadeur, et non le chef de la mission économique ou l'attaché de défense, qui est le représentant de la France dans le pays où il est accrédité.

Dès lors, son budget symbolise un double effort : d'abord celui que la France est prête à faire pour occuper son rang dans les « affaires du monde », ensuite celui qu'elle est en mesure de consacrer pour aider les autres États. Ces deux volets ne sont pas sans lien, mais, à moyens constants, il faut souvent arbitrer entre eux.

Dans la mesure où le président de la République a pris des engagements en matière de progression du niveau de l'aide aux pays en développement, le ministère des affaires étrangères est invité à réaliser par ailleurs des économies, qui répondent aussi à un souci parfaitement légitime de meilleure gestion des deniers publics.

Le projet de budget pour 2005 se place dans cette logique. En hausse apparente de 4,36 %, il s'établit à plus de 4.408,6 millions d'euros de crédits de paiement. Mais cette progression est largement le résultat de transferts, dont les principaux portent sur des crédits destinés à l'aide publique au développement. Avant transfert, ils augmentent de seulement 1,1 %, c'est-à-dire à un rythme inférieur à l'évolution du budget de l'État (1,6 %), lui-même en deçà de l'inflation prévue (1,8 %). Cette progression bénéficie à la contribution de la France au Fonds européen de développement.

Aussi, le ministère des affaires étrangères parviendra-t-il à financer ses priorités en réalisant des économies dans son fonctionnement, en particulier par des suppressions d'emplois, et en ne revalorisant pas certaines dotations d'intervention. La bonne tenue de l'euro devrait l'aider.

Ce budget est aussi marqué par la préparation de la dernière phase de la réforme budgétaire : encore présenté selon les règles de l'ordonnance organique de 1959, il comporte quatre expérimentations destinées à préparer les services à celles qui s'imposeront à compter du 1^{er} janvier 2006. Si la maquette qui a été retenue ne satisfait entièrement ni le ministère des affaires étrangères ni votre Rapporteur spécial, de réels efforts ont été réalisés, en particulier pour préparer le plafond d'autorisation des emplois et pour élaborer des indicateurs de performance.

Votre Rapporteur spécial s'est particulièrement intéressé, en 2004, à un sujet longtemps négligé : la gestion du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger. Dynamisée, elle permettrait de réaliser des économies appréciables et même d'apporter des recettes supplémentaires aux ministères concernés. L'évolution de ce patrimoine est aussi le corollaire de celle des réseaux des administrations françaises à l'étranger, laquelle doit être accélérée.

Afin de mieux cerner les difficultés et les enjeux de la gestion de ce patrimoine, votre Rapporteur spécial a réalisé une série d'auditions. Il s'est aussi rendu à Bruxelles au mois de juillet, et surtout en Italie, début septembre. Il tient à remercier les ambassadeurs et leurs services, qui l'ont accueilli chaleureusement et lui ont accordé beaucoup de temps. Le chef du service des travaux et des bâtiments français en Italie mérite à cet égard des remerciements particuliers.

LES PRINCIPALES EVOLUTIONS DES CREDITS DES AFFAIRES ETRANGERES EN 2005

Les crédits des Affaires étrangères atteindront en 2005 près de **4,41 milliards d'euros**, en **progression de 184 millions d'euros et de 4,36 %** par rapport à 2004; les autorisations de programme sont présentées en baisse de 5,86 %, à 366,86 millions d'euros.

Une partie importante de ces évolutions est le résultat de changements de périmètre : le principal porte sur l'inscription de la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida (150 millions d'euros) et de l'ensemble des crédits d'aide alimentaire (+ 15 millions d'euros) sur cette section budgétaire. **Hors transferts**, les crédits des affaires étrangères **augmentent de 1,1 %**. Sur les 100 millions d'euros de crédits de paiement pour dépenses en capital supplémentaires, 38 millions d'euros proviennent de transferts internes liés à l'une des expérimentations. Les 62 millions d'euros de progression (+ 6,81 %) abondent la participation de la France au Fonds européen de développement (FED).

Les priorités du projet de budget sont les mêmes qu'en 2004 :

– l'aide publique au développement : outre le FED (628 millions d'euros) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, les crédits de paiement destinés au Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et aux dons de l'Agence française de développement (AFD) sont globalement stables (à 292 millions d'euros), mais ceux du FSP progressent de presque 25 %, la seconde enveloppe devant être abondée par des crédits provenant du fonds de réserve de l'AFD ; les concours financiers pour opérations exceptionnelles augmentent de 33 % (à 20 millions d'euros) et ceux destinés aux contrats de désendettement-développement passent de 96 à 103 millions d'euros ; l'aide aux organisations de solidarité internationales s'établira à 10,8 millions d'euros (contre 7,3 millions d'euros en 2004) ;

– le rayonnement linguistique et culturel de la France : à structure constante, les crédits de la coopération culturelle, scientifique et technique progresseront de 1 %, 5,9 millions d'euros de mesures nouvelles devant alimenter un Fonds de coopération pour la recherche, la technologie et les échanges universitaires avec les pays émergents ;

– l'Office français de protection des réfugiés et apatrides verra sa subvention augmenter de plus de 21 % (à 46,35 millions d'euros) ;

– la dotation consacrée à la sécurité des Français à l'étranger (1,59 million d'euros) augmente de 14,4 %.

Enfin, une nouvelle priorité, en faveur de la promotion de l'Europe, se dégage en 2005 : ses moyens passent de 5,9 à 10 millions d'euros, notamment afin de financer une campagne civique pour le référendum constitutionnel.

Parallèlement, les crédits de rémunération du ministère sont en repli de 2,73 %, grâce au non remplacement de 112 départs à la retraite ; 12 emplois sont créés et 52 transférés hors des effectifs budgétaires du ministère. Les crédits de fonctionnement courant progressent moins vite que l'inflation (de l'ordre de 0,8 %), tandis que les crédits immobiliers (50 millions d'euros) sont hausse de 5 millions d'euros.

La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger baissera de 2,28 %, à 324,7 millions d'euros, la réforme du statut des personnels résidents ayant induit les économies attendues.

Les autres dépenses d'intervention sont stabilisées, à l'exemple des contributions de la France aux organisations internationales (678,8 millions d'euros pour les contributions obligatoires, 94,55 millions d'euros hors Fonds mondial de lutte contre le sida pour les contributions volontaires), des subventions à l'audiovisuel extérieur (165 millions d'euros), de la coopération militaire et de défense (93,51 millions d'euros).

I.- UN PROJET DE BUDGET FORTEMENT MARQUE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

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

Le projet de budget pour 2005 consolide les économies réalisées ces dernières années. Il les poursuit en ce qui concerne la réduction des effectifs, mais préserve les moyens de faire fonctionner dignement le ministère. La maîtrise des dépenses est nécessaire, mais elle ne doit pas conduire à l'impuissance de notre diplomatie.

Par ailleurs, à un an de l'entrée en vigueur des nouvelles règles budgétaires fixées par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le budget du ministère porte nettement la trace du changement à venir. Plusieurs expérimentations sont menées, qui conduisent à la création de chapitres globalisés destinés à la mise en œuvre de chacun des quatre programmes du ministère dans une dizaine de postes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2002-2005)

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004		2005
	LFI	Crédits ouverts	LFI	Crédits ouverts	LFI	Crédits ouverts ⁽¹⁾	PLF
Titre III	1.497	1.499	1.541	1.491	1.505	1.461	1.488
Titre IV	1.605	1.906	1.780	1.741	1.810	1.858	1.911
Titre V							
– CP	54	118	47	89	42	63	93
– AP	68	72	59	92	45	(nc)	88
Titre VI							
– CP	474	895	749	759	866	931	916
– AP	3.661	321	385	326	345	(nc)	279
Total CP	3.630	4.418	4.117	4.081	4.221	4.313	4.409

LFI : loi de finances initiale.

PLF : projet de loi de finances.

(1) au 31 août 2004. L'Agence comptable centrale du Trésor ne centralise pas l'évolution des autorisations de programme.

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

A.– UNE GESTION DIFFICILE EN 2003, PLUS SEREINE EN 2004

Le poids de la régulation budgétaire imposé au ministère des affaires étrangères au cours de la gestion 2003 a été tel que celui-ci s'est trouvé en situation de cessation de paiement sur plusieurs postes budgétaires, et en particulier sur ses frais de fonctionnement, ses dépenses d'investissement et sa participation au Fonds européen de développement (FED). Alors que le budget 2004 comportait de nombreuses mesures d'économie, il a été décidé, à l'initiative du président de la République, que le ministère des affaires étrangères serait épargné de toute mesure de mise en réserve et d'annulations en 2004.

1.– Une exécution 2003 rendue difficile par la rigueur budgétaire

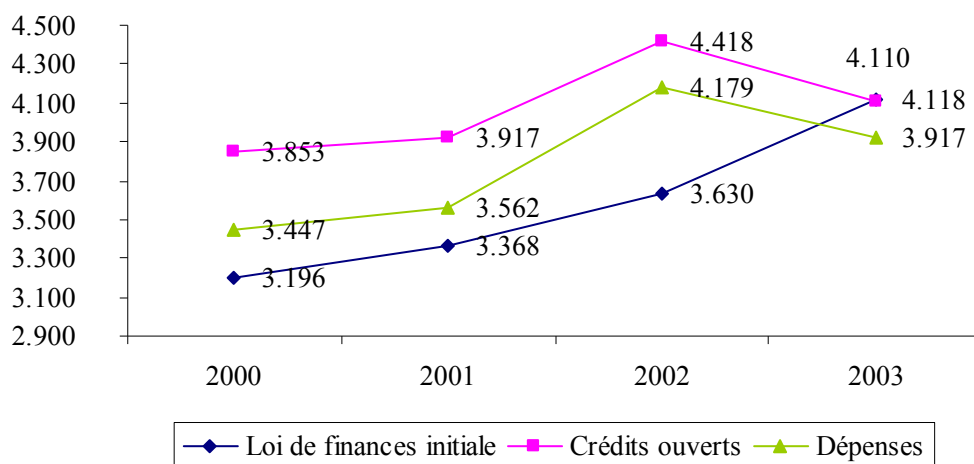
Le fait, rare, que les crédits ouverts sur le budget des affaires étrangères aient été inférieurs aux dotations initiales, témoigne bien de l'ampleur des annulations qu'il a subies, qu'elles portent sur des crédits de reports ou sur des crédits votés en loi de finances initiale. Dans ces conditions, les difficultés rencontrées en cours de gestion pour faire face aux engagements étaient prévisibles. Elles ont néanmoins atteint un degré de gravité inquiétant, qui n'a été tenable que grâce à la bonne tenue de l'euro face au dollar.

a) Des crédits ouverts inférieurs aux dotations initiales

Les mouvements, traditionnellement importants au ministère des affaires étrangères, ont été particulièrement élevés en 2003, en particulier à cause du fort impact de la régulation budgétaire. Alors que les dotations enregistraient une croissance élevée (de 13,4 %) dans la loi de finances initiale – à 4.117,46 millions d'euros –, les crédits ouverts ont été sensiblement réduits : de 7 % pour l'ensemble des crédits, de 5,5 % pour les crédits ouverts hors contribution de la France au Fonds européen de développement. Cette évolution prolonge celle enregistrée en 2002 sur les crédits hors FED, qui avaient baissé de 2,4 %.

LES CREDITS ET LES DEPENSES SUR LE BUDGET DES AFFAIRES
ETRANGERES (2000-2003)

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003.

Ainsi, les crédits ouverts ont été inférieurs de 0,2 % aux crédits votés, alors qu'ils étaient auparavant toujours nettement supérieurs. Ceci a entraîné une baisse du niveau des reports de crédits : de 13,3 % de la dotation initiale en 2000, ils sont passés à 11,7 % en 2001 et 17,5 % en 2002 (et 10,2 % hors FED), pour atteindre seulement 4,6 % en 2003. Parallèlement, le taux de consommation des crédits (dépenses nettes sur crédits ouverts) s'est accru : il s'élève en 2003 à 95,7 %, après une croissance régulière depuis 2000, année où il était de 89,46 %.

b) L'impact de la régulation budgétaire

Ces tensions témoignent de la gêne occasionnée par les mesures de régulation budgétaire intervenues tout au long de la gestion :

– 31,39 millions d'euros en crédits de paiement et 5,29 millions d'euros en autorisations de programme ont été annulés par le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 ;

– la note du ministre du budget du 26 mars a institué une réserve dite de précaution de 97,58 millions d'euros en crédits de paiement et 38,48 millions d'euros en autorisations de programme sur les crédits d'aide au développement et une réserve dite d'innovation pour un montant de 25,7 millions d'euros en crédits de paiement et 5,29 millions d'euros en autorisations de programme, sur les crédits hors aide publique au développement ;

– une deuxième mise en réserve, portant cette fois sur les crédits de report, est intervenue le 24 avril, à hauteur de 105,78 millions d'euros de dépenses ordinaires et 26,06 millions d'euros sur les dépenses en capital ; ces crédits « gelés » ont été annulés par le décret n° 2003-946 du 3 octobre, à hauteur, respectivement, de 63,16 et de 3,85 millions d'euros ;

– des dégelés partiels sont néanmoins intervenus en cours de gestion, pour un montant total de 44 millions d'euros, notamment en mai et fin juillet, sur le Fonds de solidarité prioritaire (à hauteur de 19,4 millions d'euros), au profit de la coopération militaire et de l'assistance aux Français à l'étranger ;

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

– enfin, la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 31 décembre 2003) a annulé 72,4 millions d'euros de crédits de paiement et 75,8 millions d'euros d'autorisations de programme ; elle a ouvert 6,4 millions d'euros de crédits supplémentaires.

Au total, les crédits du ministère ont été amputés de 282 millions d'euros en crédits de paiement et 81,78 millions d'euros en autorisations de programme.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, la Cour des comptes remarque que la baisse des crédits disponibles est en partie compensée par un effet change-prix fortement positif, lié à la dépréciation du dollar, qui équivaut à une réduction de charges estimée à 73,3 millions d'euros par la Cour. Votre Rapporteur spécial tient néanmoins à souligner que les dépenses du ministère ont diminué de 262 millions d'euros entre 2002 et 2003, montant nettement plus élevé que le seul allègement de charges induit par l'effet change prix. La Cour établit à 6,4 % la baisse des crédits disponibles en termes réels, et à 4,8 % hors FED. Il est certain que la situation sur le marché des changes a donné une petite marge de manœuvre budgétaire au ministère, lequel avait lourdement souffert de la mauvaise tenue du franc face au dollar en 2001 (perte de 25 millions d'euros) et surtout en 2000 (perte de 66 millions d'euros).

c) De nombreux exemples de difficultés de gestion

Plusieurs exemples des difficultés importantes créées par cette contraction des crédits sont cités dans le rapport de la Cour : les moyens généraux de fonctionnement ont été amputés de 11 % des crédits, hors rémunérations et effet de change, votés en loi de finances initiale, induisant des dysfonctionnements, comme l'interruption du fonctionnement de la valise diplomatique, soulignés par le prédécesseur de votre Rapporteur spécial ; les crédits d'équipement ont été réduits de 29 % en crédits de paiement, laissant de nombreuses factures impayées. La coopération internationale s'est vue privée de 13,9 % de ses crédits hors rémunérations et effet de change, tandis que la mise en réserve de 17,3 % des crédits du FSP s'est traduite par une interruption des paiements dès le mois de mai, le déblocage des crédits en août n'ayant permis de reprendre les paiements que jusqu'à la mi-octobre.

En plus des différentes mesures de mise en réserve puis d'annulation, des reports obligatoires ont été imposés à hauteur de 103 millions d'euros, comme en 2002. Finalement, le ministère a subi un certain nombre de reports de charges, ce qui votre Rapporteur spécial juge particulièrement regrettable.

Depuis que la contribution de la France au FED est inscrite sur les crédits des Affaires étrangères, c'est-à-dire depuis 2002, de graves difficultés apparaissent au moment du règlement de l'appel de fonds de l'automne. En 2003, le ministère n'a pu honorer le dernier appel de fonds en raison de la régulation budgétaire. Cette dépense obligatoire, de 88,2 millions d'euros, a dû être financée en 2004, majorée de 1,2 million d'euros de pénalités de retard. Cette situation est déplorable : elle induit un surcoût pour le budget de l'État et nuit grandement à l'image de la France, première contributrice du FED.

La Cour cite aussi l'exemple des « autres interventions de politique internationale », chapitre doté initialement de 26 millions d'euros, sur lequel 45 millions d'euros de charges ont été reportés sur 2004 : 29,56 millions d'euros, restés bloqués en 2003, ont été reportés sur l'exercice 2004 afin de régler la part du ministère dans le contentieux du Parlement européen à Strasbourg qui aurait dû l'être en 2003, alors que l'aide d'urgence de 15 millions d'euros accordée à l'Irak n'a pas pu être versée à la date prévue.

Ces reports de charges sur 2004 permettent de relativiser la baisse des dépenses enregistrée en 2003, baisse qui résulte de la contrainte budgétaire, et non d'une réelle diminution des dépenses engagées, ces dernières étant souvent impossibles à éviter ou à réduire en cours d'exercice.

d) Des effectifs en léger repli

Les emplois budgétaires ont enregistré, en 2003, une baisse modérée, passant de 9.470 en 2002 à 9.413. La répartition entre l'administration centrale et le réseau diplomatique et consulaire à l'étranger est stabilisée, les suppressions de postes ayant affecté, pour l'essentiel, les services centraux et le réseau culturel et de coopération. Les effectifs des personnels recrutés locaux des services diplomatiques et consulaires ont connu une faible augmentation (5.865 en 2003, contre 5.851 en 2002). S'y ajoutent 2.940 agents recrutés locaux des établissements à autonomie financière, comptabilisés au prorata des subventions versées sur leur budget.

Le nombre des assistants techniques rémunérés sur le titre IV s'élève à 1.445, ce qui traduit une remontée des effectifs de plus de 11 % entre 2002 et 2003. Le nombre des volontaires internationaux évolue à la baisse : 807 étaient répartis en 2003 entre les services diplomatiques et culturels, les établissements culturels, les alliances françaises et la coopération technique, contre 862 en 2002. En comptant, dans l'esprit de la loi organique, la totalité des personnels des établissements culturels à l'étranger, qui n'ont pas de personnalité juridique propre, le nombre d'agents travaillant pour le ministère des affaires étrangères est porté à 25.265 agents, hors personnels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et des associations subventionnées.

2.- Une gestion 2004 plus sereine, préservée des mesures de régulation

Les crédits des Affaires étrangères ouverts en loi de finances initiale pour 2004 ont crû de 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, pour atteindre 4.224,47 millions d'euros.

Après les difficultés rencontrées en 2003, le ministère des affaires étrangères a obtenu en 2004, conformément aux instructions du président de la République, le report de la totalité des crédits non consommés en 2003. Les mises en réserve de crédits de report annoncées le 9 juin 2004 n'ont donc pas concerné ce ministère. Toutefois, certains de ces crédits de reports, libres d'affectation, pour un montant total de 23 millions d'euros, ont été transférés à d'autres administrations pour être consacrés à des dépenses à caractère prioritaire non prévues en 2003 ou en loi de finances initiale pour 2004, et directement liées aux affaires étrangères :

– par arrêté du 11 mai 2004, 2 millions d’euros imputés sur les chapitres 37-90 de moyens généraux des services et 42-37 – Autres interventions de politique internationale ont été transférés sur le chapitre 37-10 des services du Premier ministre pour assurer le financement d’une campagne d’information civique pour les élections au Parlement européen ;

– le décret d’annulation n° 2004-543 du 14 juin 2004 a annulé 19 millions d’euros sur les chapitres 37-90 et 42-15 – Coopération internationale et développement, à hauteur de 9,5 millions d’euros sur chacun, au titre de la participation de ministère des affaires étrangères au financement de l’hébergement d’urgence des demandeurs d’asile, inscrit sur le chapitre 46-81 du budget du ministère du travail, de la santé et de la solidarité ;

– ce même décret a annulé 2 millions d’euros de crédits de paiement et 5 millions d’euros d’autorisations de programme sur le chapitre 68-93 qui finance les dons de l’AFD, pour gager une partie des ouvertures de crédits effectuées sur le chapitre 62-92 de la section de l’Économie, des finances et de l’industrie : ce montant correspond à la part incombant au ministère des affaires étrangères du financement des programmes se rattachant au partenariat mondial du G8 pour le désarmement.

Les crédits ouverts en loi de finances pour 2004 ont été préservés de toute mise en réserve. Le décret n° 2004-818 du 19 août 2004 a seulement procédé à l’annulation de 3,92 millions d’euros de crédits de paiement et 1,57 million d’euros d’autorisations de programme, afin de gager l’ouverture de 3,92 millions d’euros supplémentaires sur le chapitre 36-30 de subventions aux établissements publics. L’objectif était de financer la restructuration de la Commission de recours des réfugiés.

Les annulations ont été réparties entre le chapitre 42-26 d’aide alimentaire (0,99 million d’euros), le chapitre 42-29 de coopération militaire et de défense (1 million d’euros), le chapitre 46-91 destiné aux frais de rapatriement (0,02 million d’euros) et le chapitre 46-94 d’assistance aux Français à l’étranger et aux réfugiés étrangers en France (0,33 million d’euros).

Finalement, les crédits ouverts au 31 août 2004 étaient supérieurs de 2 % à ceux ouverts en loi de finances initiale. En plus des reports, ils ont été abondés par un transfert de 12 millions d’euros en provenance des crédits du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, destinés à couvrir l’indemnisation de la Suisse à la suite de la tenue de la réunion du G8 à Évian.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AU 31 AOÛT 2003

(en milliers d’euros)

Crédits initiaux	Crédits ouverts	Crédits consommés		Crédits engagés	
		Montant	Taux (en %)	Montant	Taux (en %)
4.224.467	4.310.413	2.823.283	65,5	3.415.263	79,23

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

Le rythme de consommation des crédits a été perturbé par la mise en place du progiciel ACCORD en début d'année. Le basculement de l'ancien système comptable au nouveau s'est traduit, pour des raisons techniques, par une quasi-suspension des dépenses durant pratiquement deux mois. Au cours de cette période, seules les dépenses urgentes et incontournables ont pu être liquidées et mandatées dans le cadre d'une procédure manuelle. À partir du mois de mai, les services ont pu rattraper le retard pris, ce qui a permis de porter le taux de consommation des crédits à un niveau supérieur de 3,4 % à celui de 2003.

Au 31 août 2004, la consommation des crédits du chapitre 37-90 de fonctionnement des services apparaît néanmoins relativement basse, limitée à 43,9 %, mais elle est en fait équivalente à celle de la fin août 2003. Le faible niveau d'utilisation des crédits de réceptions et de déplacements (39,5 % et 22,4 % respectivement, sur les chapitres 37-88 et 37-89) est quant à lui lié au changement de gouvernement, le mois d'avril ayant été consacré à la mise en place des nouvelles équipes ministérielles.

En revanche, les dépenses d'intervention, et notamment les contributions aux organisations internationales, ont été réalisées tôt dans l'année pour profiter de la bonne tenue de l'euro, alors que le ministère craignait une baisse de la monnaie européenne. La consommation sur le chapitre 41-43 des concours financiers était déjà de 89 % au 31 août 2004, 100 millions d'euros ayant été pris sur ce chapitre pour porter à 150 millions d'euros la contribution de la France au Fonds mondiale de lutte contre le sida. La dotation de l'article 68-02, qui finance la participation de la France au Fonds européen de développement apparaissait encore plus tendue : étant donné les reports de charges de 2003 sur 2004, et malgré les reports de crédits, la consommation atteignait 91,5 % des crédits ouverts

B.— UN PROJET DE BUDGET GLOBALEMENT STABLE

Transferts compris, les crédits des Affaires étrangères atteindront en 2005 près de **4,41 milliards d'euros** au lieu de 4,22 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004, ce qui constitue une **progression de 184 millions d'euros et de 4,36 %**, après la hausse de 2,52 % entre 2003 et 2004.

1.— Des évolutions limitées, surtout liées à des changements de périmètre

Le principal facteur de hausse des crédits des Affaires étrangères est le rattachement à cette section de 150 millions d'euros destinés à la contribution de la France au fonds mondial de lutte contre le sida.

En outre, les transferts de crédits entre sections budgétaires se traduisent par une baisse des crédits des Affaires étrangères de 12,47 millions d'euros. En effet, 15 millions d'euros sont transférés depuis la section de l'Agriculture, au titre du financement de l'aide alimentaire, qui était auparavant assuré par les deux ministères. Par ailleurs, un emploi est transféré au profit du ministère de la défense, pour 177.000 euros, tandis que le service des prestations familiales sera

assuré par les caisses d'allocations familiales à compter du 1^{er} janvier 2005, ce qui induit le transfert de 2,29 millions d'euros vers la section des Charges communes. Enfin, 25 millions d'euros destinés à l'ajustement structurel figureront désormais sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Finalement, compte tenu de ces transferts et déduction faite du rattachement de la contribution au fonds mondial de lutte contre le sida, les crédits des Affaires étrangères devraient augmenter de seulement 1,1 % en loi de finances pour 2005, soit un rythme inférieur à l'évolution globale du budget de l'État (1,6 %).

Après avoir enregistré une vive progression de 14 % dans la loi de finances pour 2004, les crédits de paiement pour dépenses en capital sont proposés en hausse de 11 %. Cette augmentation de 100 millions d'euros doit être relativisée dans la mesure où l'une des expérimentations réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique conduit à inscrire sur le titre V près de 38 millions d'euros qui apparaissaient auparavant sur le titre III (à hauteur de 7,47 millions d'euros) et sur le titre IV (à hauteur de 30,50 millions d'euros). Ce transfert étant pris en compte, la progression est de 62 millions d'euros, et de 6,81 %, ce qui reste important. Elle est destinée à abonder la participation de la France au Fonds européen de développement, qui augmente de 11,15 %, après une hausse de près de 14 % en 2004. La forte progression, de 30 %, des crédits de paiement du Fonds de solidarité prioritaire est globalement compensée par la diminution de ceux affectés aux dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD).

Le repli des autorisations de programme est en réalité plus marqué que la baisse de 23 millions d'euros et de 5,86 % qui apparaît dans les documents budgétaires. En effet, il faut aussi déduire l'impact de l'expérimentation, pour laquelle environ 30 millions d'euros d'autorisations de programme sont demandés à la suite des transferts de crédits précités. C'est en fait une baisse, de l'ordre de 13,5 %, qui est proposée. Elle touche principalement les autorisations de programme du Fonds de solidarité prioritaire, qui avaient fortement crû en 2003.

2.- L'absence de prise en compte de l'effet change-prix

Votre Rapporteur spécial souligne que le projet de budget pour 2005 ne comporte aucune mesure correctrice de l'effet change-prix, contrairement à la pratique. Ces mesures, habituelles, s'efforcent de tirer les conséquences de l'inflation et des mouvements de change réalisés l'année précédente et prévus pour l'année suivante sur les enveloppes de dépenses soumises à leur influence, soit environ le quart du budget des Affaires étrangères⁽¹⁾. Ces anticipations sont toujours imparfaites, mais limitent, en théorie, les problèmes de gestion posés par ces phénomènes.

(1) 20 % des crédits sont soumis à l'effet change-prix proprement dit, part portée à 25 % si on tient compte des dotations soumises au seul effet change.

En 2002, 13,89 millions d'euros supplémentaires avaient été ouverts en loi de finances initiale à ce titre, mais le solde final avait représenté un gain de 36,39 millions d'euros pour le ministère des affaires étrangères. L'année suivante, alors que 6,6 millions d'euros avaient abondé les dotations initiales, le ministère avait gagné 88,6 millions d'euros, gain bien utile, votre Rapporteur spécial l'a souligné, pour faire face aux annulations et gels de crédits qui ont atteint jusqu'à 284 millions d'euros. Pour 2004, une mesure d'économie de 24,31 millions d'euros devait couvrir la baisse des dépenses liée à l'effet change-prix : cette estimation apparaît aujourd'hui surestimée. Il semblerait que le ministère des affaires étrangères perde finalement 4,74 millions d'euros en exécution.

Pour 2005, l'absence de mesure correctrice devrait être favorable au ministère puisque la relative stabilité actuelle du dollar autour de 0,8 euro devrait entraîner, si elle se poursuit en 2005, un effet change-prix positif d'un montant comparable à celui observé en 2004.

Votre Rapporteur spécial constate que l'effet change fait peser un risque réel sur la gestion des crédits du ministère ⁽¹⁾. Il estime qu'il conviendrait d'étudier la possibilité de faire couvrir le risque de change par le système bancaire, en particulier pour la partie de dépenses des postes à l'étranger.

Dans la même logique, le ministère des affaires étrangères souhaite pouvoir être autorisé par la loi à souscrire une couverture de change, par exemple auprès de l'Agence France-Trésor.

3.– Les crédits des Affaires étrangères en perspective

Le budget des Affaires étrangères représenterait, en 2005, **1,58 % du total des dépenses du budget général** prévues en loi de finances, contre 1,51 % en 2004. Depuis 2003, il a retrouvé un niveau proche de celui qu'il atteignait au milieu des années 1990, avant de passer durablement au-dessous de 1,45 %. Hors crédits du FED, il est quasiment stabilisé à 1,31 % du budget général.

(1) Une variation d'un demi-point de la parité entre l'euro et le dollar induit une différence de 30 millions d'euros dans l'exécution du budget du ministère des affaires étrangères.

**ÉVOLUTION DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾
DANS LE BUDGET GÉNÉRAL**

(en millions d'euros)

Année	Budget des Affaires étrangères ⁽²⁾	Budget général de l'État	Part des Affaires étrangères (en %)
1995	3.558	226.776	1,57
1996	3.403	237.544	1,43
1997	3.230	241.174	1,34
1998	3.189	243.992	1,31
1999	3.173	257.115	1,23
2000	3.196	256.423	1,25
2001	3.368	263.721	1,28
2002	3.630	264.129	1,37
2003	4.117	273.722	1,50
2004	4.224	277.900	1,52
2005	4.409	288.800	1,58

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

(2) avant 1999, section coopération comprise.

Source : d'après documents budgétaires.

Si le budget des Affaires étrangères occupe naturellement la première place, et même une place croissante, à l'issue des transferts réalisés dans le projet de budget, il ne couvre qu'une partie des crédits de l'action extérieure du pays. La section des charges communes, celle de l'Économie, des finances et de l'industrie ainsi que les comptes spéciaux du Trésor sont des contributeurs essentiels. S'y ajoutent le budget de la Recherche, celui de la Défense, ceux de l'Équipement et de l'Agriculture. Presque toutes les sections budgétaires participent à l'action extérieure de la France, quoique ce soit parfois pour des montants très réduits.

**ÉVOLUTION DE LA PART DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾
DANS LES CRÉDITS D'ACTION EXTÉRIEURE (1999-2005) ⁽²⁾**

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale	Crédits des Affaires étrangères	Crédits d'action extérieure	Part des crédits des Affaires étrangères (en %)
1999	3.172,77	8.471,90	37,45
2000	3.196,09	8.365,33	38,21
2001	3.368,02	8.521,75	39,49
2002	3.629,63	9.230	39,32
2003	4.117,46	9.558,7	43,08
2004	4.224,47	10.011,9	42,19
2005	4.408,59	9.270,87	47,55

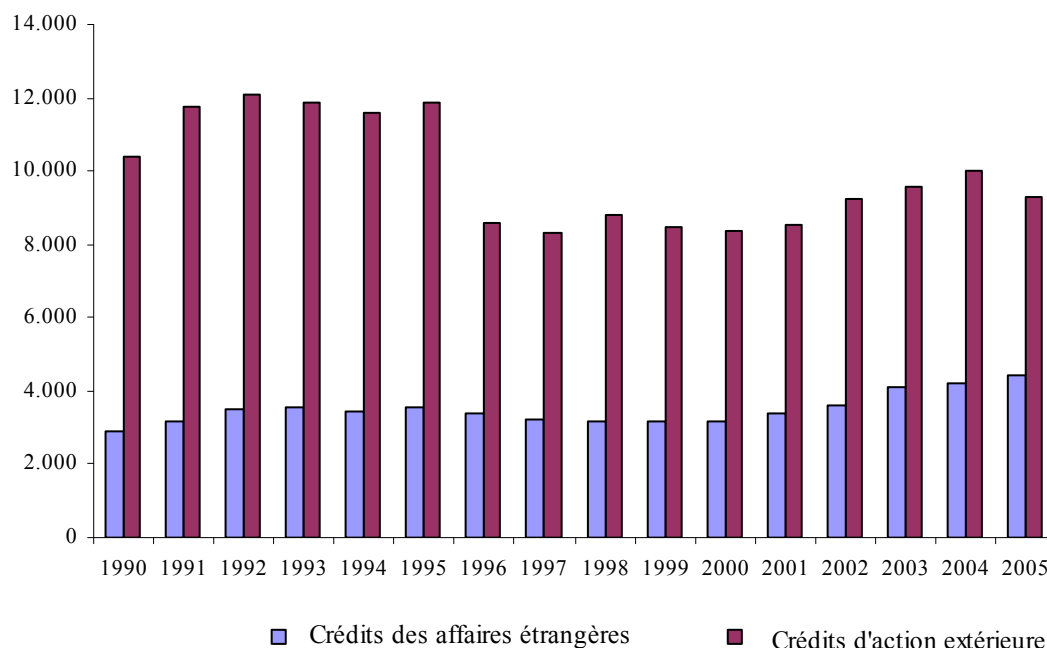
(1) y compris les crédits de la coopération.

(2) Les données pour 2004 et 2005 sont une estimation et une prévision.

Source : documents budgétaires.

**ÉVOLUTION DE LA PART DES CRÉDITS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾
DANS LES CRÉDITS D'ACTION EXTÉRIEURE (1990-2005) ⁽²⁾**

(en millions d'euros courants)



(1) y compris les crédits de la coopération.

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

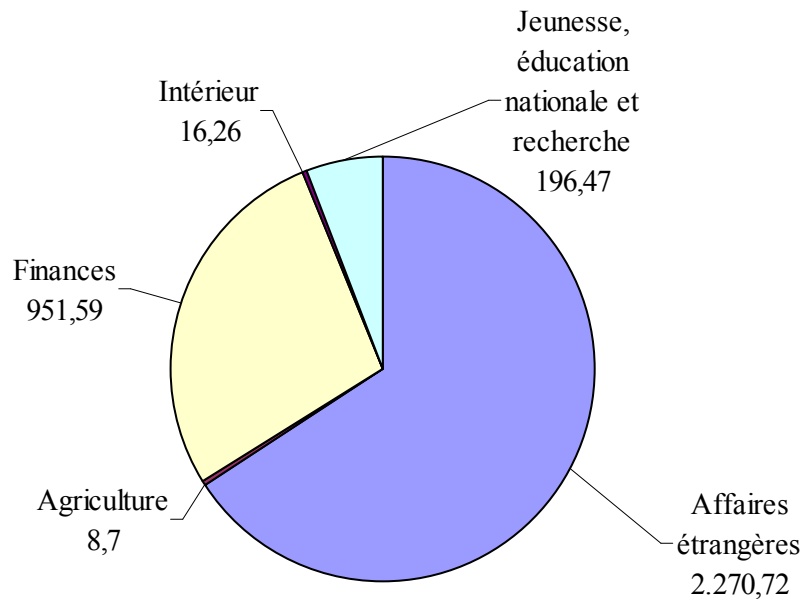
Source : documents budgétaires.

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

Le budget des Affaires étrangères ne participe en effet qu'à hauteur d'environ un quart à l'aide publique au développement. Cette dernière, qui, selon les dernières prévisions d'exécution, devrait passer de 0,41 % du revenu national brut en 2003 à 0,42 % en 2004, atteindrait 0,44 % en 2005. Elle comprend l'ensemble des soutiens financiers aux pays en développement, à l'exception de la coopération militaire, qu'ils prennent la forme de prêts financés sur des ressources extrabudgétaires ou de crédits budgétaires. Elle se distingue des crédits concourant à la coopération avec les États en développement, lesquels excluent les concours financiers extrabudgétaires et devraient s'élever à 3.452 millions d'euros en 2005, en hausse de presque 10 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004. Près de 66 % des crédits de paiement ouverts à ce titre seront inscrits sur la section des Affaires étrangères, comme l'illustre le graphique suivant :

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

(en millions d'euros)



(1) Ne sont mentionnés que les budgets sur lesquels une dépense de 60 millions d'euros au moins est prévue.

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

La nomenclature budgétaire du ministère des affaires étrangères ne distingue pas les crédits de coopération selon le pays destinataire, la répartition se faisant en cours de gestion. Les crédits de coopération avec les États en développement ne sont donc pas isolés de ceux destinés aux pays développés et l'évaluation qui en est faite pour l'exercice à venir n'est qu'indicative. En 2004, ils devraient représenter environ 51,5 % des crédits de paiement et plus de 87 % des autorisations de programme du ministère.

La présentation des crédits devrait être plus claire en 2006, puisque la mise en œuvre de la réforme budgétaire conduira à distinguer les crédits destinés à l'aide publique au développement de ceux relevant de la coopération avec le reste du monde.

**C.- LES EFFETS DE LA MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE LA
REFORME BUDGETAIRE**

Dans le cadre de l'examen du projet de budget pour 2004, le ministère des affaires étrangères a présenté un projet de maquette budgétaire et une expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement et de personnels recrutés locaux dans cinq pays.

Cet automne, de nouvelles étapes ont été franchies : la maquette, qui a été améliorée, a été approuvée par le Conseil des ministres au mois de juin, le projet de budget comporte quatre expérimentations dont le champ géographique est élargi et l'objet affiné, le ministère présente ses objectifs et ses indicateurs de performance.

Votre Rapporteur spécial souligne le fait que, si le ministère a pu avoir, initialement, quelques réticences vis-à-vis de la possibilité de respecter les exigences de la loi organique, il s'est rapidement mis au travail pour devenir l'un des meilleurs « élèves » de l'administration française, aux dires mêmes des responsables de la direction de la réforme budgétaire.

1.– Une nouvelle présentation des crédits, acceptable mais imparfaite

Au cours de l'examen du projet de budget des Affaires étrangères pour 2004, l'ensemble des rapporteurs spéciaux et pour avis des deux assemblées avait vivement critiqué la maquette proposée par le ministère, qui reposait sur trois programmes dépourvus de réelle cohérence et regroupés dans une unique mission ministérielle ⁽¹⁾.

À l'issue des arbitrages interministériels, la maquette présentée par le Gouvernement est composée de quatre programmes : trois d'entre eux constituent une mission ministérielle « Action extérieure de l'État » et un programme fait partie d'une mission interministérielle « Aide publique au développement ».

a) La maquette proposée par le Gouvernement

La mission ministérielle « Action extérieure de l'État » est composée des trois programmes suivants :

- le programme intitulé « Action de la France en Europe et dans le monde », regroupe les crédits nécessaires à :

- les rémunérations des personnels et le fonctionnement des cabinets ministériels (sauf celui du ministre délégué à la coopération, rattaché au programme 3), du secrétariat général, de l'inspection générale des Affaires étrangères, des directions géographiques et politiques, des directions de la communication et de l'information et des archives et de la direction générale de l'administration, ainsi que les rémunérations et le fonctionnement des chancelleries diplomatiques et représentations permanentes ;

- la plupart des contributions à des organisations internationales, à l'exception de celles visant directement l'aide au développement ;

(1) Voir en particulier le rapport spécial sur les crédits des affaires étrangères et de la francophonie de M. Éric Woerth, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 1110 annexe 1, 9 octobre 2003, pp. 57-63.

– l'ensemble des dépenses de coopération militaire, dans la mesure où, même orientées vers des pays en voie de développement, elles ne sont pas comptabilisées dans l'aide publique au développement (APD) ;

- le programme « Rayonnement culturel et scientifique » comprend une partie (un tiers) des personnels et du fonctionnement de la direction générale de la coopération internationale et au développement (DGCID) et des services de coopération et d'action culturelle implantés dans les postes à l'étranger ; les moyens destinés à la francophonie et à l'audiovisuel public extérieur, une partie de ceux de la direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche (DCSUR) et les crédits comptabilisés au budget civil pour la recherche et le développement (BCRD) ;

- le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » regroupe les crédits de la direction qui porte le même nom et ceux des services consulaires autres que les services des visas, les moyens des services des visas et de l'OFPRA et le financement de l'AEFE. Les première, troisième et quatrième actions relèvent de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, tandis que l'AEFE est sous la tutelle de la DGCID.

C'est en revanche à la mission interministérielle « Aide publique au développement » que le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » participe, aux côtés du programme « Aide économique et financière au développement » relevant du ministère des Finances. Il correspond aux objets suivants :

– le fonctionnement, y compris les rémunérations, du cabinet du ministre délégué à la coopération, de la mission pour la coopération non-gouvernementale et d'une partie des personnels de la DGCID, des services de coopération et d'action culturelle ;

– les moyens d'intervention en faveur de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans la mesure où ils sont utilisés au bénéfice de pays en voie de développement ;

– le financement de la coopération technique et au développement ;

– les moyens d'intervention d'urgence ;

– la participation à des organisations internationales ou des fonds (comme le FED) destinés à financer de l'aide publique au développement.

b) Les évolutions souhaitées

Nettement plus satisfaisante, et reprenant en partie les suggestions des parlementaires, cette maquette a été globalement approuvée par les membres de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique constituée au sein de votre commission des Finances ⁽¹⁾. Les propositions de modification portaient essentiellement sur l'idée de donner à la mission « Action extérieure de l'État » une dimension interministérielle en lui rattachant un programme « Développement international de l'économie française » à créer au sein des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et sur le souhait de voir transférer l'ensemble des crédits de l'aide alimentaire, actuellement en partie inscrits sur la section de l'Agriculture, au budget des Affaires étrangères.

Dans l'avis rendu en février 2004, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) considère lui aussi que cette maquette est mieux adaptée que celle proposée par le ministère à l'automne dernier, mais il formule les principales critiques suivantes :

- le principe du rattachement à la mission interministérielle « Aide publique au développement » de la totalité des crédits consacrés par le ministère des affaires étrangères à la conduite de cette mission est bien appliqué, sauf en ce qui concerne l'AEFE ; toutefois, le choix de rattacher les moyens qui lui sont destinés au programme « Français à l'étranger et étrangers en France » est admis dans la mesure où il est justifié par la mission de scolarisation des enfants français à l'étranger que remplit l'agence dans l'ensemble du monde ;
- l'association dans un même programme des activités déployées en direction des Français à l'étranger d'une part, et des étrangers en France d'autre part, même si ces deux politiques peuvent dans certains cas être gouvernées par des principes de réciprocité, ne répond pas aux critères de la loi organique, en ce qu'elles poursuivent des finalités distinctes et sont mises en œuvre par des moyens différents ;
- la stratégie ministérielle de réforme du ministère des Affaires étrangères comporte un niveau d'ambition et des axes de réforme importants qui ne marquent toutefois pas substantiellement la structure des programmes. Ainsi, la place déterminante que le ministère souhaite donner dans son action d'ici 2007 aux structures géographiques n'a pas de traduction dans la maquette budgétaire.

(1) MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique. Propositions de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, *rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 1554, 28 avril 2004, pp. 29-33.*

Le Comité recommande donc que la réflexion sur la stratégie ministérielle de réforme du ministère des Affaires étrangères et les travaux relatifs à la loi organique soient mis en cohérence. Il estime que le ministère devrait réfléchir à une évolution de la structure de ses programmes basée sur les principes suivants :

- la suppression du programme « Français à l'étranger et étrangers en France », en rattachant :

- la fonction consulaire au programme « Action de la France en Europe et dans le monde », ce qui permettrait de retrouver la possibilité de globaliser les moyens des postes diplomatiques ;

- la maîtrise des flux migratoires à ce même programme, repositionnant cette action comme composante de l'action de la France vis-à-vis de l'étranger ;

- le service public d'enseignement scolaire à l'étranger au programme « rayonnement culturel et scientifique », où il semble avoir sa place naturelle en tant que véhicule d'apprentissage de la langue et de la culture ;

- la création d'un programme dédié aux fonctions support et aux services polyvalents.

Les observations formulées par le CIAP sur le pilotage des programmes et leur opérabilité budgétaire ont, depuis, été partiellement prises en compte. Reste en revanche d'actualité le constat que « *la disjonction du réseau consulaire et du réseau diplomatique en deux programmes ne va pas dans le sens de l'expérimentation de « budgets pays » et nécessite une réflexion spécifique pour la décomposition des programmes en budgets opérationnels de programme au niveau des réseaux* ».

c) La maquette définitive

La maquette présentée au Conseil des ministres du 16 juin 2004 (voir tableau suivant) est quasiment identique à celle issue des arbitrages interministériels du début de l'année. Seules deux actions sont modifiées : au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », l'action Réseau à l'étranger est remplacée par une action intitulée Action européenne et, au sein du programme « Français à l'étranger et étrangers en France », l'action Maîtrise des flux migratoires est divisée en deux actions : Instruction des demandes de visa et Garantie de l'exercice du droit d'asile.

L'identification d'une Action européenne a été suggérée par les membres de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique, qui en faisaient une action supplémentaire, l'action Réseau à l'étranger devant alors être limitée au réseau « hors Europe ». Cette dernière est en fait fusionnée avec l'action Coordination de l'action diplomatique. La scission de l'action Maîtrise des flux migratoire permet de distinguer les moyens des services des visas de ceux de l'OFPRA.

LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 SELON LA FUTURE MAQUETTE BUDGETAIRE ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Mission	Programme	Action	Total action	Total programme	Total mission
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	Coordination de l'action diplomatique	547,80	1.335,96	2.285,43
		Action européenne	70,17		
		Régulation de la mondialisation	260,31		
		Contribution à la sécurité internationale	212,22		
		Coopération militaire et de défense	94,75		
		Soutien	150,69		
	Rayonnement scientifique et culturel	Animation du réseau	69,20	345,57	
		Promotion de l'usage de la langue française et de la diversité culturelle	238,62		
		Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	37,74		
	Français à l'étranger et étrangers en France	Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	145,77	603,91	
		Service public d'enseignement à l'étranger	334,93		
		Instruction des demandes de visas	74,65		
		Garantie de l'exercice du droit d'asile	48,55		
Aide publique au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement	Animation et coordination de l'aide au développement	205,98	1.987,62	2.874,34
		Affirmation de la dimension culturelle du développement	143,26		
		Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	205,39		
		Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté	483,55		
		Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	873,30		
		Aide aux populations touchées par les crises	76,14		
		Aide économique et financière au développement	Programme relevant du ministère des finances, de l'économie et de l'industrie		

(1) Cette présentation tient compte du transfert, prévu pour 2006, des crédits du budget civil de recherche et développement sur le budget de la recherche. Ils incluent notamment la participation de la France à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, le CERN (112,44 millions d'euros en 2004).

Source : avant-projets annuels de performance des programmes.

Votre Rapporteur spécial n'est pas absolument satisfait de cette maquette. Il ne conteste pas la nécessité de placer dans une même mission les deux programmes d'aide publique au développement, l'un relevant du ministère des affaires étrangères, l'autre du ministère des finances, mais il estime qu'il aurait été préférable de mettre en place une mission « Action extérieure de l'État » interministérielle et plus large, afin de conforter le rôle de pilotage qui revient en la matière au ministre des affaires étrangères. Le « document de politique transversale » qui devrait être créé dans ce domaine risque de n'avoir guère plus de force politique et juridique de l'actuel « jaune » budgétaire.

Il est regrettable que le réseau financier et commercial ne soit pas intégré dans la mission « Action extérieure » alors qu'il en constitue un élément important. Ses moyens ne sont pas même regroupés dans un programme identifié, mais partagés entre trois programmes, relevant de trois missions.

Par ailleurs, le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » lui semble disparate. Il est calqué sur la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France, dont le directeur sera responsable du programme, tout en contenant la subvention à l'AEFE, dont la tutelle est assurée par la DGCID. Il partage l'avis du CIAP qui préconise que ce programme soit supprimé et ses actions rattachées au programme « Action de la France en Europe et dans le monde », à l'exception de l'action Service public d'enseignement à l'étranger qui aurait sa place dans le programme « Rayonnement scientifique et culturel ».

2.- L'élaboration des plafonds d'autorisation des emplois

En application de l'ordonnance organique de 1959, sont inscrits en loi de finances initiale uniquement les emplois budgétaires de titre III, qui associent à des effectifs, présentés par catégories, corps et grades, un coût moyen. Pour le ministère des affaires étrangères, ils correspondent aux agents titulaires et contractuels du ministère, ainsi qu'aux militaires en position « hors budget » du ministère de la défense.

Ces emplois sont répartis, entre les trois articles 11, 21 et 31 du chapitre 31-90 (administration centrale ; services diplomatiques et consulaires ; services et établissements culturels et de coopération) et les trois chapitres expérimentaux de titre III (39-01, 39-02 et 39-03, articles 01), pour un total de 9.141 emplois en projet de loi de finances pour 2005.

Mais ces 9.141 emplois budgétaires ne reflètent pas la totalité des effectifs rémunérés par le ministère. À compter du projet de loi de finances pour 2006, la loi organique relative aux lois de finances inversera cette logique et amènera à un effort de présentation exhaustive de l'emploi public.

En effet, elle substitue à cette présentation en emplois budgétaires un plafond d'emplois ministériel, auquel est associée une masse salariale, répartie par programme. La notion majeure de coût moyen s'efface devant celles de coût réel et de « budgétisation de la masse salariale ».

L'application de la loi organique au ministère des affaires étrangères conduit ainsi à recenser tous les effectifs rémunérés par le ministère et à ajouter à l'actuel périmètre d'emplois budgétaires présenté ci-dessus :

- les vacataires, collaborateurs extérieurs et professeurs de langues, imputés aujourd'hui sur le chapitre 31-98 ;
- les recrutés locaux des services diplomatiques et consulaires, actuellement imputés sur le chapitre 37-90 ;

– les recrutés locaux des établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger – en distinguant d'une part les recrutés locaux financés par subvention de l'État et d'autre part les recrutés locaux autofinancés à partir des ressources propres des établissements (l'imputation budgétaire actuelle est le chapitre 37-95) ;

– les volontaires internationaux (VI) des services diplomatiques et consulaires et des services et établissements culturels, imputés sur l'actuel chapitre 31-90, et les ceux de l'assistance technique et des Alliances françaises, imputés sur le chapitre 42-15 ;

– les assistants techniques (AT) en matière de coopération internationale et de développement (chapitre 42-15) et les AT militaires de la coopération militaire et de défense (chapitre 42-29) ;

– les personnels des Alliances françaises (chapitre 42-15).

Ces différentes populations, qui seront présentées dans cinq catégories d'emplois (titulaires et contrats à durée indéterminée (CDI) en administration centrale ; titulaires et CDI à l'étranger ; contrats à durée déterminée (CDD), volontaires internationaux et assistants techniques ; militaires hors budget ; recrutés locaux) constituent un effectif total, exprimé en équivalent temps plein sur la base de 23.422 emplois en 2003.

**REPARTITION PAR PROGRAMME DES DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNEL
(état au 20 juillet 2004, sur la base des personnels en poste en 2003)**

Programmes	Titulaires et CDI Centrale	Titulaires et CDI Réseau	CDD et VI sur titre III et titre IV	Militaires	Recrutés locaux	Total
Action diplomatique	3.187	1.934	481	866	3.319	9.787
Rayonnement culturel et scientifique	230	54	1.140	–	1.622	3.046
Solidarité à l'égard des pays en développement	217	133	2.718	–	3.975	7.043
Français à l'étranger et étrangers en France	732	1.081	36	–	1.697	3.546
Cumul par catégorie de population	4.366	3.202	4.375	866	10.612	23.422

Source: ministère des affaires étrangères.

3.– Le développement des expérimentations

Afin de préparer l'achèvement de la réforme des règles budgétaires, les ministères ont été invités à mettre en place des expérimentations. En 2004, celle qui a été choisie par le ministère des affaires étrangères apparaissait très imparfaite dans la mesure où elle ne concernait que des crédits du titre III et ne tenait pas compte des différents programmes. Elle n'a d'ailleurs eu que des résultats mitigés. Les expérimentations qui se dérouleront en 2005 sont beaucoup plus intéressantes et mieux adaptées à la logique de la loi organique.

a) Une première expérimentation limitée, aux résultats mitigés

L'expérimentation dite « budget-pays LOLF », mise en œuvre en 2004 en Allemagne, Espagne, Italie, Grande-Bretagne et Chine, comprenait deux dimensions :

– une dimension en lien direct avec la mise en œuvre de la loi organique : appliquer, afin de les tester, un certain nombre de règles prévues par la loi organique, notamment en matière de fongibilité des crédits et de mesure de la performance ;

– une dimension « pays » : repenser le dialogue budgétaire et de gestion entre l'administration centrale et les postes dans le sens de la responsabilisation accrue des gestionnaires, telle que souhaitée par la loi organique. Ceci se traduit par la volonté de faire des ambassadeurs les interlocuteurs uniques pour l'ensemble des crédits délégués du ministère dans leur pays de résidence (seule la séparation entre réseau bilatéral et représentations permanentes perdure).

Le périmètre restreint des crédits concernés limite la portée des leçons à tirer de l'expérimentation 2004. En effet, la fongibilité asymétrique ne pouvait donner lieu qu'à un recyclage en crédits de fonctionnement, ce qui pouvait limiter l'incitation. Au-delà de cette réserve de méthode, le bilan est contrasté.

L'ensemble des ambassadeurs concernés, ainsi que l'administration centrale, se félicitent de la logique « pays », qui permet une rationalisation du dialogue budgétaire et de gestion avec les postes et accroît la vision globale et les possibilités de redéploiement des ambassadeurs dans leur pays de résidence, entre postes ou entre les différents réseaux. La mise en place d'une « conférence budgétaire » dans chaque pays, qui permet à l'ambassadeur de prendre connaissance des moyens dont dispose chacun des services français, a d'ailleurs concerné tous les pays, au-delà de ceux participant à l'expérimentation.

L'expérimentation de la fongibilité asymétrique a aussi permis de tester un certain nombre de règles afin de garantir le respect du plafond d'emplois et de la masse salariale par programme tout en augmentant les marges de manœuvre des ambassadeurs. En revanche, il convient de souligner la complexité de certaines règles, notamment comptables, complexité le plus souvent inhérente au nécessaire respect de l'ordonnance de 1959.

Enfin, l'utilisation de la fongibilité asymétrique elle-même s'est avérée limitée. Certes, l'ensemble des ambassadeurs a fait des propositions de création, suppression et transformation de postes, mais celles-ci ne se sont traduites au total que par la suppression de 0,6 équivalent temps plein et une diminution de la masse salariale de 51.400 euros. L'expérimentation a donc occasionné essentiellement des redéploiements entre les personnels et non un recyclage de crédits de rémunération en crédits de fonctionnement.

Il semblerait que ce type de recyclage ait été rendu impossible par le fait que les engagements pris en matière de restitution partielle ⁽¹⁾ au poste des économies de personnel réalisées n'ont pas pu être tenus. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial au cours de l'une de ses missions, l'administration centrale aurait invoqué la nécessité de réaliser des créations d'emplois dans certains pays concernés par l'expérimentation pour ne pas restituer la part qui revenait à un poste ayant réalisé des économies de personnel. La direction des affaires financières estime quant à elle que le choix des pays expérimentateurs avait été en partie maladroit et expliquait l'essentiel des difficultés rencontrées.

b) De nouvelles expérimentations d'une tout autre ampleur

Aux cinq pays qui ont déjà mis en œuvre l'expérimentation de 2004, s'ajoutent cinq autres pays (Albanie, Hongrie, Suisse, Madagascar et Tunisie) et une représentation permanente (celle de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies, à New York). Ces postes ont été choisis pour leur diversité, qu'il s'agisse de la taille des pays (les premiers participants étaient des pays de grande taille), ou des formes qu'y prend l'action de la France. Le tableau suivant montre pour chaque expérimentation quels sont les postes concernés. Si leur nombre varie, c'est parce que les programmes ne s'appliquent pas nécessairement tous dans tous les pays.

LES EXPÉRIMENTATIONS PROPOSÉES POUR 2005

Mission	Programme	Expérimentations en 2005
Action extérieure de la France	Action de la France en Europe et dans le monde (48,5 millions d'euros)	Poursuite en 2005 des expérimentations dans les 5 pays concernés : Allemagne, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Italie – Extension en 2005 à 5 autres pays (Albanie, Hongrie, Madagascar, Suisse, Tunisie) et à la représentation permanente à l'ONU. Globalisation des moyens en personnel (expatriés, recrutés locaux, vacations) et en fonctionnement sur le chapitre 39-01.
	Rayonnement culturel et scientifique (33,6 millions d'euros)	Poursuite en 2005 dans les 4 pays concernés : Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Italie – Extension en 2005 à 3 autres pays (Hongrie, Suisse et représentation permanente auprès de l'ONU) Globalisation des moyens en personnel (expatriés, recrutés locaux, vacations) et fonctionnement sur le chapitre 39-02.
	Français à l'étranger et étrangers en France (33,3 millions d'euros)	Poursuite en 2005 des expérimentations dans les 5 pays concernés : Allemagne, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Italie – Extension en 2005 à 5 autres pays (Albanie, Hongrie, Madagascar, Suisse, Tunisie). Globalisation des moyens en personnel (expatriés, recrutés locaux, vacations) et en fonctionnement sur le chapitre 39-03.
Aide publique au développement	Solidarité à l'égard des pays en développement (46 millions d'euros en CP et 38 millions d'euros en AP)	Poursuite en 2005 en Chine – Extension aux autres pays concernés : Albanie, Madagascar et Tunisie Globalisation des moyens en personnel (expatriés, recrutés locaux, vacations) et en fonctionnement sur le chapitre 59-01.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et ministère des affaires étrangères.

(1) Selon le *Vade mecum* à l'usage des chefs de mission diplomatique en Allemagne, en Chine, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni, au Bretzelbourg (exemple étudié) réalisé par la direction des affaires financières, le retour devait être de 50 % pour l'exercice en cours.

Le tableau suivant met en évidence l'ampleur des transferts de crédits induits par les quatre expérimentations.

TRANSFERTS DE CRÉDITS INDUITS PAR LES EXPERIMENTATIONS ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Ancienne nomenclature		Nouvelle nomenclature	
Chapitres de départ	Montant transféré	Chapitre d'arrivée	Dotation
31-12, 31-90, 33-90, 37-30, 37-90	48,45	39-01 : Programme « Action de la France en Europe et dans le monde »- Expérimentation dans dix pays et une représentation permanente	48,45
31-12, 31-90, 33-90, 37-30, 37-90, 37-95	23,49	39-02 : Programme « Rayonnement culturel et scientifique » - Expérimentation dans sept pays	33,63
42-15	10,14		
31-12, 31-90, 33-90, 37-30, 37-90	33,28	39-03 : Programme « Français à l'étranger et étrangers en France »- Expérimentation dans dix pays	33,28
31-12, 31-90, 33-90, 37-30, 37-90, 37-95	7,47	59-01 : Programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »- Expérimentation dans quatre pays	45,94
42-15	30,50		
68-91	7,97		

(1) En crédits de paiement.

Source : documents budgétaires.

4.– Des objectifs et des indicateurs de performance à améliorer

Présentés dans l'avant-projet annuel de performance de chacun des missions, les indicateurs de résultats sont presque tous « en cours de construction » si bien que, dans la grande majorité des cas, les données sont encore absentes.

Conformément aux instructions données par la direction de la réforme budgétaire du ministère en charge du budget, les objectifs et les indicateurs qui les illustrent sont rattachés à un programme, et pas à une action. S'il est le plus souvent facile de les rapprocher d'une action, ils sont parfois transversaux. Par exemple, les deux premiers objectifs du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » (Veiller à la sécurité des Français à l'étranger et Assurer un service consulaire de qualité) relèvent de l'action Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger ; le troisième (Faciliter l'accès des jeunes Français de l'étranger et des élèves étrangers à l'enseignement français) concerne l'action Service public d'enseignement à l'étranger ; enfin, l'objectif Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur est directement lié à l'action Garantie de l'exercice du droit d'asile. En revanche, certains des objectifs du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » prennent nettement plus de distance vis-à-vis des actions. Les objectifs Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France et Promouvoir le multilatéralisme dépassent le champ d'une action en particulier.

Ce lien plus ou moins distendu entre objectifs et actions fait qu'une action peut n'être quasiment pas présente dans les objectifs et les indicateurs, ce qui est regrettable. Ainsi, l'action Coopération militaire et de défense n'est liée à aucun indicateur : même si elle n'est pas sans lien avec l'objectif Renforcer la sécurité internationale, les deux indicateurs de celui-ci, relatifs aux initiatives françaises dans le traitement des crises et à la participation de la France dans la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération, ne portent pas réellement sur les résultats de la politique de coopération militaire et de défense. Il est encore plus regrettable que l'action Instruction de demandes de visas ne soit assortie d'aucun indicateur parmi ceux de l'objectif Assurer un service consulaire de qualité.

Chiffrés par définition, les indicateurs qui sont proposés dans l'avant-projet annuel de performance ont, tout comme ceux qui figurent déjà dans les documents budgétaires actuels, des degrés de pertinence variables. Il faut d'abord reconnaître que certaines actions et certains objectifs se prêtent plus que d'autres à un chiffrage. À cet égard, les services chargés d'élaborer les indicateurs du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » se sont incontestablement vus affecter une tâche plus ardue que ceux qui étaient en charge des deux autres programmes de la mission « Action extérieure de l'État ».

En ce qui concerne ce premier programme, largement négligé par les indicateurs actuels, les indicateurs proposés ne sont pas absurdes, mais il est à craindre qu'ils soient peu significatifs, tant la mesure de l'influence politique d'un pays à l'étranger est difficile à établir. Plusieurs reposent sur le décompte du nombre d'initiatives françaises dans tel ou tel domaine ou dans telle ou telle instance, et sur celui de la part qui a abouti à un résultat positif. C'est le cas, par exemple, en matière de règlement des crises ou des conflits : alors que le règlement d'un seul conflit constitue un succès dont il faut absolument se réjouir et qui, finalement, n'a pas de prix, quel sera le sens d'un pourcentage, peut-être globalement très faible ! Votre Rapporteur spécial juge en revanche très intéressant le dernier indicateur de ce programme, rattaché à l'objectif Assurer un service diplomatique de qualité, et relatif au coût moyen de nos dispositifs de représentation bilatérale et de représentation dans les organisations internationales par rapport à nos partenaires. Ce type de comparaison est de nature à montrer la réalité des moyens de notre action diplomatique par rapport à ceux d'autres pays de dimension internationale comparable, et à mettre un terme à l'image, trop répandue, d'une diplomatie française dilapidant l'argent public pour vivre dans le luxe.

Les indicateurs du programme « Rayonnement culturel et scientifique » sont plus évidents. Au nombre de quatorze, ils couvrent bien les actions et objectifs du programme. Votre Rapporteur spécial souligne la pertinence des indicateurs rattachés à l'objectif Assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité : en plus du taux d'autofinancement, figureront la part des actions culturelles, scientifiques et techniques financées en partenariat, et le rapport entre les coûts de structure et les dépenses d'intervention. Ce type d'indicateurs devrait pousser les acteurs du programme à rechercher des

financements autres que les subventions de l'État et à favoriser les dépenses d'intervention sur les frais de fonctionnement. En revanche, le décompte du nombre d'articles parus dans les médias étrangers à propos des œuvres et productions intellectuelles et des manifestations culturelles françaises apparaît peu significatif : la tonalité favorable ou défavorable des articles ne saurait être totalement négligée en la matière !

Alors que, malgré leurs imperfections, les indicateurs proposés pour les deux premiers programmes de la mission « Action extérieure de l'État » sont plus satisfaisants que ceux qui figurent actuellement dans les documents budgétaires, les indicateurs du programme « Français à l'étranger et étrangers en France », pourtant nombreux, sont décevants. Certains sont même moins pertinents que ceux qui existent déjà. Ainsi, en ce qui concerne les demandes d'asile, seront indiqués le délai moyen de traitement d'une demande, le coût moyen de son examen, et les deux mêmes informations pour un dossier de recours. Le taux de convocation pour un entretien, qui apparaît actuellement dans les documents budgétaires, va donc disparaître. Il mériterait d'être maintenu, tout comme il serait utile qu'un indicateur supplémentaire présente le taux de recours et le taux d'annulation des décisions de refus.

C'est aussi en matière de politique des visas, que les indicateurs sont lacunaires : il est seulement proposé de présenter le coût moyen des visas et la proportion de décisions annulées par le juge, relatives à l'activité de délivrance des passeports, cartes nationales d'identité, actes d'état-civil et visas, sans même qu'il soit prévu de faire la distinction entre ces documents. Le nombre de dossiers traités par agent et par an en zone de risque migratoire élevé était une donnée intéressante, qu'il n'est pas proposé de maintenir dans l'avant-projet annuel de performance.

Pour ce qui est de l'enseignement français à l'étranger, on peut regretter que le coût moyen par élève pour l'État ne distingue pas les établissements en gestion directe des écoles conventionnées, alors que le coût pour l'État y est structurellement différent, et que ne soit pas calculée la part de ce financement public par rapport au coût total de la scolarité d'un élève. Dans la même logique, l'indicateur actuel relatif au taux de couverture des frais de scolarité par les bourses aurait utilement complété les données illustrant l'objectif Faciliter l'accès des jeunes Français de l'étranger et des élèves étrangers à l'enseignement français.

Les indicateurs rattachés au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont particulièrement décevants : ils oscillent entre deux défauts. Les uns sont plus des indicateurs de moyens que des mesures de performance (c'est le cas de la part de l'aide gérée par le ministère des affaires étrangères affectée aux objectifs du millénaire, des trois indicateurs reliés à l'objectif Renforcer le partenariat mondial pour le développement dans un cadre européen et multilatéral qui portent sur l'affectation de l'aide et sur le rang de la France parmi les contributeurs à l'APD, et de l'indicateur qui mesure le rang de la France parmi les pays qui accordent une aide d'urgence, pour illustrer l'objectif Réagir aux

catastrophes humaines et participer aux plans de reconstruction). Les autres s'intéressent à des situations finales sur lesquelles il est impossible de faire la part du rôle de la politique du ministère : c'est le cas du nombre d'élèves dans le cycle primaire rapporté à la population totale en âge de suivre un tel cycle et de la part moyenne des programmes locaux dans les grilles de télévision dans la zone de solidarité prioritaire. Il semble que les indicateurs proposés par le ministère des finances pour le programme « Aide économique et financière au développement » ne présentent pas les mêmes défauts.

Les indicateurs portant sur la qualité de la gestion sont peu nombreux. Si le dernier objectif (Assurer un service culturel et de coopération de qualité) est présenté comme associant le « point de vue » du contribuable à celui du citoyen, seul l'indicateur qui rapporte les coûts de structure aux dépenses d'intervention est réellement pertinent, et il figure aussi dans le programme « Rayonnement culturel et scientifique », ce qui permettra de faire des comparaisons. Le délai moyen de mise en œuvre des projets du ministère est une information intéressante, mais tout dépend du type de projets comptabilisés dans ce calcul. D'une manière générale, il est donné peu de détails sur la manière dont les indicateurs seront calculés, alors que ce sont eux qui déterminent leur pertinence.

En conclusion, votre Rapporteur spécial estime que le ministère des affaires étrangères a réalisé de réels efforts pour « jouer le jeu » de la loi organique relative aux lois de finances. Les arbitrages interministériels ne lui ont pas toujours été favorables et ses actions se prêtent parfois mal à une mesure de la performance. Le difficile chantier de la préparation du plafond d'autorisation des emplois a en revanche été mené à bien dans d'excellentes conditions, malgré de réelles difficultés structurelles. Les expérimentations vont permettre de voir l'ensemble des nouvelles règles à l'œuvre dans un échantillon de pays bien choisi.

D.— LA STRATEGIE DE REFORME DU MINISTERE

Parallèlement à ce travail sur la mise en œuvre de la loi organique, et en lien avec lui, le ministère des affaires étrangères a élaboré sa stratégie de réforme, suivant ainsi les instructions données par le Premier ministre.

La stratégie de réforme présentée en novembre 2003 s'articulait autour de cinq axes:

- affirmer la vocation interministérielle du ministère des affaires étrangères;
- renforcer sa capacité d'analyse stratégique pour mieux définir les priorités de notre diplomatie ;
- adapter ses méthodes de travail politique ;
- valoriser les compétences et motiver les agents ;
- moderniser la gestion et introduire la culture de l'évaluation.

Le ministère des affaires étrangères a fait le choix d'une application pragmatique de cette stratégie, procédant par expérimentations dans certains cas, et menant des réflexions complémentaires dans d'autres. À ce jour, sur les 58 mesures qui avaient été proposées, 21 ont été mises en œuvre et 22 sont en cours de réalisation. C'est donc, moins d'un an après le lancement de la réforme, un bilan satisfaisant. Parmi les mesures qui n'ont pas été appliquées, certaines ont rencontré des réticences en interministériel et d'autres nécessitent encore un approfondissement.

1.– Un début de mise en œuvre prometteur

Les priorités suivies en 2004 ont visé à renforcer la cohérence de l'action extérieure et à améliorer l'efficacité de l'outil diplomatique.

a) Renforcer la cohérence de l'action extérieure

Afin de consacrer sur le terrain le rôle de coordination interministérielle des ambassadeurs, nécessaire à l'affirmation de l'unité de l'action diplomatique, le plan d'action d'ambassade s'est substitué au plan d'action des ambassadeurs et prend désormais en compte l'ensemble des politiques publiques menées par les administrations présentes à l'étranger, en les situant dans une vision stratégique globale. Une conférence budgétaire, placée sous la présidence de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire unique des postes, est destinée à garantir la cohérence des moyens ministériels au service de ces politiques au moment de l'élaboration des propositions budgétaires. Dans les ambassades auprès des pays de l'Union européenne, des pôles de référence regrouperont des équipes thématiques et interministérielles pour traiter des différentes questions européennes.

Le renforcement de la cohérence des décisions politiques et des choix de gestion du ministère est un autre objectif prioritaire. C'est notamment l'objet de la création d'une direction collégiale. Réunissant les chefs des futurs programmes créés en application de la loi organique relative aux lois de finances et le directeur général de l'administration sous la présidence du secrétaire général, elle a pour mission de coordonner les activités les plus importantes et de rendre ou proposer collectivement des arbitrages. Il lui revient aussi d'animer la réflexion stratégique, sur la base de travaux menés sous la conduite du Centre d'analyse et de prévisions.

b) Améliorer l'efficacité de l'outil diplomatique

L'adaptation des méthodes de travail vise à adosser plus encore les décisions à une analyse stratégique et à la définition claire des priorités. Elle tend aussi à diffuser la culture de l'évaluation. Tel sera l'effet des plans d'action des directions et des ambassades, dont la réalisation sera appréciée chaque année, à l'aide d'indicateurs.

La performance collective étant tributaire de la performance individuelle, la réforme de l'évaluation individuelle, qui se traduira par la fixation d'objectifs concrets pour les agents et par des bilans professionnels et de compétences visant à valoriser les potentiels individuels, va dans ce sens. Les réformes statutaires pour améliorer la gestion du corps des conseillers des affaires étrangères et mieux valoriser les métiers consulaires et culturels visent à favoriser l'adhésion de tous les agents, sans laquelle toute réforme serait vouée à l'échec.

Le troisième pilier de cette recherche de l'efficacité de l'outil diplomatique, la modernisation de la gestion, vise aussi à préparer le ministère à l'entrée en vigueur de la loi organique. La généralisation du contrôle de gestion à l'administration centrale, sous la conduite de la cellule centrale du contrôle de gestion créée à l'automne 2003, contribue à cette démarche et dotera le ministère des indicateurs qui permettront de mesurer ses performances ainsi que le pilotage opérationnel des services. L'expérimentation menée en 2004 et les nouvelles pour 2005 servent à familiariser les ordonnateurs et l'administration centrale avec les règles de la « fongibilité asymétrique ».

En outre, les efforts rappelés ci-dessus seront accompagnés par une mise à niveau des systèmes de communication, afin de rattraper leur retard technologique et de permettre aux agents de communiquer largement entre eux et avec leurs principaux partenaires, dans les administrations comme avec le secteur privé. L'offre de formation sera doublée dans les trois ans à venir et intégrera davantage les préoccupations de la gestion et des métiers culturels et consulaires. L'adaptation de nos implantations immobilières à l'étranger sera accélérée et financée par des cessions. Les investissements de sécurité pour ces implantations et pour nos communautés à l'étranger seront accélérés.

Votre Rapporteur spécial approuve ces orientations et les efforts déjà réalisés. Il salue la volonté du ministre et de son prédécesseur en faveur de la réforme, alors qu'un ministère régalien comme celui des affaires étrangères, doté d'une longue et prestigieuse tradition, a souvent du mal à évoluer. Les orientations définies pour 2005 devraient accélérer ce processus.

2.- Les orientations retenues pour 2005

Pour les dix-huit prochains mois, deux chantiers sont engagés : la poursuite de l'amélioration de l'efficacité de notre diplomatie, d'une part, le lancement effectif du projet de site unique, d'autre part, ce projet devant contribuer à rationaliser le fonctionnement des services centraux du ministère.

a) Des mesures pratiques

Un processus de réflexion stratégique des postes à l'étranger et des services centraux sera expérimenté puis systématisé en s'appuyant sur le Centre d'analyse et de prévision et la direction collégiale, et en y associant des personnes qualifiées et des experts de la société civile, afin de permettre au ministre de disposer des éléments propres à formaliser les axes de la politique étrangère de la France.

L'évaluation sera développée par la fixation d'objectifs individuels et la prise en compte des performances dans la sélection des cadres dirigeants.

La modernisation des systèmes d'information exige de renforcer les capacités opérationnelles du ministère en matière de communication et de faciliter le développement d'espaces de travail partagés et de bases de données communes (logiciel de rédaction de télégrammes, progiciel de messagerie, ouverture des réseaux, système d'information des ressources humaines en remplacement de multiples bases *ad hoc*).

Le développement de la télé-administration, particulièrement adaptée à la modernisation du service public consulaire et à la gestion des moyens du ministère, est une nécessité. Il induira une réduction des coûts de fonctionnement du réseau tout en améliorant la qualité du service public.

La tutelle sur les opérateurs culturels et éducatifs sera réformée, afin de mieux responsabiliser ces opérateurs et d'améliorer l'efficacité de notre diplomatie d'influence.

b) Un projet ambitieux à soutenir : le regroupement des services centraux du ministère sur un site unique

Le ministre a annoncé son intention de réunir sur un site unique les services actuellement répartis entre les nombreuses implantations parisiennes, aux conditions de travail souvent inadaptées, afin d'augmenter l'efficacité globale de l'administration centrale et de réduire les frais de fonctionnement inhérents à la dispersion actuelle. C'est une priorité forte, qui a reçu l'accord des plus hautes autorités de l'État, et a été réaffirmée lors de la XII^{ème} conférence annuelle des ambassadeurs.

Le ministère des Affaires étrangères occupe en effet actuellement environ 70.000 mètres carrés de surface hors œuvre nette et 53.000 mètres carrés de surface de bureaux, répartis sur onze sites. Huit de ces sites sont détenus en pleine propriété, les trois autres sont pris à bail.

Partant du constat que cet éclatement est source de dépenses inutiles, d'incohérences dans le fonctionnement des services et d'inconfort pour les agents, le ministre des affaires étrangères a fait de ce chantier une priorité de la réforme du ministère.

Les premières orientations conduisent à envisager un regroupement de l'ensemble des services du ministère sur un site unique capable d'offrir des conditions de travail renouvelées. Adaptées aux besoins des services elles permettraient de dégager des gains de productivité et des économies dans l'occupation des locaux, dont le montant n'a pas encore pu être évalué.

Pour mener à bien ce projet, une mission de pilotage a été installée en septembre 2004 ; l'ambassadeur Veziat en dirige les travaux. Un comité consultatif de suivi, associant des représentants élus du personnel et des membres de l'administration a été constitué le 12 octobre dernier.

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

– le projet devra faire l'objet d'une très large concertation avec l'ensemble des personnels ; un espace intranet sera dédié à cet effet ;

– le regroupement sera total ;

– le Palais des Affaires étrangères, au 37. Quai d'Orsay, demeurera propriété de l'État, compte tenu de sa notoriété internationale ;

– l'opération sera budgétairement équilibrée : le produit de la cession des emprises actuelles devra couvrir le coût de la nouvelle implantation.

Plusieurs sites sont, ou ont été, envisagés : celui de la Maison de la Radio, l'idée ayant été abandonnée à la suite de la décision de Radio France d'y rester, celui de l'hôpital Saint-Vincent-de-Paul, près de la place Denfert-Rochereau, qui ne semble pas constituer un excellent symbole, la dalle de la SEMAPA dans le XIII^{ème} arrondissement, qui ne présentait pas toutes les conditions de sécurité, enfin, l'île Seguin, à Boulogne.

Votre Rapporteur spécial est plutôt en faveur de la quatrième solution, qui lui semble associer la commodité liée à la proximité de la Seine, et le prestige nécessaire à un ministère aussi symbolique que celui des affaires étrangères. Il est probable que le coût de cet investissement sera considérable, mais il est à rapprocher de celui induit par exemple par la construction du bâtiment des archives diplomatiques à La Courneuve, qui n'a pas le même caractère prestigieux.

Votre Rapporteur spécial estime que ce projet ambitieux est un modèle de gestion dynamique du patrimoine pour adapter les locaux aux besoins d'une diplomatie moderne, sans renier l'héritage du ministère. Dans la mesure où il doit pouvoir s'équilibrer financièrement, les crédits du ministère n'auront à être abondés que de manière temporaire afin d'assurer la réalisation des nouveaux locaux alors que les anciens, toujours occupés, ne sont pas encore vendus. Votre Rapporteur spécial juge qu'un tel mécanisme d'avance ne doit pas poser de problèmes vis-à-vis du ministère des finances puisque le coût final de l'opération doit être nul et que des économies sont attendues à terme.

II.- LES PRIORITES DU PROJET DE BUDGET

Si, à structure constante, la progression des crédits est limitée, elle permet néanmoins de renforcer les moyens en faveur des priorités du ministère des affaires étrangères, qui sont dans le prolongement des efforts réalisés depuis le début de la législature.

Le renforcement des crédits de l'aide au développement traduit la poursuite de l'objectif fixé par le Président de la République de porter en dix ans à 0,7 % la part du produit national brut consacré à ces actions, et le respect des engagements de la France dans ce domaine. Après des années de repli progressif, à l'exception notable des crédits destinés à la francophonie, relancés en 2004, les dotations en faveur de la coopération culturelle, scientifique et technique devraient s'accroître en 2005. Par ailleurs, la réforme de l'asile doit conduire, cette année encore, à augmenter des moyens dont dispose l'OFPRA. Enfin, la situation internationale exige le renforcement de la sécurité des Français de l'étranger.

A.- LA CONSOLIDATION DES INSTRUMENTS D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

En 2002, 1.790 millions d'euros (dont 595 millions d'euros au titre du FED) ont été consacrés à l'aide publique au développement par le ministère des affaires étrangères. En 2003, le chiffre de 1.669 millions d'euros (dont 446 millions d'euros de participation au FED ⁽¹⁾), en baisse de 6,7 %, cache en fait une progression de 2,3 % hors FED. Bien qu'elles aient en partie été levées en cours d'année, les mesures de régulation budgétaire portant sur les crédits destinés à l'APD ont ralenti la réalisation de projets en cours.

En 2004, l'aide publique au développement devrait progresser globalement de près de 400 millions d'euros : l'augmentation des dépenses du FED et la revalorisation de notre contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, passée de 50 millions d'euros en 2003 à 150 millions d'euros, ont entraîné une progression de 18 % de notre aide multilatérale, tandis que l'aide bilatérale était stable, la diminution des annulations et consolidations de dettes étant compensée par l'accroissement de nos concours au titre du Fonds de solidarité prioritaire et des prêts octroyés par l'Agence française de développement.

Pour 2005, la priorité à l'aide publique au développement est maintenue. L'effort de la France devrait atteindre 0,44 % du revenu national brut (Mayotte et Wallis-et-Futuna inclus), contre 0,42 % en 2004 et 0,41 % en 2003. Il devrait encore progresser de 700 millions d'euros sous l'effet de l'augmentation du volume des opérations sur la dette, de l'accélération des décaissements du Fonds européen de développement et de la montée en puissance des contrats de désendettement-développement. Le ministère des affaires étrangères devrait y consacrer 2.270 millions d'euros.

(1) Le solde dû au titre du FED en 2003 n'a pu être réglé qu'au début de l'année 2004, comme indiqué par ailleurs.

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a réaffirmé, au cours de sa réunion du 20 juillet 2004, l'engagement de la France en matière d'aide publique au développement, dans le respect des orientations définies par le président de la République. L'APD devrait donc atteindre 0,44 % du produit intérieur brut en 2005, contre 0,32 % en 2001, évolution en phase avec l'objectif de 0,5 % en 2007. Sur le plan géographique, l'accent sera mis, au sein de la zone de solidarité prioritaire, sur l'Afrique francophone et les pays les moins avancés. Une stratégie en faveur des pays émergents devra être élaborée avant la fin 2004. Le rôle du ministère des affaires étrangères et celui des ambassadeurs dans le pilotage de l'aide publique au développement ont été clairement affirmés.

1.– Le respect des engagements relatifs au Fonds européen de développement et au Fonds mondial de lutte contre le sida

Le Fonds européen de développement est devenu un instrument très important d'aide publique au développement pour les pays qui, comme la France, en sont gros contributeurs. Notre contribution représente une part très importante de nos dépenses d'APD. Un autre instrument multilatéral précieux est le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme : l'inscription de notre contribution à ce fonds sur les crédits du ministère des finances ne se justifiait pas ; son niveau était par ailleurs assez limité jusqu'en 2004. Son rattachement au budget des Affaires étrangères est positif à la fois en terme de cohérence et en terme financier, puisque la dotation pour 2005 sera trois fois supérieure à celle inscrite dans le projet de loi de finances pour 2004.

a) La hausse continue de la participation de la France au Fonds européen de développement

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. Grâce à l'accélération de la consommation des moyens de ce fonds, le poids de la participation de la France ne cesse de s'accroître. C'est notamment pourquoi la France a proposé à l'Union européenne une budgétisation du FED, c'est-à-dire son intégration au sein du budget général des Communautés européennes.

– La question de la budgétisation du FED

Le financement d'un FED budgétisé serait réparti entre tous les États, comme les autres dépenses, et assuré par le biais du prélèvement sur recettes communautaire. Il serait soumis au Parlement européen, qui pourrait ainsi être associé à la définition de l'aide aux pays en développement et lui donner une plus grande légitimité démocratique.

Cette mesure faciliterait en outre la cohérence des actions financées par le FED et de celles menées au titre des actions extérieures de l'Union, sur crédits du budget général, lesquelles représentent 25 % du total. Il faudrait néanmoins veiller à ce que l'annualité du budget général, qui permettrait d'ailleurs d'exercer une pression positive sur la Commission et les bénéficiaires pour accélérer le rythme des décaissements, n'ait pas de conséquence dommageable sur les aides destinées aux pays les plus pauvres, dans lesquels la réalisation des opérations est souvent très lente.

La portée de ce débat est aujourd'hui renforcée dans la mesure où il s'inscrit dans la négociation des futures perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2007-2013 dont la conclusion est envisagée pour 2005. La budgétisation du FED est donc une variable, parmi d'autres, de la négociation, ce qui pourrait avoir pour effet de limiter le poids des délégations qui avaient jusque-là bloqué la budgétisation, ces dernières devant se focaliser sur d'autres priorités. Si la négociation tardait, la Commission devrait présenter une proposition de X^{ème} FED pour préparer l'hypothèse d'un rejet de la budgétisation.

À ce stade des discussions, plusieurs délégations (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Autriche, Suède, Danemark, Finlande), ont montré une ouverture de principe mais veulent préserver la qualité du partenariat avec les pays concernés pour ce qui relève du montant et de la qualité de l'aide et du rôle des ordonnateurs nationaux. Le Royaume-Uni, l'Espagne et le Portugal y sont hostiles ainsi que les nouveaux adhérents, pour des raisons essentiellement budgétaires, ce qui limite fortement les chances de succès du projet de budgétisation.

– Les difficultés budgétaires auxquelles se heurte la participation de la France au FED

La programmation du IX^{ème} FED porte sur la période 2002-2007 et sur une somme totale de 13,8 milliards d'euros. Les documents de stratégie montrent une concentration des crédits dans les domaines du transport (30,7 % des ressources programmées) et de l'appui macroéconomique en faveur des stratégies de réduction de la pauvreté (21,4 %, avec une large priorité à la santé et l'éducation). Les autres priorités concernent l'appui institutionnel et le renforcement des capacités en faveur des gouvernements et des sociétés civiles (10,8 %), les appuis directs en faveur de l'éducation et de la santé (10,7 %), la sécurité alimentaire et le développement rural (8 %), ainsi que l'eau et l'assainissement (6,7 %). La France est le premier contributeur au IX^{ème} FED avec une participation représentant 24,30 % du financement total (contre une participation de l'ordre de 16,5 % au budget général de l'Union).

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

La situation est très différente pour les crédits de paiement. Chaque État participant au financement du FED doit répondre à ses appels à contribution, qui traduisent le niveau de sa trésorerie. Ces appels couvrent à la fois le financement des VII^{ème} et VIII^{ème} FED, qui ne sont pas encore achevés, et celui du IX^{ème}. La France y a contribué à hauteur de 268 millions d'euros en 1999, de 361 millions d'euros en 2000, de 443 millions d'euros en 2001 et de 360,5 millions d'euros en 2002.

En 2003, 496 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts par la loi de finances initiale. Cette somme correspondait à 85 % du montant total des appels de fonds que le FED devait lancer à la France, cette part constituant un plafond qui n'avait jamais été dépassé auparavant. Mais la progression des décaissements du FED, qui sont passés de 1.902 millions d'euros en 2002 à 2.366 millions d'euros en 2003, a mis la France en difficulté dans la mesure où cette somme s'est avérée insuffisante. Le blocage de 49,6 millions d'euros en mars 2003 au titre de la réserve de précaution et le gel des reports (1,05 million d'euros) ont encore aggravé la situation. Bien que le prédécesseur de votre Rapporteur spécial ait signalé qu'il convenait d'ouvrir de l'ordre de 50 millions d'euros sur le chapitre 68-02 à l'occasion du collectif de fin d'année ⁽¹⁾, aucun abondement de ces crédits n'est intervenu. Finalement, il a manqué 88 millions d'euros sur les crédits des Affaires étrangères pour répondre au dernier appel de fonds du FED. Cette somme est majorée de 1,2 million d'euros de pénalités de retard. Au total, les appels de fonds adressés à la France en 2003 ont représenté 534,6 millions d'euros et 446,4 millions d'euros ont été payés.

En 2004, une nouvelle hausse 69 millions d'euros, a porté ces crédits à 565 millions d'euros. Augmentée des 50,65 millions d'euros de crédits gelés en 2003 et reportés, cette somme a atteint 615,65 millions d'euros. Au 30 juin 2004, elle était déjà dépensée à 91,5 %. Cette situation n'a rien d'étonnant puisque, en plus de la charge reportée de 2003 sur 2004, les appels de fonds pour l'exercice en cours étaient susceptibles d'atteindre 650 millions d'euros. Ils devraient finalement s'établir à 591 millions d'euros, sur les 2,4 milliards d'euros que le FED devrait avoir à décaisser. *A posteriori*, il apparaît que la dotation initiale pour 2004 était plus proche du niveau des besoins que celles qui ont été votées les années précédentes, mais encore insuffisante.

Le projet de budget pour 2005 prévoit une nouvelle mesure d'augmentation des crédits destinés à la **participation de la France au FED**. Ils s'établiraient à **628 millions d'euros**, soit 63 millions d'euros et **11 % de plus qu'en 2004**. Cette dotation est, encore une fois, inférieure à la contribution prévisionnelle, estimée à 705 millions d'euros. En effet, la montée en puissance du IX^{ème} FED va continuer à s'accélérer au profit des thèmes prioritaires que sont le développement de l'accès aux services sociaux de base, des infrastructures et des productions locales. La Commission souhaite en outre apporter des contributions

(1) *Éric Woerth, Rapport spécial sur les crédits des Affaires étrangères et de la francophonie pour 2004, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 1110, annexe 1, p. 37.*

exceptionnelles à certaines grandes opérations transversales comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, le soutien à l'initiative des petits pays très endettés et le projet « Fast Track » pour l'éducation ; elle a aussi lancé une initiative en vue de la création d'un Fonds européen de l'eau.

Si le niveau de réalisation des prévisions de 2004 (591 millions d'euros d'appel de fonds sur 650 millions d'euros prévus initialement, soit 91 %) est maintenu en 2005, les décaissements devraient atteindre environ 640 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial estime donc que les crédits ouverts pour 2005 devraient ne pas être très inférieurs aux besoins, à condition que la situation de 2004 soit soldée avant la fin de cette année, par l'ouverture des crédits nécessaires en loi de finances rectificative.

b) L'inscription sur les crédits des Affaires étrangères de la participation au Fonds mondial de lutte contre le sida

La participation de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme figurait jusqu'ici sur l'article 63 du chapitre 68-04 de la section de l'Économie, des finances et de l'industrie qui accueille les crédits relatifs à la participation de la France à divers fonds.

Le prédécesseur de votre Rapporteur spécial, comme les membres de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, se sont à plusieurs reprises prononcés en faveur du rattachement du financement de cette participation aux crédits des Affaires étrangères. C'est ce que propose de faire le projet de budget pour 2005, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite.

Il s'en réjouit d'autant plus que les moyens qui seront consacrés à cette participation sont aussi accrus : alors que 50 millions de crédits de paiement seulement ont été ouverts en loi de finances initiale pour 2004⁽¹⁾ (ainsi que 175 millions d'euros d'autorisations de programme), ce sont **150 millions d'euros** qui seront inscrits à cette fin en 2005, sur l'article 20 du chapitre 42-32 consacré aux contributions volontaires de la France à des dépenses internationales. La contribution de la France au financement du Fonds mondial de lutte contre le sida est ainsi assurée, dès la loi de finances initiale, au niveau pour lequel le président de la République s'est engagé. La sincérité de la loi de finances en est améliorée.

On notera néanmoins le maintien de l'article sur les crédits de l'Économie, des finances et de l'industrie, et l'ouverture de 5 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la participation de la France à l'initiative mondiale de lutte contre la poliomyélite. Votre Rapporteur spécial estime qu'un rattachement de l'ensemble de ces crédits sur le budget des Affaires étrangères aurait eu le mérite de la clarté et de la simplicité.

(1) La contribution de la France à ce fonds a été portée à 150 millions d'euros (conformément aux engagements pris par le président de la République) en cours de gestion, grâce au redéploiement de 100 millions d'euros initialement ouverts pour le financement de contrats de désendettement-développement (voir infra) ; les crédits des Affaires étrangères ont donc déjà participé au financement de cette contribution en 2004, pour un montant deux fois supérieur à celui ouvert sur les crédits de l'Économie, des finances et de l'industrie.

2.– Des crédits d'investissement de la coopération stabilisés à un niveau élevé

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

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

Pour 2005, l'effort se poursuit : les crédits de paiement sont stabilisés autour de 300 millions d'euros. Seules les autorisations de programme sont inscrites en baisse.

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

La dotation du **chapitre 68-80** sert à financer les projets d'investissement pilotés par la DGCID (même s'ils peuvent être gérés par l'AFD), hors projets du Fonds de solidarité prioritaire. Une partie de ces crédits dépend de la direction de la coopération militaire et de défense, qui finance des opérations d'infrastructure en Afrique occidentale et centrale.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, il était proposé de reconduire les crédits de paiement et de réduire de 8,37 % les autorisations de programme, les uns comme les autres devant s'établir à 4,39 millions d'euros. Des crédits provenant de la réserve parlementaire ont porté ces dotations à 4,72 millions d'euros. Abondées par des reports de crédits à hauteur de 1,36 million d'euros, elles ont atteint 6,08 millions d'euros, dont seulement 60 % avaient été engagés au 30 juin dernier. Ce taux de consommation apparaît satisfaisant au ministère, qui précise que l'opération de lutte contre les inondations en Chine, menée depuis 1999, a encore représenté 0,68 million d'euros en 2004. Des actions complémentaires d'accompagnement, essentiellement en formation, seront désormais imputées sur des crédits d'intervention.

Le projet de budget pour 2005 propose de revenir au niveau des autorisations de programme prévues pour 2004 (soit 4,39 millions d'euros), mais **d'augmenter les crédits de paiement de 1,7 %, à 4,8 millions d'euros**, au profit des établissements culturels et de coopération (pour lesquels ils passent de 2,85

à 3,26 millions d'euros, sur l'article 40). Cette hausse vise à financer les opérations de réhabilitation ou d'extension immobilières des Alliances françaises n'ayant pu être exécutées auparavant à cause des gels de crédits et du financement de l'opération « Chine-inondations ». Les aides à des projets de coopération (article 10), sont réduites à 0,3 million d'euros, tandis que la hausse des aides à des projets de coopération militaire (article 60) réalisée en 2004 est consolidée à hauteur de 1,24 million d'euros.

b) Un rééquilibrage des moyens entre les principaux instruments de développement

Les nouveaux engagements relatifs à la progression des crédits d'aide publique au développement se sont traduits par la relance des actions du FSP et des dons de l'AFD. L'année 2003 a constitué une première étape : les crédits de paiement ont été reconduits sur les deux chapitres, mais les autorisations de programme ont enregistré un redressement remarquable, de l'ordre de 25 %. Ces hausses ont mis un terme à un recul très marqué les années précédentes. L'année 2004 s'est inscrite dans la continuité des efforts consentis en 2003 : après les autorisations de programme, ce sont les crédits de paiement qui ont fortement progressé, de 25 % pour le FSP, de 15,33 % pour les dons de l'AFD. Quoiqu'en repli de 10 %, les autorisations de programme sont restées à un niveau élevé.

Le projet de budget pour 2005 propose de consolider ces moyens accrus : **les crédits de paiement sont globalement stables, à plus de 292 millions d'euros**, tandis que les autorisations de programme enregistrent un recul de près de 17 %.

**LES CRÉDITS DU FSP ET POUR LES DONNS DE L'AFD
EN LOI DE FINANCES INITIALE (2002-2005)**

(en millions d'euros)

	LFI 2002		LFI 2003		LFI 2004		PLF 2005	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Chapitre 68-91 – Fonds de solidarité prioritaire	150,16	112,20	190	112	171	140	104,5	174,1
Crédits transférés sur le chapitre 59-01	–	–	–	–	–	–	7,97	7,97
Chapitre 68-93 – Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD	152,45	137,20	190	137	169	158	170	110
Total	302,62	249,40	380	249	340	298	282,47	292,07

Source : documents budgétaires.

Les principales évolutions portent sur l'affectation des moyens. Pour répondre aux besoins en crédits de paiement, ceux-ci augmentent de 30 % sur le chapitre 68-91 (dont une partie des crédits a été transférée sur le chapitre 59-01 au titre des pays expérimentateurs), et sont réduits dans la même proportion sur le chapitre 68-93. Les autorisations de programmes baissent d'un tiers sur le FSP, mais sont stables pour les dons de l'AFD. Cet effort de rééquilibrage est le résultat de la crise traversée en 2003 par le FSP du fait de l'écart creusé entre les

autorisations de programme et les crédits de paiement durant les cinq années précédentes. L'existence d'un déficit de financement du FSP conduit à l'augmentation des crédits de paiement et à la baisse des autorisations de programme sur le chapitre 68-91. Finalement, ce dernier disposera de plus de 182 millions de crédits de paiement en 2005, après avoir reçu 190 millions d'euros en gestion 2004.

ÉVOLUTION DE LA REPARTITION SECTORIELLE DES ENGAGEMENTS DU FSP

	<i>(en %)</i>		
	2001	2002	2003
Recherche	6	13	17
Fonds social de développement	7	12	17
Culturel	12	2	26
Éducation	13	17	20
Santé	14	6	11
Société civile	17	14	20
Institutionnel	30	35	54
Intersectoriel	1	1	6
Total hors projets mobilisateurs <i>(en millions d'euros)</i>	103,26	99,10	92,43
Total général <i>(en millions d'euros)</i>	182,47	158,56	170,89

Source : d'après le ministère des affaires étrangères.

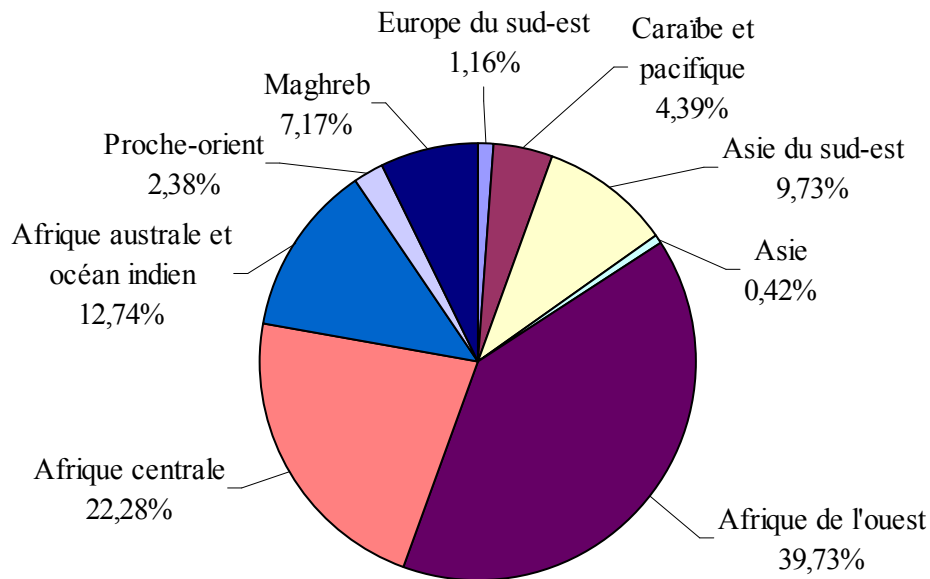
Comme le montrent les tableaux précédents, les engagements sur le FSP ont correspondu ces dernières années au total des autorisations de programme ⁽¹⁾, alors même que les crédits de paiement étaient largement dépassés. En 2002, 99,96 % des autorisations de programme disponibles ont été engagées et 99,8 % des crédits de paiement ont été consommés ; ces taux ont été respectivement de 96,76 % et 96,25 % en 2003. Au 31 juillet 2004, 78,7 % des autorisations de programme de l'article 10 (FSP « classique »), soit 126,72 millions d'euros, et 100 % de celles de l'article 30 destiné à l'aide aux pays sortant de conflits, soit 17,14 millions d'euros, étaient engagées. Pour assurer la couverture de ces engagements, 50 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires ont été obtenus grâce à un transfert provenant du chapitre 68-93 : sur les 188,67 millions d'euros ainsi disponibles, 74 % (139,46 millions d'euros) ont déjà été délégués aux postes ou ordonnancés en administration centrale ; 3,2 millions d'euros sur les 6 millions ouverts sur l'article 30 étaient également consommés.

Depuis le 14 février 2002, le CICID n'a plus modifié la composition de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), qui se compose de 54 pays. Au cours de sa réunion du 20 juillet 2004, il a toutefois ajouté l'Afghanistan à titre provisoire. Pour améliorer le pilotage de l'aide publique au développement, il a aussi décidé d'opter pour une programmation plus sélective de l'aide. En particulier, au sein de la ZSP, la France souhaite maintenir la part prépondérante de l'Afrique, qui reçoit

(1) En 2003, 19 millions d'euros d'autorisations de programme sont restés gelés toute l'année, si bien que les autorisations de programmes disponibles étaient limités à 176,6 millions d'euros.

deux tiers de notre aide bilatérale, et augmenter celle à destination des pays les moins avancés, en vue d'atteindre en 2012 l'objectif fixé par les Nations Unies de 0,15 % du produit intérieur brut. Ce recentrage géographique doit s'accompagner d'une adaptation de nos méthodes de coopération à la capacité des États à gérer l'aide internationale. Selon la logique suivie par de nombreux bailleurs bilatéraux et multilatéraux, il conviendra de donner une priorité, pour l'affectation des flux additionnels d'aide, aux pays les plus à même d'en tirer partie.

REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES PROJETS OPERATIONNELS AU 1^{ER} JANVIER 2004



Source : ministère des affaires étrangères.

En application d'une décision prise dans le cadre du CICID du 11 décembre 2002, la loi de finances pour 2004 a créé un article 30 au sein du chapitre 68-91 consacré aux crédits du FSP destinés à aider les pays sortant de conflit. Il était alors doté de 6 millions d'euros de crédits de paiement et de 10 millions d'euros d'autorisations de programme. Pour 2005, il est prévu de porter les premiers à 10 millions d'euros et de doubler les secondes.

Le transfert de 50 millions d'euros de crédits de paiement en juin 2004 du chapitre des dons de l'AFD vers celui du FSP a été rendu possible par l'importance des réserves de l'Agence, qui est à même de répondre à une partie du besoin en crédits de paiement. La baisse prévue pour 2005 de 158 millions d'euros à 110 millions d'euros est aussi à replacer dans ce contexte.

Depuis 1999, l'AFD a élargi son champ d'intervention à l'ensemble de la zone de solidarité prioritaire et étendu son action aux domaines de la santé et de l'éducation. Les crédits provenant du ministère des affaires étrangères lui permettent d'accorder des subventions en accompagnement de prêts concessionnels. Les projets concernent essentiellement l'Afrique et Madagascar (plus de 75 % des engagements en 2003), ainsi que le Laos, la Cambodge et les territoires autonomes palestiniens

(8 % des engagements pour ces derniers). En 2003, les subventions ont atteint 175,5 millions d'euros en engagements et 123,3 millions d'euros en versements (soit 94 % des crédits de paiement disponibles). En 2004, quarante-six opérations devraient être subventionnées, au profit de l'Afrique sud-saharienne à hauteur de 70 % de l'enveloppe. 71,1 millions d'euros de crédits de paiement étaient consommés sur le chapitre 68-93 au 31 août 2004.

3.– Un nouveau partage entre ministères pour le financement des concours financiers

En 2004, la structure du chapitre 41-43 – Concours financier a été simplifiée. Au lieu de quatre articles, il n'en comptait plus que deux, le premier destiné à l'aide budgétaire pour les opérations exceptionnelles, le second regroupant l'ensemble des concours financiers. L'objectif était de faciliter la gestion, assurée par le Trésor, du chapitre au sein duquel, chaque année, de nombreux mouvements de crédits entre les articles étaient nécessaires. Le chapitre totalisait 159 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 28,7 %.

Le contenu de ce chapitre va à nouveau évoluer en 2005, pour se conformer aux conclusions du CICID du 20 juillet 2004, qui a engagé un processus de rationalisation de la mise en œuvre de l'aide publique au développement. Il a été décidé que les aides budgétaires globales à caractère macro-économique seraient gérées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les concours financiers en faveur de l'ajustement structurel, gérés par l'AFD, qui servent à financer des dons et des prêts en faveur de l'ajustement structurel, quitteront donc la section des Affaires étrangères.

Sur une enveloppe financière de 48 millions d'euros consacrés par le passé à ces aides, 25 millions d'euros sont transférés sur les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ils seront affectés sur l'article 40 – Aide budgétaire à destination des États d'Afrique et de l'Océan indien du chapitre 68-00 – Aide extérieure, doté de 55 millions d'euros, qui seront utilisés en partie à l'aide budgétaire en faveur de l'ajustement structurel et en partie à la réforme de l'Union monétaire ouest-africaine.

Le reste des crédits est redéployé entre trois chapitres des crédits des Affaires étrangères : 5 millions d'euros sur l'article 10 du même chapitre 41-13, 3 millions d'euros sur le chapitre 42-13 au profit de la coopération avec les organisations de solidarité internationale et 15 millions d'euros au sein du FSP.

a) L'accroissement des crédits destinés aux opérations exceptionnelles

L'article 10 finance l'**aide budgétaire d'urgence**, servant au paiement des fonctionnaires notamment. En 2003, 10 millions d'euros avaient été ouverts en loi de finances initiale et 19 millions d'euros étaient disponibles ; 18,79 millions d'euros ont été consommés, principalement au bénéfice de la Côte-d'Ivoire (7,17 millions d'euros), du Gabon (4,47 millions d'euros) et de la République centrafricaine (3,42 millions d'euros).

5 millions d'euros de moyens nouveaux ont permis à ces aides d'atteindre 15 millions d'euros en 2004. À l'issue du premier semestre, 7,5 millions d'euros avaient été affectés, dont 1,5 million d'euros à l'Afghanistan pour l'organisation des élections générales, 1 million d'euros pour régler les salaires des fonctionnaires de Centrafrique et 1 million d'euros afin d'aider la remise en marche des services sociaux haïtiens. C'est aussi sur cet article qu'ont été transférés les 100 millions d'euros provenant de l'article 50, destinés à compléter la contribution de la France au Fonds mondial de lutte contre le sida.

Pour 2005, cet article est donc abondé à hauteur de 5 millions d'euros par le redéploiement d'une partie des crédits auparavant destinés à l'ajustement structurel. La dotation atteindra ainsi **20 millions d'euros**, soit le double de son montant de 2003.

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

En 2004, l'article 50 du chapitre 41-43 regroupait l'ensemble des concours financiers. Sur les 144 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, 91 millions d'euros étaient destinés au financement des contrats de désendettement-développement (C2D) et 53 millions d'euros aux subventions d'ajustement structurel. Comme il a été décidé de prendre 100 millions d'euros sur cet article pour le Fonds mondial de lutte contre le sida, le solde de 44 millions d'euros a été affecté aux subventions d'ajustement structurel.

Au 31 août 2004, les dépenses devaient se limiter à 34,5 millions d'euros en 2004 et consister exclusivement en dons en faveur de l'ajustement structurel. Les bénéficiaires sont le Niger (10 millions d'euros), le Mali (9 millions d'euros), le Burkina Faso (5,5 millions d'euros), le Burundi et le Congo démocratique (5 millions d'euros pour chacun).

Aucune dépense n'est prévue en 2004 sur cet article au titre des C2D, le financement des contrats en cours, de l'ordre de 16 millions d'euros, ayant été assuré sur les réserves de l'AFD. Cette agence est en effet chargée de la mise en œuvre des C2D, qui font partie du volet bilatéral de l'initiative renforcée de réduction de la dette des pays pauvres.

Les créances d'aide publique au développement qui ont été accordées à ces pays font 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.

Plusieurs pays ont déjà signé un C2D avec la France : le Mozambique (29,8 millions d'euros pour la période 2001-2004), l'Ouganda (3,2 millions d'euros entre juin 2002 et juin 2005), la Tanzanie (4,25 millions d'euros de décembre 2001 à mars 2006), la Bolivie (10,4 millions d'euros pour la période 2001-2006) et la Mauritanie (14,7 millions d'euros de juillet 2002 à décembre 2005). Le Nicaragua et le Ghana ont atteint le point d'achèvement, qui déclenche la mise en œuvre du contrat, et devraient rapidement conclure aussi un C2D avec la France. Le ministère des affaires étrangères estime que les contrats avec le Rwanda et Madagascar devraient être conclus à la fin de cette année ou au début de 2005.

Pour ce qui est du Cameroun, pays qui possède le stock de dettes le plus important (plus d'1 milliard d'euros), l'atteinte du point d'achèvement est désormais prévue pour le début de l'année 2006. La Côte-d'Ivoire, le Burundi et le Congo ne devraient pas l'atteindre avant, dans le meilleur des cas, la fin de 2006.

Le transfert des dotations en faveur de l'ajustement structurel (48 millions d'euros) hors de l'article 50 du chapitre 41-43 aurait dû réduire ses crédits à 96 millions d'euros. Grâce à une mesure nouvelle de 7 millions d'euros, les **C2D** bénéficieront de **103 millions d'euros** en 2005. Cette dotation, qui aurait été inférieure aux besoins si le Cameroun avait été en mesure de signer son contrat (de l'ordre de 100 millions d'euros par an), est en fait nettement supérieure aux dépenses actuellement prévues, qui ne devraient guère dépasser 40 millions d'euros en 2005 ⁽¹⁾.

4.– Le renforcement attendu des appuis à la société civile

Le chapitre 42-13 regroupe les crédits destinés à appuyer des initiatives privées ou décentralisées. Le projet de budget propose de les augmenter de plus de 9 %. Ils s'établiront ainsi à 37 millions d'euros.

a) La progression des aides aux organisations de solidarité internationale

Grâce au redéploiement de 3 millions d'euros et à l'ouverture de moyens nouveaux à hauteur de 0,5 million d'euros, l'article 10 consacré à la **coopération avec les organisations de solidarité internationale** (OSI) verra sa dotation passer de 7,3 millions d'euros à **10,8 millions d'euros**, en 2005. Les soutiens aux associations de volontaires sont maintenus à leur niveau antérieur (19,63 millions d'euros).

L'action en faveur des organisations internationales, financée sur l'article 10, est conduite par la mission pour la coopération non gouvernementale de la DGCID. Au mois d'août 2004, les prévisions de dépenses pour l'année en cours s'établissent à 6,22 millions d'euros, sur les 7,31 millions d'euros ouverts en

(1) Aux 16 millions d'euros consacrés aux cinq contrats déjà signés, s'ajouteraient 25 millions d'euros au titre des contrats à signer prochainement avec le Rwanda, le Ghana et Madagascar.

loi de finances initiale. Ils se répartissent entre 2,44 millions d'euros pour des projets de terrain hors zone de solidarité prioritaire qui visent en priorité le renforcement des sociétés civiles du Sud, 2,41 millions d'euros pour le soutien à des actions destinées à sensibiliser l'opinion publique française aux questions de solidarité internationale, de développement et aux relations Nord-Sud, 0,94 million d'euros de soutien aux collectifs et coordination d'OSI et 0,43 million d'euros pour permettre la présence d'organisations non gouvernementales du Sud dans les grands rendez-vous internationaux. Le solde devrait être affecté en grande majorité au cofinancement de projets de terrain ; il est prévu qu'il soit abondé à hauteur de 2,82 millions d'euros par des crédits provenant de l'article 20. L'augmentation des crédits proposée pour 2005 permettra d'accroître le nombre de projets aidés, sans avoir à attendre d'éventuels soldes inutilisés sur un autre article.

Les crédits de cet article 20, doté de 19,63 millions d'euros en loi de finances initiale, devraient, en effet, être consommés à hauteur de 16,81 millions d'euros en 2004. Près de 10 millions d'euros sont versés à l'Association française des volontaires du progrès, sous la forme d'une subvention générale. Cette dernière a été réduite de 10 % en 2003 et de près de 11 % en 2004 à la suite d'un audit conjoint des inspections générales des Affaires étrangères et des Finances ; ces baisses visent à pousser l'association à trouver d'autres sources de financement et à réduire ses frais de structure et de fonctionnement. L'autre gros bénéficiaire de ces crédits est le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, qui a reçu 6,4 millions d'euros au titre de 2004 et d'un reliquat dû sur 2003. Ce fonds, sous la tutelle du ministère en charge de la jeunesse, a été désigné en 1995 pour gérer les aides d'État en faveur du volontariat associatif pour la solidarité internationale. 26 associations agréées reçoivent des financements publics du ministère des affaires étrangères par l'intermédiaire de ce fonds.

Votre Rapporteur spécial signale à ce propos l'intérêt du projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale⁽¹⁾, adopté par l'Assemblée nationale le 4 mai dernier, et en navette au Sénat, qui vise à conforter le cadre juridique du volontariat, promouvoir son développement et unifier les pratiques des associations de solidarité.

b) Le maintien de la participation de l'État à 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

(1) Texte adopté, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 284.

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 sein du Fonds de solidarité prioritaire (chapitre 68-90) et sur le 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 et 2004, hors réserve parlementaire. Il est proposé de les reconduire au même niveau en 2005.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INTERVENTION
DESTINÉS À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE (2000-2005) ⁽¹⁾**

(en euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chapitre 42-13, articles 30 et 40	5.747.327	6.509.573	6.814.471	7.214.172	7.010.072	6.564.472

(1) *Y compris crédits de la réserve parlementaire pour les dotations votées.*

Source : documents budgétaires.

Une partie des crédits de l'article 30 du chapitre 42-13 est utilisée pour le financement de projets hors contrat de plan État-régions : en 2004, 137 projets ont été retenus, pour recevoir près de 2,49 millions d'euros de subvention du ministère des affaires étrangères. Le reste des crédits (soit un peu plus de 2,5 millions d'euros) est utilisé en application des contrats de plan. La tendance constatée ces dernières années est caractérisée par un plus grand nombre de projets ayant trait à la formation et à l'appui institutionnel. L'émergence de nouveaux pouvoirs locaux tant en Afrique, en Amérique du Sud qu'en Europe centrale et orientale, fait croître la demande en ce sens auprès des collectivités territoriales françaises.

Sur l'article 40, les crédits dont la gestion n'est pas déconcentrée (soit 1,37 million d'euros dans le projet de budget) sont affectés en priorité aux réseaux nationaux et régionaux de coopération décentralisée. Quinze projets ont été retenus au premier semestre 2004, pour un total de subvention de presque 1,06 million d'euros ; d'autres projets sont sur le point de demander un cofinancement.

Pour ce qui est des financements inscrits sur le FSP, ils devraient être de l'ordre de 3,6 millions d'euros en 2004, répartis entre sept régions et douze projets. L'Afrique francophone est la principale bénéficiaire de ces programmes, qui consistent souvent en un appui institutionnel.

B.- LE RAYONNEMENT LINGUISTIQUE ET CULTUREL DE LA FRANCE

Souvent première victime des mesures de régulation budgétaires, la coopération culturelle, scientifique et technique a vu ses moyens au mieux stabilisés, au pire réduits depuis plusieurs années. L'augmentation en 2004 des crédits destinés à la francophonie a amorcé un redressement de cette situation. Le projet de budget pour 2005 concrétise cette amélioration.

1.– Une augmentation, longtemps attendue, des moyens de la coopération internationale et au développement

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

Ce chapitre sera fortement touché en 2005 par les transferts de crédits induits par les expérimentations. En effet, 10,14 millions d'euros de crédits sont transférés sur le chapitre 39-02 d'expérimentation du programme « Rayonnement culturel et scientifique » dans sept pays, et près de 30,50 millions d'euros seront inscrits sur le chapitre 59-01 qui expérimente le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » dans quatre pays. Parallèlement, sont rattachés à ce chapitre 0,41 million d'euros provenant du chapitre 37-95, à la suite des modifications du réseau culturel, et 0,96 million d'euros issus du chapitre 37-90, relatifs aux frais de voyage et de déménagement des personnels mis à la disposition des Alliances françaises. Ces transferts réduisent les crédits du chapitre 42-15 de 39,27 millions d'euros, à 482,72 millions d'euros. Par ailleurs, 1,93 million d'euros de crédits inscrits en 2004 à titre non renouvelable ne sont pas reconduits. Mais le chapitre bénéficie d'une mesure nouvelle de près de 7,40 millions d'euros, si bien que, **à structure constante, les dotations en faveur de la coopération internationale et au développement augmentent de plus de 1 %**, ce qui n'était pas arrivé depuis plusieurs années, et dont votre Rapporteur spécial se réjouit.

En effet, ce chapitre a vu ses crédits réduits à la fois en loi de finances initiale et en cours de gestion : en 2003, 24 millions d'euros ont été annulés. En 2004, la dotation du chapitre 42-15 avait enregistré un repli de 3,2 %, à la suite d'une mesure de réduction des services votés de plus de 28 millions d'euros, principalement répartie entre le transfert de savoir-faire (– 6 millions d'euros), l'appui aux organismes concourant aux actions de coopération (– 10,6 millions d'euros) et l'appui local aux projets de coopération (– 7,3 millions d'euros). En revanche 1,65 million d'euros supplémentaires avaient été accordés au Fonds de coopération pour le Pacifique, dont la dotation avait quasiment doublé, et 10 millions d'euros en faveur des programmes de bourses dans le cadre des actions de soutien à la francophonie.

Ces moyens sont maintenus en 2005. Le processus de déconcentration de la gestion des crédits de ce chapitre se poursuit, ce qui se traduit par une forte progression des dotations sur l'article 52 consacré aux crédits déconcentrés destinés à l'appui local aux projets de coopération.

La mesure nouvelle de 7,4 millions d'euros obtenue pour 2005 sera répartie comme suit :

– 0,5 million d'euros pour l'expertise de longue durée : des assistants techniques pourront ainsi être placés auprès des fonds européens, d'agences et de programmes multilatéraux, le renforcement de la présence française étant un objectif de notre politique de coopération ;

– 1 million d’euros pour les bourses, en faveur des programmes d’excellence, capitaux pour améliorer l’attractivité de la France en matière de formation ;

– 5,9 millions d’euros permettront la création d’un Fonds de coopération pour la recherche, la technologie et les échanges universitaires avec les pays émergents ; celui-ci associera des financements extérieurs (de collectivités locales ou du secteur privé) et une parité de financement avec l’État partenaire pour la constitution de réseaux universitaires et de recherche, la mise en place des unités mixtes de recherche et le lancement de programmes conjoints d’innovation.

2.– La consolidation des moyens en faveur du rayonnement de la langue française

La politique en faveur du rayonnement de la langue française comporte deux volets : le premier est conduit par le service des affaires francophones et vise la défense de la francophonie ; le second relève de la direction de la coopération culturelle et du français et consiste en actions de promotion et de diffusion de la langue française. Les 20 millions d’euros supplémentaires accordés à cette politique en 2004 sont reconduits en 2005.

a) La défense de la francophonie

Le service des affaires francophones accorde des subventions à une trentaine d’associations françaises promouvant les idéaux de la francophonie sous leurs aspects culturels, mais aussi juridiques, parlementaires... Les crédits destinés à ce soutien sont inscrits sur l’article 80 du chapitre 42-15, à hauteur de 0,58 million d’euros en 2004 et 0,64 million d’euros en 2005, à la suite d’un redéploiement de crédits.

Mais c’est surtout la défense de la francophonie dans un cadre multilatéral qui est une priorité. Après avoir connu une augmentation de 20 millions d’euros à l’occasion du collectif budgétaire de la fin 2002, laquelle a assuré le financement du plan de relance de la francophonie multilatérale annoncé par le président de la république lors du sommet de Beyrouth, les crédits consacrés au Fonds multilatéral unique, inscrits sur le chapitre des contributions volontaires aux organisations internationales (42-32) ont encore bénéficié, en 2004, d’une hausse de 10 millions d’euros qui a porté la part des moyens destinés à la francophonie de 43 % en loi de finances initiale 2002 (36,68 millions d’euros) à près de 49 % (46,68 millions d’euros) du montant total du chapitre 42-32 en 2004.

Les crédits ainsi consacrés à la francophonie multilatérale sont destinés à l’Agence intergouvernementale de la francophonie, à l’Association internationale des maires des capitales et métropoles francophones, à l’Agence universitaire de la francophonie et à l’Université Senghor d’Alexandrie. Pour 2005, la dotation est maintenue à son niveau de 2004, à l’exception d’un transfert de 1,22 million d’euros au profit de l’AEFE ; elle s’établira ainsi à 45,46 millions d’euros. La mesure nouvelle de 10 millions d’euros obtenue en 2004 est donc pérennisée.

b) La promotion et la diffusion de la langue française

Les crédits destinés à ces actions dépasseront 60 millions d'euros en 2005. Les moyens d'intervention sont inscrits sur le chapitre 42-15, qui a bénéficié en 2004 de 10 millions d'euros de moyens nouveaux destinés à renforcer les programmes de bourses. Cette hausse est consolidée en 2005. Ils sont complétés par le financement de projets par le Fonds de solidarité prioritaire, à hauteur de 10,5 millions d'euros en 2004, contre seulement 6,37 millions d'euros en 2003.

La répartition des crédits « géographisés », qui atteignent 47,21 millions d'euros en 2004, favorise l'Europe (plus de 13 millions d'euros), l'Afrique sub-saharienne (14,7 millions d'euros) et la zone Afrique du Nord / Moyen-Orient (10,9 millions d'euros). Les actions destinées au reste du monde sont limitées à 8,3 millions d'euros. En effet, 85 % des 80 millions de 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 800.000 enseignants de français.

Les effectifs des personnels expatriés du réseau culturel concourant à la promotion et à l'enseignement du français sont orientés à la baisse depuis plusieurs années. Ils sont passés de 394 en 2000-2001 à 360 en 2003-2004. Le nombre de lecteurs, enseignants et assistants techniques rémunérés sur les crédits d'intervention est aussi en recul : ils ne sont plus que 361 en 2003-2004, contre 508 en 1998-1999. La logique de la coopération linguistique, fondée sur le principe de la formation de cadres locaux, conduit naturellement à une diminution de ce type de personnels, en particulier les enseignants qui mènent des actions de substitution. En soutien aux cadres nouvellement formés, notre effort se porte progressivement vers une aide logistique à l'enseignement et à la formation, telle que la constitution de centres de ressources documentaires, l'introduction des nouvelles technologies ou l'apprentissage autonome et à distance. La diminution de ce type de postes s'est par ailleurs trouvée accentuée par la suppression de postes de coopérants du service national, qui ne sont pas tous remplacés par les contrats de volontariat civil prévus pour prendre la relève. Une grande souplesse est par ailleurs recherchée dans l'identification des missions dévolues aux postes financés sur les crédits d'intervention, afin de rendre nos actions plus professionnelles et plus intégrées à une dimension de projet.

Néanmoins, sur le terrain, 800 agents spécialisés contribuent encore à la promotion du français au sein des services d'action culturelle et de coopération, tandis que le réseau des 148 centres et instituts culturels et des 295 Alliances françaises soutenues par le ministère délivrent des cours de français à près de 166.000 personnes à travers le monde. Les subventions à l'investissement accordées aux Alliances françaises, inscrites sur l'article 40 du chapitre 68-80, seront d'ailleurs en hausse de 13 %, à 3,26 millions d'euros, en 2005. En outre, 78.000 enseignants de français sont réunis dans la Fédération internationale des professeurs de français que le ministère subventionne.

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

3.– Plus de moyens pour l'Europe

Deux mesures nouvelles profiteront en 2005 à la **promotion de l'Europe** en France. Ces moyens seront ainsi portés de moins de 5,9 millions d'euros à plus de **10 millions d'euros**.

L'une, de 2,31 millions d'euros, s'impute sur l'article 40 du chapitre 42-37 – Autres interventions de politique internationale : elle accroît de 70 % les moyens à la disposition du ministre des affaires européennes afin de financer la campagne civique pour le référendum constitutionnel.

La seconde, de 1,99 million d'euros, abonde l'article 90 – Subvention d'exploitation pour la desserte aérienne de Strasbourg et actions de promotions du même chapitre, au profit du financement du contrat triennal 2003-2005 relatif à la desserte aérienne de Strasbourg. La dotation atteindra ainsi 4,59 millions d'euros.

Ces crédits destinés à la promotion de Strasbourg capitale parlementaire européenne étaient stabilisés à 2,61 millions d'euros depuis 2002. La gestion 2003 de ces crédits a été rendue très difficile par le gel du total des reports attendus (4,06 millions d'euros). Faute d'augmentation prévue dans le projet de budget pour 2004, le collectif de fin d'année a ouvert 1 million d'euros de plus pour couvrir les besoins de financement.

Depuis le 28 mars 2004, et en principe pendant trois ans, six liaisons bénéficient de subventions du ministère des affaires étrangères : elles relient Strasbourg à Copenhague, Madrid, Vienne, Amsterdam, Milan et Munich. La desserte de Munich n'était pas subventionnée dans le cadre des contrats triennaux précédents.

C.– LE FINANCEMENT DE LA REFORME DE L'ASILE

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

La loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Elle accroît le rôle de l'OFPRA, dont les moyens doivent être renforcés en conséquence.

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

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

La loi du 10 décembre 2003 précitée le charge aussi d'accorder le bénéfice de la protection subsidiaire à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui établit qu'elle est exposée dans son pays à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou, dans le cas d'un civil, à une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'un conflit armé interne ou international.

L'OFPRA, dont les services sont regroupés depuis septembre 2003 sur un seul site, et la Commission de recours des réfugiés (CRR) sont actuellement implantés à Fontenay-sous-Bois.

a) La hausse continue du nombre des demandes d'asile et des recours

Comme le montre le tableau suivant, l'OFPRA s'est heurtée pendant plusieurs années à la forte hausse du nombre de demandes d'asile qu'elle doit traiter. Cette progression semble enfin marquer le pas en 2003.

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

État des dossiers	1999	2000	2001	2002	2003
Demandes	31.857	38.747	47.291	51.087	52.204
Décisions	24.151	30.278	40.779	50.206	66.344
Accords	4.659	3.433	2.274	8.495 ⁽¹⁾	9.790 ⁽²⁾
Rejets	19.492	26.845	38.505	41.711	56.554

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

(2) dont 3.264 à la suite d'annulations par la CRR de décision de refus.

Source : office français de protection des réfugiés et apatrides.

Hors mineurs accompagnants, l'OFPRA a enregistré 52.204 premières demandes en 2003, soit 2,2 % de plus qu'en 2002, ce qui constitue une hausse nettement moins marquée que celles enregistrées depuis 1999. Mineurs accompagnants inclus, le total atteint 59.768 premières demandes. Au premier

semestre 2004, alors que l'OFPRA traite désormais toutes les demandes d'asile, qu'il soit conventionnel, constitutionnel ou au titre de la protection subsidiaire, le nombre de demandes était de 29.868, dont 3.969 mineurs accompagnants.

Le nombre de décisions prises est passé de 40.779 en 2001 à 66.344 en 2003, soit une augmentation de 63 %, et cette évolution se poursuit en 2004. Cet effort a permis de résorber la majeure partie des dossiers encore en souffrance. L'OFPRA avait ainsi, au 30 juin 2004, un stock de dossiers de 13.800, soit l'équivalent de deux mois d'activité, ce qui lui permet de travailler en temps pratiquement réel. Ce stock était de 34.590 dossiers au 31 décembre 2002 et encore de 22.900 au 31 décembre 2003.

Parallèlement, le nombre des recours contre les décisions de refus de l'OFPRA portés devant la Commission des recours des réfugiés a progressé de plus de 20 % entre 2001 et 2002 pour atteindre le chiffre de 31.502 ; il s'établissait à 33.875 dossiers en 2003, année où 3.264 réfugiés avaient obtenu ce statut à la suite de l'annulation par la CRR de la décision de rejet. Bien que le rythme d'examen des dossiers ait fortement progressé (avec une hausse de 32 % des décisions rendues entre 2000 et 2001), 20.500 étaient encore en instance au 31 décembre 2002 ; le nombre de dossiers en instance fin 2003 était évalué à 32.000 en septembre 2003. L'augmentation du nombre de dossiers induit la multiplication des séances de la CRR, laquelle pèse fortement sur les dépenses du Haut commissariat aux réfugiés dont les membres participent aux travaux de la Commission.

Votre Rapporteur spécial regrette qu'il n'ait pas été répondu à sa question relative au stock de dossiers en instance au 31 décembre 2003 et que l'évolution des délais de traitement n'ait pas non plus été présentée.

b) De nouvelles augmentations de crédits

Les crédits budgétaires consacrés de l'OFPRA ont déjà progressé de 34,14 % entre 2001 et 2002, de 24,6 % entre 2002 et 2003 et de 34 % entre 2003 et 2004, ce qui les a portés à près de 38,2 millions d'euros, et à plus de deux fois leur niveau de 2001. Il s'agissait d'abord de faire face à l'augmentation du nombre des demandes et à l'impératif de réduction des stocks, puis de permettre le début de la mise en place de la réforme. Malgré les énormes efforts déjà consentis, des besoins subsistent. Ils seront satisfaits à hauteur de 8,15 millions d'euros, dont 7,31 millions d'euros de moyens nouveaux, ce qui représente une nouvelle **hausse de 21,34 %**.

Cette subvention de l'État est presque l'unique recette de l'Office, dont le budget primitif pour 2004 s'établissait à 38,6 millions d'euros, en hausse de 10 % par rapport à celui de 2003, qui était lui-même en augmentation de 50 %. Il a été équilibré grâce à un prélèvement de 50.000 euros sur le fonds de roulement. Réalisé à structure constante, le budget 2004 n'intègre pas les conséquences financières des modifications organisationnelles induites par la réforme de l'asile.

Une décision de modification du budget a été rendue nécessaire par la parution, particulièrement tardive, le 14 août 2004, du décret d'application de la réforme.

38,2 millions de recettes proviennent de la subvention du ministère des affaires étrangères, laquelle a crû sous l'effet des nouveaux recrutements et de l'emménagement des services dans les nouveaux locaux. 37,1 millions d'euros sont consacrés aux dépenses de fonctionnement, dont 65 % pour les personnels. Depuis la prise à bail du nouvel immeuble, les dépenses locatives constituent le deuxième poste budgétaire. Alors que certains services de la CRR pouvaient être installés dans cet immeuble, il a été décidé que celle-ci déménagerait dans des locaux neufs et plus spacieux à Montreuil.

Après l'embauche de 120 agents contractuels à l'OFPPRA et de 60 à la CRR, permise par l'ouverture de 6 millions d'euros dans le collectif de fin d'année 2002, le renforcement des moyens humains de l'OFPPRA a été poursuivi en 2003, à hauteur de 66 emplois non budgétaires supplémentaires, et en 2004. L'OFPPRA lui-même a bénéficié de 25 emplois supplémentaires, transférés depuis le ministère de l'intérieur, et la CRR de 25 emplois en provenance du ministère de la justice ; s'y est ajouté le transfert de 3 emplois d'agents titulaires du ministère des affaires étrangères. 7,7 millions de moyens nouveaux sont venus renforcer les crédits de fonctionnement de l'Office et ses effectifs, à hauteur de 67 emplois non budgétaires pour l'OFPPRA et de 76 pour la CRR, ce qui représente la consolidation des 105 emplois contractuels ouverts en collectif 2002 et 38 nouveaux emplois de contractuels. Au total, 196 agents ont complété les effectifs de l'OFPPRA et de la CRR en 2004.

Les effectifs budgétaires ont ainsi crû fortement ces dernières années, passant de 262 emplois entre 1998 et 2000 à 352 en 2001, 406 en 2002, 586 en 2003, et 802 agents fin 2004, après le recrutement de 125 contractuels affectés à la CRR au 1^{er} septembre. Ils ont donc progressé de près de 40 % pour la deuxième année consécutive. S'y ajoutent encore 67 agents du ministère des affaires étrangères, affectés à l'OFPPRA. Parmi ces personnels, plus de 56 % sont des officiers de protection de catégorie A.

Le projet de budget pour 2005 prévoit le transfert de 37 emplois du ministère des affaires étrangères vers l'OFPPRA, ce qui induit une hausse de 1,15 million d'euros de sa subvention de fonctionnement. Parallèlement, il prend acte de l'économie de 0,4 million d'euros réalisée au titre des dépenses de première installation relative aux recrutements 2004. En ce qui concerne les moyens nouveaux, ils assureront la mise en œuvre de la réforme du système indemnitaire de l'OFPPRA et de la CRR, pour près de 0,5 million d'euros, ils permettront, à hauteur de 2,54 millions d'euros, le recrutement de 125 contractuels à la CRR pour une durée de huit mois, et ils abonderont les moyens de fonctionnement de l'établissement public en vue du déménagement de la CRR.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité de ce déménagement, qui entraînera à la fois des dépenses importantes et des difficultés de fonctionnement transitoires, alors que les stocks de dossiers sont déjà considérables. En outre, il laisse libre une partie des locaux de l'OFPRA, dont les charges locatives sont lourdes et auraient pu être optimisées par l'accueil d'une partie de la CRR.

La commission des Finances a annoncé le 28 octobre dernier qu'une partie des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle de 2005 serait consacrée à l'évolution des coûts budgétaires de l'asile dans ses divers aspects (aide médicale d'urgence, hébergement, contentieux, contrôle aux frontières).

2.- Les subventions d'assistance aux réfugiés

Au 31 décembre 2003, la France abritait plus de 100.800 réfugiés statutaires, c'est-à-dire munis d'un certificat de réfugié en cours de validité ; 5.643 nouveaux réfugiés bénéficiaient du statut au 30 juin 2004. Les **subventions d'assistance aux réfugiés** en 2005 sont fixées à **0,39 million d'euros**, soit un **repli de 11 %** par rapport à 2004, année où ils étaient déjà en baisse de 13,5 %. Comme en 2004, cette baisse contribue à dégager des moyens pour accroître les moyens d'assurer la sécurité des Français à l'étranger, qui sont inscrits sur le même chapitre. Elle traduit aussi la baisse du nombre des bénéficiaires des allocations et du niveau des subventions.

En effet, une partie importante de cette dotation, de l'ordre de 370.000 euros en 2003 et 2004, sur un total de, respectivement, 510.000 euros et 441.000 euros, permet le versement d'allocations à des personnalités réfugiées en France originaires d'Afrique du Nord. Le reste est réparti entre des associations ou organismes qui participent à des opérations d'assistance aux réfugiés ou bien recueillent et diffusent des informations les concernant, à l'exemple du comité médical pour les exilés (COMEDE), qui a reçu 9.000 euros de subvention en 2003, ou de l'Association pour les victimes de la répression en exil (AVRE), qui a bénéficié de 7.600 euros en 2003. Le montant de ces deux subventions a été réduit de moitié entre 2002 et 2003. En effet, il est apparu que les rémunérations des personnels des associations représentaient une part trop importante de leur budget (plus de 80 % pour le COMEDE) et que les subventions de diverses origines assuraient plus de 90 % des recettes, alors que les ressources propres étaient très faibles. Les subventions réduites en 2003 ont été reconduites en 2004. Pour 2005, le ministère des affaires étrangères n'envisage de les maintenir au même niveau que si les ratios d'emploi des financements publics s'améliorent et si les activités des associations se recentrent sur les prestations au bénéfice des demandeurs d'asile et des réfugiés et apatrides. Dans le cas où ces conditions ne seraient pas remplies, les subventions seraient à nouveau diminuées.

Votre Rapporteur spécial approuve la vigilance dont fait preuve le ministère dans le versement de ces subventions, qui ne doivent jamais constituer des rentes de situation au profit de quelques-unes, et au détriment de l'objet pour lequel elles sont accordées.

D.— LA SECURITE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER RESTE UNE PRIORITE

Environ 2,1 millions de Français seraient établis hors de France en 2003, contre 1,87 million en 2000. Leur nombre n'est pas connu exactement. Il est estimé par les postes, à partir du nombre d'immatriculés, qui s'établit à plus d'1,2 million.

Cinq pays dans le monde accueillent plus de 50.000 immatriculés et des communautés françaises globalement supérieures à 100.000 personnes : la Suisse comptait près de 130.000 immatriculés en 2003, l'Allemagne 107.800, les États-Unis d'Amérique 102.900, le Royaume-Uni 91.600, la Belgique 85.600 et le Canada 60.000. Dans chacun d'entre eux, les chiffres augmentent régulièrement chaque année. Plus de 50 % des ressortissants français immatriculés vivent en Europe, moins de 20 % en Amérique, et environ 15 % en Afrique. La proportion de non-immatriculés augmente de manière significative dans les pays développés, et en particulier en Amérique du Nord et en Europe.

L'assistance aux Français de l'étranger, entendue au sens large, c'est-à-dire incluant les crédits pour rapatriements et la plus grande part des crédits du chapitre 46-94, recevra une dotation de 24,31 millions d'euros en 2005, en légère augmentation par rapport à 2004 (24,26 millions d'euros). Hors crédits de rapatriement, dont la dotation provisionnelle est réduite de 0,15 million d'euros, les crédits d'assistance aux Français de l'étranger progressent de près de 0,2 million d'euros, au profit de la sécurité.

1.— Des moyens nouveaux au profit de la sécurité

Inscrite sur l'article 14 du chapitre 46-94, cette dotation, qui avait déjà augmenté de 27 % entre 2002 et 2003, est passée, en 2004, de 1,18 million d'euros à 1,39 million d'euros, soit une hausse de 18,3 %, permise par la réduction des crédits des articles 16 (couverture santé des personnes à faible revenu), 31 (emploi et formation professionnelle) et 52 (assistance aux réfugiés étrangers). Pour 2005, des moyens nouveaux abondent la **dotation destinée à la sécurité**. Les autres dotations destinées aux Français de l'étranger demeurent en effet au même niveau qu'en 2004. **1,59 million d'euros, en hausse de 14,4 %**, seront consacrés à la sécurité de nos ressortissants.

En 2004, il est apparu nécessaire de moderniser les réseaux de communication des postes, pour 320.000 euros, de doter les postes de stocks de sécurité (une partie des dépenses de 2003 n'ayant pas pu être réglée, 1,15 million d'euros ont été ordonnancés au premier semestre et un montant équivalent doit l'être au second semestre) et de constituer des réserves pour faire face à des crises, à hauteur de 300.000 euros. Les opérations à financer dépassent donc largement la dotation obtenue en loi de finances initiale, ce qui rendra indispensables des redéploiements internes.

Pour 2005, la persistance de la menace terroriste et l'expérience tirée des risques sanitaires (pneumopathie atypique, grippe aviaire) et des catastrophes (accident aérien de Charm-el-Cheikh) intervenus récemment conduisent à accroître les moyens destinés à améliorer la réactivité des postes face aux risques. C'est ce qui explique l'augmentation des crédits proposée par le projet de budget.

Les graves troubles qui viennent d'avoir lieu en Côte-d'Ivoire démontrent, si besoin est, combien il est nécessaire de doter les postes des moyens de faire face rapidement à de soudains accès de violence contre les Français.

2.– La stabilisation des autres dépenses d'assistance

La part la plus importante des crédits du chapitre 46-94 relève de l'article 11 – **Assistance à l'étranger**, doté de **17,84 millions d'euros**, comme en 2003 et 2004, qui finance le travail des comités consulaires pour la protection et l'action sociale. En 2003, ils ont accordé plus de 5.395 allocations à titre permanent, principalement à des personnes âgées ou handicapées, contre 5.600 en 2002, et 4.100 secours occasionnels (4.600 en 2002) afin de soutenir des Français confrontés à des difficultés financières temporaires, liées la prise en charge de frais médicaux dans 45 % des cas.

Les autres dotations du chapitre 46-94 concernent les actions destinées à faciliter la vie des Français à l'étranger. Il s'agit pour l'essentiel des crédits du Conseil supérieur des Français de l'étranger, rebaptisé Assemblée des Français de l'étranger, qui sont stables à 1,63 million d'euros – la demande portant sur 0,85 million d'euros supplémentaires pour réaliser des études sur le développement du vote électronique ayant été refusée –, des crédits d'emploi et de formation professionnelle qui sont reconduits à 1,7 million d'euros, de la dotation de la Mission de l'adoption internationale, qui restera fixée à 0,4 million d'euros, et des crédits pour l'entretien des cimetières français à l'étranger, à 0,29 million d'euros depuis 2002.

Les actions relatives à l'emploi rencontrent un grand succès car elles répondent à de réels besoins. En 2003, 13.088 demandes d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle ont été formulées. 25 % ont pu être satisfaites, ce qui est un moins bon résultat qu'en 2002, où 33 % des 15.546 demandes avaient obtenu un résultat positif.

En 2005, les dotations initiales du chapitre 46-91 seront réduites à 0,5 million d'euros. Cette enveloppe permet de financer les rapatriements pour indigence et pour formation professionnelle et, jusqu'en 2002, les rapatriements sanitaires : leur nombre a été de 676 en 2001, de 532 en 2002 et de 465 en 2003. Les rapatriements pour indigence bénéficient aux plus démunis des Français, qui peuvent ainsi espérer trouver en France une situation meilleure qu'à l'étranger ; ils se sont élevés à 421 en 2003, dont plus de 200 au bénéfice de personnes provenant d'Afrique francophone ou de Madagascar. Les rapatriements pour formation professionnelle, au nombre de 44 la même année, ont lieu dans le cadre de la

réinsertion professionnelle et sociale, en liaison avec le Comité d'entraide aux Français rapatriés. Depuis 2003, les rapatriements sanitaires sont imputés sur l'article 11 du chapitre 46-94.

Aussi, la baisse de la dotation initiale est-elle liée au recul de 15 % du nombre des personnes rapatriées grâce aux crédits de ce chapitre, ce qui a induit une diminution des dépenses de 519.000 euros en 2002 à 168.800 en 2003. 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.

III.– LA POURSUITE DES EFFORTS DE MAITRISE DES DEPENSES

Le financement des priorités du ministère est possible grâce à la hausse des crédits, mais surtout à la maîtrise des autres dépenses, qui permet de dégager quelques marges de manœuvre.

Votre Rapporteur spécial salue les efforts engagés depuis deux ans, tout en souhaitant une accélération sur certains points, et en regrettant l'absence de revalorisation de dotations qui contribuent pourtant de manière importante à la place de la France dans le monde.

A.– UNE EVOLUTION PROGRESSIVE DES RESEAUX, QUI DOIT ETRE ACCELEREE

Votre Rapporteur spécial est persuadé que c'est à travers l'adaptation des réseaux diplomatiques, consulaires et de coopération aux véritables enjeux du monde de demain que passent à la fois l'efficacité de notre action diplomatique et la réalisation d'économies supplémentaires.

Il ne doute pas que les prochaines conclusions du rapport sur la représentation de la France à l'étranger, confié au préfet Le Bris, contribueront à éclairer sa dimension interministérielle et conduira à des redéploiements nécessaires.

1.– Un réseau encore très dense

En 2004, la France possède 156 ambassades. En plus de 125 ambassades dotées de sections consulaires, elle dispose de 99 consulats généraux et consulats de plein exercice, 4 antennes consulaires, 6 chancelleries détachées et plus de 500 agences consulaires constituées d'un consul honoraire. Il convient d'ajouter au réseau diplomatique bilatéral 17 représentations et 4 délégations permanentes auprès d'organisations internationales multilatérales. Par ailleurs, plusieurs ambassadeurs sont en charge de questions multilatérales ou globales : pour le renforcement des capacités africaines pour le maintien de la paix, pour la lutte contre la criminalité organisée, pour l'environnement, pour la coordination de l'action diplomatique en faveur des droits de l'homme et chargé de promouvoir l'action pour le déminage et l'assistance aux victimes des mines anti-personnel.

Une ambassade a été ouverte à Douchanbé, au Tadjikistan en 2003, tandis que les ambassades d'Oulan-Bator, en Mongolie, et Chisinau, en Moldavie, sont devenues les sièges d'ambassadeurs résidents. En 2004, l'ambassadeur en mission auprès de l'Érythrée est aussi devenu résident et l'ambassade en Irak a été réouverte. À ce réseau, s'ajoutent deux bureaux de liaison, à Banja Luka et à Pristina, en Bosnie, et deux antennes diplomatiques ouvertes fin 2002 à Freetown, en Sierra-Leone, et Lilongwe, au Malawi, la première en colocation avec les Britanniques, la seconde avec les Allemands. Le regroupement des services administratifs à l'étranger donne lieu à des postes mixtes entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture et de la communication (Alexandrie, Cracovie, La Nouvelle-Orléans, Vancouver) ou celui de l'économie (Osaka et Kobe, Bombay, Atlanta, Houston, Miami, Vancouver).

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

LES PRINCIPAUX RÉSEAUX DIPLOMATIQUES EN 2004

Pays	Nombre d'ambassades bilatérales	Nombre de missions multilatérales	Nombre de postes consulaires (et assimilés)
États-Unis	159	9	59
France ⁽¹⁾	156	21	99
Russie	142	12	80
Royaume-Uni	153	10	108
Allemagne	142	12	62
Italie	117	11	119

(1) Aux 99 consulats de plein exercice, s'ajoutent les 4 antennes consulaires et les 6 chancelleries détachées.

Source : ministère des affaires étrangères.

De façon générale au cours des dix dernières années et à partir d'implantations diverses du fait de liens historiques particuliers ⁽¹⁾, l'évolution de la carte diplomatique des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie a conduit, comme pour la France, vers un même objectif de renforcement de la présence dans les États issus de l'ancienne Union soviétique et de l'ancienne Yougoslavie. La présence de nos principaux partenaires occidentaux en Eurasie et en Extrême-Orient est néanmoins nettement plus développée que la nôtre ⁽²⁾. L'augmentation des réseaux diplomatiques a souvent eu pour corollaire, chez nos partenaires, comme chez nous, une diminution du réseau consulaire ou sa stabilisation, ainsi que la recherche de formes allégées de représentations, à l'exemple du système des « petits postes » britanniques.

La répartition géographique des postes consulaires montre quelques différences : la France dispose d'un nombre supérieur de consulats compte tenu notamment du fait de l'existence de ses consulats généraux dans un certain nombre de capitales. Le réseau français se distingue par sa densité dans les pays du Maghreb et dans les pays d'Afrique francophone où les autres pays sont peu implantés. En Europe, Allemands, Britanniques et Français disposent de réseaux d'importance équivalente en réduction depuis quelques années, en particulier dans l'espace de l'Union Européenne.

Notre réseau diffère sensiblement de celui de nos partenaires de par les fonctions que nos postes sont amenés à exercer : la protection consulaire que nous offrons à nos compatriotes résidents ou de passage à l'étranger est, de loin, plus

(1) La France compte ainsi 60 implantations en Afrique subsaharienne et 38 au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, quand les États-Unis en ont 44 et 21 et la Grande-Bretagne 33 et 24.

(2) En Extrême-Orient et dans le Pacifique, les États-Unis ont 40 implantations, les Britanniques 35, la France seulement 26 ; en Europe de l'Est et en Eurasie, les chiffres sont respectivement de 27, 32 et 22.

complète et plus contraignante que celle assurée par nos partenaires ; la mission culturelle et linguistique que nous menons en faveur de la francophonie crée pour nos postes des obligations et des efforts supplémentaires que ne connaissent pas la plupart de nos partenaires, surtout anglophones ; enfin, notre réseau est caractérisé par le fait que les différents métiers diplomatiques sont traités et représentés à l'étranger par des ministères différents.

Comme le montre le tableau suivant, la carte diplomatique et consulaire change lentement, même si un effort a été réalisé ces dernières années pour réduire le nombre de consulats, notamment en Europe.

ÉVOLUTION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DEPUIS 1999

Réalisations	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fermetures	Leipzig, Mayence (consulats généraux) Calcutta Bâle, Belem (chancelleries détachées) Belgrade (ambassade)	Lagos (ambassade) Melgrade (section d'intérêts) Melbourne (consulat)	Gaborone (chancellerie détachée) UEO ⁽¹⁾ (représentation) Lagos (consulat général)	Athènes (consulat général)	—	Lomé (consulat)
Ouvertures	Kingston (ambassade) Belgrade (section d'intérêts)	Annaba (consulat général) Belgrade (ambassade) Abuja (ambassade)	Gaborone (ambassade) Lagos (consulat général) COPS ⁽²⁾ (représentation)	Kaboul (ambassade) Lilongwe (antenne diplomatique) Freetown (antenne diplomatique)	Douchanbé (ambassade) Lomé (section consulaire) Annaba (consulat général)	Bagdad (ambassade)
Transformations	Alicante, Tamatave (de consulats généraux en chancelleries détachées) Rome (de consulat général à section consulaire) Tokyo (de consulat à section consulaire) Alexandrie (de consulat général à centre culturel) Bombay (poste mixte)	—	Gaborone (chancellerie en ambassade)	Alicante (chancellerie en antenne consulaire) Agadir (consulat en consulat général) Dubai (poste mixte en consulat général)	Sfax (chancellerie en consulat)	Oulan Bator (ambassadeur devient résident) Chisinau (ambassadeur devient résident)

(1) Union de l'Europe occidentale.

(2) Comité politique et de sécurité, qui a partiellement remplacé les institutions de l'UEO.

Source : ministère des affaires étrangères.

2.– Les orientations d'évolution tracées par le ministère

Organisé selon les principes de la réforme de l'État (amélioration de l'efficacité de la prestation, réduction de l'emploi public, développement de l'administration électronique), l'aménagement du réseau a été décidé selon quatre axes pour une réforme triennale :

– adapter les missions des postes aux conditions de la diplomatie contemporaine : consulats d'influence déchargés de fonctions consulaires, casquettes multiples de nos agents pour une meilleure synergie de nos actions ;

– moderniser le service public consulaire : mise en réseau des postes, développement de l'administration électronique, assouplissement des règles de compétence territoriale pour limiter les déplacements de nos ressortissants, simplification des procédures consulaires ;

– réduire l'emploi public, à hauteur de 248 emplois de fonctionnaires et 99 emplois de recrutés locaux entre 2004 et 2007 ; ces mesures de réduction d'emploi représentent une économie cumulée de près de 39 millions d'euros, dont 3,4 millions d'euros dès 2004, et 9 millions d'euros en année pleine, grâce à la première tranche de suppression de 132 emplois expatriés et 69 emplois de recrutés locaux.

En plus des économies de personnels, et de la réduction des coûts de fonctionnement, qui ne sont pas encore chiffrées, 40 millions d'euros sont attendus au titre des produits de cessions immobilières, sujet sur lequel votre Rapporteur spécial reviendra plus loin.

a) Un réaménagement en profondeur du réseau culturel et de coopération

Le réseau culturel et de coopération sera réaménagé en profondeur selon les lignes directrices suivantes :

– réorganisation d'ampleur des réseaux les plus importants : Allemagne, Tunisie, Maroc, Liban...

– renforcement de nos moyens là où des priorités apparaissent (Algérie, Chine, Israël, territoires palestiniens, Russie) ;

– adaptation de la présence culturelle en province, en particulier en Europe ;

– réexamen du réseau des Alliances françaises au vu des éventuels doublons entre structures (services de coopération et d'action culturelle, centres culturels) et en tenant compte des moyens propres des Alliances ;

– désignation d'attachés sectoriels régionaux, et création d'agences comptables régionales ;

- fusion de fonctions, notamment de premier conseiller et de conseiller de coopération et d'action culturelle, de consul général et de directeur d'institut ;
- transformation de postes d'expatriés en postes de recrutés locaux là où le marché de l'emploi local et la nature des fonctions exercées le justifient.

Votre Rapporteur spécial estime particulièrement urgent de faire le point sur la réalité de la part d'autofinancement des centres culturels, qui est souvent calculée de manières très différentes selon les centres. Dans la mesure où, d'une manière générale, ils induisent des coûts très supérieurs à ceux des Alliances françaises, il pense qu'il faut favoriser le développement de ces dernières et les préférer aux centres culturels chaque fois que ce choix est possible. Il est particulièrement absurde que ces deux outils se fassent concurrence pour l'offre de cours de français dans une même ville.

b) Une adaptation du réseau consulaire à ses nouvelles missions dans l'Union européenne

Le réseau consulaire sera adapté aux nouvelles missions qu'il doit assumer, notamment dans l'Union européenne. Ceci se traduira notamment par :

- le regroupement d'activités consulaires sur des pôles de compétence : l'expérimentation conduite depuis 2003 au Canada et en Belgique en matière de centralisation des services d'état-civil et de délivrance de visas sera étendue dans plusieurs pays de l'Union européenne ;
- l'évolution de consulats déchargés de leurs activités consulaires vers des missions « d'influence » ;
- le cumul des fonctions consulaires et culturelles dans les consulats d'influence ;
- le développement de la télé-administration, priorité gouvernementale bien adaptée au service public à l'attention des Français de l'étranger.

En particulier, notre réseau en Allemagne sera profondément réorganisé. Il compte en effet encore six consulats généraux, à Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Munich, Sarrebruck et Stuttgart, et huit agences consulaires – le plus souvent d'anciens consulats généraux transformés.

c) La préservation du réseau diplomatique

Les mesures envisagées dans le réseau diplomatique concernent essentiellement la réorganisation des fonctions administratives et de gestion, les fonctions politiques étant souvent exercées avec des effectifs déjà très tendus et peu susceptibles de réorganisation. Des transformations d'emplois d'expatriés en emplois de recrutement local sont prévues dans les secteurs non sensibles (presse, standard, secrétariat non exposé...), ainsi que le recours à des prestataires externes pour certaines fonctions supports généralement exercées par des recrutés locaux, qui conduira à la suppression de près de 70 emplois de recrutement local.

3.- L'accélération nécessaire de la rationalisation des réseaux

Votre Rapporteur spécial est globalement d'accord avec les orientations fixées par le ministère. En particulier, il est attaché à la préservation de notre réseau d'ambassades. Toute mesure ponctuelle d'économie permise par un recours à bon escient à des recrutés locaux, voire à des prestataires extérieurs, lui apparaît positive. Un fonctionnement plus interministériel doit être une priorité, que les plus hautes autorités de l'État doivent promouvoir sans cesse pour venir à bout des réticences.

Pour ce qui concerne le réseau culturel, il estime qu'il est préférable de disposer d'un nombre raisonnable d'instituts ou d'Alliances françaises qui fonctionnent bien et s'autofinancent dans de bonnes conditions, que d'avoir un réseau tentaculaire qui donne une impression de désordre et génère du gaspillage.

C'est surtout sur le réseau consulaire, que Votre Rapporteur spécial estime qu'il est urgent d'agir. Des fermetures de consulats, notamment en Europe, lui apparaissent possibles et souhaitables, afin de permettre des redéploiements vers les régions du monde, comme l'Asie, où la France est peu présente. Il regrette que, malgré un diagnostic constant, aucun consulat général n'ait été fermé en Europe depuis 1999, année où ont été fermés ceux de Leipzig, Mayence et Alicante.

Il n'est pas sûr que transformer certains consuls en agents d'influence soit pertinent à grande échelle. Si cela peut se justifier dans certains pays, comme en Belgique où cette mesure a été prise pour équilibrer notre présence en Flandre et en Wallonie, il faut éviter de créer des « sous-ambassadeurs » à l'utilité marginale faible.

B.- DES GAINS DE PRODUCTIVITE DANS LE FONCTIONNEMENT DU MINISTERE

Les crédits de rémunérations et de fonctionnement, subventions aux établissements publics incluses, qui avaient déjà été réduits de 2,37 % entre la loi de finances pour 2003 et la loi de finances pour 2004, **diminuent encore de 1,32 %**, passant de 1.505 millions d'euros à 1.485 millions d'euros (avant les transferts induits par les expérimentations). Leur **place dans le total des crédits** du ministère continue à décroître : elle sera de **33,7 %**, contre **35,6 %** en 2004, 37,4 % en 2003 et 41,2 % en 2002 ; elle témoigne de la recherche d'un fonctionnement plus efficace, qui **permet de dégager plus de moyens d'intervention**, même si ce constat doit être nuancé par le poids croissant de dotations telles que celle destinée au FED, qui n'induisent que peu d'activité pour les services.

Les subventions de fonctionnement, consacrées à l'AEFE et à l'OFPPRA, seront globalement stables à 371 millions d'euros. Comme en 2004, l'évolution globale cache en fait une baisse des crédits pour l'AEFE (de 2,3 % après un repli de 1,8 % en 2004) et une hausse de ceux pour l'OFPPRA (de 21,34 %, après 34 % en 2004). Après une diminution de plus de 10 % entre 2003 et 2004, les crédits d'équipement des services devraient retrouver un niveau satisfaisant, en hausse de près de 12 %.

1.– Une gestion plus dynamique des personnels

Les efforts de réduction du nombre de postes budgétaires sont anciens au ministère des affaires étrangères : entre 1995 et 2003, les effectifs budgétaires civils ont crû de 2,5 %, tandis que ceux du ministère ont diminué de plus de 5,8 %. Il faut par ailleurs souligner que ces baisses ne sont que très partiellement compensées par le recrutement de personnels locaux puisque leur nombre dans les services consulaires, diplomatiques et culturels a aussi diminué de 4,5 % entre 1997 et 2004. En effet, un processus de rationalisation des emplois locaux est engagé, qui vise à supprimer les emplois redondants et à mieux répartir les agents de catégorie C et les agents de recrutement local dans les services consulaires et culturels, afin, en particulier, de redéployer les premiers vers des secteurs sensibles comme les services des visas.

a) La poursuite de la réduction des effectifs

En 2004, les effectifs budgétaires ont été réduits à 9.293 unités, ce qui représentait la perte de 116 emplois pour le ministère, dont quatre correspondaient à des transferts. Pour 2005, il est proposé de poursuivre ce mouvement au même rythme, conformément aux instructions du Premier ministre, en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux. Les effectifs totaux devraient passer à 9.141 emplois, soit **152 de moins qu'en 2004, parmi lesquels 52 sont transférés.**

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES EN 2005

Créations	12
Suppressions	– 112 emplois (66 au 1 ^{er} janvier 2005, 46 au 1 ^{er} septembre 2005)
Transformations	0
Total hors transferts	– 100 emplois
Transferts	– 37 emplois transférés vers l'OFPRA – 14 emplois transférés vers l'AEFE – 1 emploi de secrétaire des affaires étrangères transféré vers le ministère de la défense
Total	– 152 emplois

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

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

Alors qu'aucun poste n'a été créé en 2004, le projet de budget propose la création de 12 postes, dont 7 en administration centrale – deux d'entre eux seront en charge de la mise en œuvre de la loi organique à la DGCID – et 5 à l'étranger, parmi lesquels un poste d'ingénieur des travaux publics de l'État en vue de la construction du campus diplomatique de la France à Pékin. Les 152 suppressions ou transferts d'emplois, concernent 81 titulaires et 71 contractuels et sont réparties entre l'administration centrale (46 agents) et les services extérieurs (106 agents expatriés). La mise en œuvre de la restructuration du réseau explique que les services extérieurs soient plus touchés par les suppressions de postes en 2005 qu'ils ne l'étaient en 2004 (seulement 50 postes d'expatriés avaient été supprimés, sur un total de 116).

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
(2000-2005)**

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Évolution 2005/2004 (en %)
Administration centrale	3.806	3.949	4.032	3.993	3.927	3.881	- 1,17
Postes	4.366	4.250	4.199	4.201	3.793	3.525	- 1,97
Services culturels	1.303	1.272	1.235	1.215	1.120	949	
Expérimentations LOLF	—	—	—	—	453	786	
Total	9.475	9.471	9.466	9.409	9.293	9.141	- 1,64
<i>Effectifs réels au 1^{er} juillet</i>	<i>(nc)</i>	<i>8.826</i>	<i>8.872</i>	<i>8.907</i>	<i>8.772</i>	<i>(nd)</i>	<i>(nd)</i>

NB : Les expérimentations portent sur les personnels des postes et des services culturels.

Source : documents budgétaires.

En conséquence, les **crédits de rémunérations**, inscrits sur les première, deuxième et troisième parties du titre III, et sur l'article 01 de chacun des quatre chapitres d'expérimentation, qui ont déjà baissé de 4,2 % entre 2003 et 2004, **diminueront encore de 2,73 %**, passant de 740,8 millions d'euros à 720,59 millions d'euros. Le mouvement de réduction de la masse salariale du ministère, accéléré en 2004 par la réforme des indemnités de résidence à l'étranger, se poursuit donc.

Les suppressions d'emplois d'expatriés doivent permettre une économie de près de 8,5 millions d'euros : 6,88 millions d'euros au titre des 64 emplois supprimés au 1^{er} janvier 2004 et 1,61 million d'euros au titre des 46 emplois supprimés au 1^{er} septembre. En outre, l'effet change-prix favorable permet d'économiser plus de 16,5 millions d'euros grâce à un ajustement de la ligne souple des crédits de rémunérations.

Les transferts d'emplois vers les établissements publics se font à coût nul. Au titre des moyens nouveaux sont accordés les crédits nécessaires aux créations d'emplois et une provision en vue de la réforme du corps des conseillers des affaires étrangères, qui se traduira par la fusion des deux premières classes en une classe unique sur le modèle de la réforme du corps des administrateurs civils mise en œuvre dans les autres ministères.

Outre cette diminution du nombre d'emplois budgétaires, le projet de budget comporte la suppression de 4 emplois de volontaires internationaux et la création de 2 emplois de cadres contractuels pour le renforcement de la cellule chargée du contrôle de gestion.

Les premiers volontaires internationaux sont partis en janvier 2001. 2.500 coopérants du service national étaient en poste en janvier 2000 ; ils n'étaient plus que 1.600 en janvier 2001 et 1.274 en janvier 2002, en comptant les premiers volontaires internationaux. Depuis la fin du service militaire en coopération, en

octobre 2002, le nombre de volontaires est stabilisé autour de 1.000. L'effectif de ceux qui sont affectés dans les ambassades, les consulats et les services culturels, de l'ordre de 500, est constant. En revanche, ni les organisations non gouvernementales, ni l'AEFE n'ont souhaité recourir à des volontaires internationaux, tandis que le nombre de jeunes chercheurs affectés en laboratoire d'université étrangère par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères a très fortement diminué (590 coopérants en 2000, une centaine de volontaires internationaux en 2004) et que les jeunes gens placés auprès de structures étrangères au titre de l'assistance technique devraient être 378 en 2004, contre 630 en 2000. L'intérêt des jeunes pour ce dispositif est pourtant incontestable puisque, depuis l'ouverture du centre d'information sur le volontariat international le 10 octobre 2000, environ 60.000 candidatures ont été enregistrées.

b) Les réformes en cours en matière de rémunérations

À la suite d'un audit conjoint confié à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection des affaires étrangères sur les indemnités de résidence, le ministère des affaires étrangères a commencé, dès la fin de l'année 2003, à réformer ces indemnités afin de mettre un terme aux anomalies soulignées par l'audit, comme leur montant excessivement forfaitaire, les incohérences géographiques et de grille, leur logique statutaire au détriment d'une logique fonctionnelle qui serait mieux adaptée. Le ministère a d'abord opéré un reclassement des indemnités de résidence en fonction des indices de qualité de vie, de coût de la vie et de coût du logement, en prenant plus en compte ce dernier facteur que par le passé. Outre l'Irak, dont la grille a augmenté de 10 %, trente-sept ont vu leur grille progresser de 6 % au plus ; dans quarante-deux pays, dont ceux de l'Union européenne, les niveaux ont été maintenus ; dans 131 pays, les grilles ont été diminuées à des taux pouvant aller jusqu'à 15 % pour les indices les plus élevés. Dans sept pays, notamment en Europe de l'Est et dans les Balkans, où des incohérences manifestes ont été relevées, la baisse a pu atteindre 20 %. Il faut d'ailleurs noter que cette mesure de révision a touché tous les agents expatriés, quel que soit leur ministère de provenance. La loi de finances pour 2004 a prévu que ce reclassement génère une économie de 28 millions d'euros pour le ministère des affaires étrangères, dont 8 millions d'euros devaient être redéployés, pour moitié au profit de la revalorisation des rémunérations des recrutés, pour moitié au bénéfice des personnels de l'administration centrale.

Le mécanisme d'ajustement trimestriel « change-prix », qui a pour objectif de maintenir sur la durée le pouvoir d'achat des agents expatriés en monnaie locale, a été révisé : il ne s'applique plus qu'à 75 % de la masse des rémunérations, contre 85 % auparavant, pour tenir compte de la part des dépenses effectuées en euros.

À partir du 1^{er} janvier 2005, quatre autres éléments de la rémunération des agents vont être réformés :

– le mode de fixation des majorations familiales : il tiendra désormais compte du taux réel des frais d'écolage, des avantages servis en France et des charges d'expatriation additionnelles liées à la présence d'enfants, et trois tranches d'âges seront retenues ;

– la rémunération des personnels en service à l'étranger et placés en position de congé maladie : le régime de rémunération sera unique que le congé soit passé en France ou à l'étranger, et l'abattement de l'indemnité de résidence sera plus progressif ;

– la prise en charge des voyages de congés : les billets d'avion délivrés par les postes seront remplacés par une indemnité mensuelle de congé, sauf en ce qui concerne les premiers départs en poste et les retours définitifs ;

– l'indemnité de changement de résidence, qui sera totalement forfaitaire.

Ces réformes visent à la fois une meilleure adéquation entre le montant des indemnités et majorations et la réalité des surcoûts qu'elles visent à couvrir et la réalisation d'économies pour le ministère par la suppression de mécanismes de gestion inutilement lourds.

Votre Rapporteur spécial approuve entièrement ces orientations et est aussi très attaché à une meilleure prise en compte de la charge de travail réelle et du mérite dans les rémunérations. À cet égard, il salue la mesure prise récemment pour distinguer le niveau de rémunération de l'ambassadeur de France près les États-Unis d'Amérique de celui du représentant de la France près de l'Organisation des États d'Amérique⁽¹⁾. Les initiatives de ce type doivent être encouragées.

Par ailleurs, est poursuivi depuis 1999 un plan de revalorisation et d'amélioration de la situation des recrutés locaux. Le but est de leur garantir une rémunération équitable, d'améliorer leur protection sociale et de mieux les intégrer au sein des ressources humaines des postes. Grâce à la mesure nouvelle de 2,2 millions d'euros inscrite dans le budget pour 2004, vingt nouvelles grilles ont été revalorisées depuis le début de l'année et une dizaine devrait l'être dans les tout prochains mois. De nouveaux contrats d'assurances complémentaires ont été souscrits dans plusieurs pays.

2.- Des dépenses de fonctionnement stabilisées

En 2004, la partie des moyens de fonctionnement courant du ministère, globalisés sur le chapitre 37-90 depuis 2002, correspondant aux cinq pays de l'expérimentation, était inscrite sur le chapitre 37-30. Sur son article 20 figurait un montant indicatif correspondant à ces seules dépenses.

(1) L'arrêté interministériel du 26 août 2004 a créé une grille « Washington-OEA » à cette fin.

Dans le projet de budget pour 2005, l'expérimentation étant élargie d'un point de vue géographique, mais aussi en matière de type de crédits, les moyens de fonctionnement attribués aux différents postes concernés ne sont pas forcément isolés sur un article : on les identifie à l'article 02 des chapitres 39-01 et 39-03, mais ils sont regroupés avec les crédits destinés aux établissements culturels, de coopération et de recherche et des crédits d'intervention sur l'article 02 du chapitre 39-02 ; s'y ajoutent même des crédits destinés à des subventions d'investissement sur l'article 02 du chapitre 59-01. Nous sommes bien là au cœur de la logique de la loi organique, pour laquelle la nature des dépenses n'est pas essentielle.

a) Les frais de réception et de voyages

En 2003, 7 millions d'euros supplémentaires avaient été ouverts en loi de finances initiale sur le chapitre 37-89 à titre de provision pour l'organisation du sommet du G8 à Évian en juin. En 2004, la cause exceptionnelle de la hausse des crédits de ce chapitre ayant disparu, ils ont été rétablis à leur niveau antérieur (18,75 millions d'euros) et la dotation du chapitre 37-88 a été maintenue à 7 millions d'euros.

L'enveloppe de 18,75 millions d'euros correspond au niveau moyen des dépenses récurrentes constatées sur les cinq dernières années : versement de dotations forfaitaires à la présidence de la République, voyages officiels et visites d'État de personnalités étrangères en France, voyages du président de la République et du Premier ministre. Le chapitre 37-89 étant provisionnel, le coût des manifestations diplomatiques de grande ampleur peut toujours être couvert par un arrêté pour dépenses éventuelles. En 2003, plus de 22 millions d'euros supplémentaires ont permis de financer le solde du coût du sommet du G8 à Évian, le sommet France-Afrique à Paris et la conférence de Marcoussis sur la Côte-d'Ivoire. En 2004, un abondement à hauteur de 12 millions d'euros a déjà été effectué pour contribuer à la prise en charge de la commémoration du sixième anniversaire des débarquements et de la libération du territoire, du sommet de la francophonie de Ouagadougou, de l'indemnisation de la Suisse au titre des dépenses de sécurité mises en œuvre par les autorités helvétiques dans le cadre du sommet du G8.

Sur ce dernier point, la Cour des comptes conteste, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2003, la satisfaction exprimée par le ministère des affaires étrangères qui aurait contenu les dépenses du sommet du G8 dans l'enveloppe prévue. En effet, les dépenses imputées sur le chapitre correspondant sont de 25,4 millions de francs, alors même que le coût réel du sommet dépasserait le triple de ce montant. L'indemnisation des organismes et citoyens suisses lésés par les multiples contraintes de la réunion porterait les frais pour le ministère entre 39,4 et 43,4 millions d'euros, soit, selon la Cour, au coût des deux sommets de la présidence française de l'Union européenne du deuxième semestre 2000. S'y ajoutent les dépenses imputées sur les budgets de l'Intérieur (20,8 millions d'euros) et de la Défense (14,6 millions d'euros).

Pour 2005, il est proposé de reconduire les crédits du chapitre 37-89 (18,75 millions d'euros) et d'augmenter de 0,63 million d'euros, à 7,63 millions d'euros, ceux du chapitre 37-89, principalement sous l'effet d'une mesure nouvelle destinée aux frais de déplacements ministériels.

b) Les moyens de fonctionnement courant

Globalisés depuis plusieurs années sur le chapitre 37-90, les moyens de fonctionnement des services se trouvent désormais partiellement inscrits sur d'autres chapitres à la suite de la mise en place des expérimentations qui visent à rapprocher les coûts de fonctionnement des autres dépenses relatives à une politique, dans la logique de la loi organique relative aux lois de finances.

– Une exécution particulièrement difficile en 2003

Le chapitre 37-90 – Moyens généraux des services a subi une régulation particulièrement forte en 2003 : plus de 12 % des crédits ouverts en loi de finances initiale ont été annulés, part portée à plus de 15,5 % des crédits hors rémunérations des personnels de droit local. Les postes s'étant déjà vu imposer un taux de régulation de 9 % sur les moyens de fonctionnement en 2002, celui-ci a été ramené à 4 % en 2003, ce qui a fait peser la régulation très lourdement sur l'administration centrale et a conduit à des reports de charges sur 2004. Si l'effet change favorable a facilité le fonctionnement des postes, une partie du gain induit a été restituée à l'administration centrale et redéployée à hauteur de 2,2 millions d'euros pour assurer le fonctionnement minimal de certains services qui étaient, à l'exemple de la valise diplomatique, en situation de cessation de paiement dès l'été 2003.

Votre Rapporteur spécial regrette vivement que les rigueurs de la régulation budgétaire aient conduit à des dysfonctionnements graves, qui ont nui à l'efficacité de notre diplomatie et à l'image de la France. Il se réjouit que la situation soit nettement meilleure en 2004, même si le chapitre 37-90 n'a pas bénéficié de l'intégralité des crédits de reports de 2003 sur 2004.

En effet, sur les 13,2 millions d'euros de crédits de reports ouverts sur 2004, 11,1 millions d'euros ont été annulés pour être transférés sur d'autres sections ministérielles, comme votre Rapporteur spécial l'a indiqué à propos de la gestion 2004. Comme l'intégralité des reports sollicités pour 2004 correspondait à des engagements antérieurs non soldés, 11,1 millions de charges se rattachant à l'exercice 2003 ont dû être liquidés sur des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004. Heureusement, le décret d'annulation du 19 août 2004 a épargné le chapitre 37-90.

– Des moyens globalement stabilisés

Comme le projet de budget pour 2004, le projet de budget pour 2005 donne l'impression d'une diminution sensible des crédits du chapitre 37-90 à cause des transferts induits par les expérimentations. Si on réintègre les

12,21 millions d'euros transférés, les moyens de fonctionnement courant atteignent **292,08 millions d'euros**, contre 289,86 millions d'euros sur ce chapitre en 2004. Ils sont donc en **très légère hausse de 0,76 %**.

La différence est le résultat des mouvements suivants :

– la non-reconduction de l'octroi, à titre non reconductible, de 3,37 millions d'euros permettant d'abonder en gestion les moyens de fonctionnement des services : il s'agissait, en 2004, d'une innovation du ministère destinée à permettre un intéressement des services des visas aux résultats de leurs activités ; ces crédits avaient vocation à être débloqués si les objectifs de recettes étaient atteints – c'est-à-dire si la recette provenant des visas dépassait de 10 millions d'euros celle enregistrée en 2002 (voir *infra*) ;

– une mesure nouvelle de 6,19 millions d'euros destinée à renforcer les moyens des services : elle permet de doter de 4 millions d'euros l'article 90 des crédits à répartir entre services des visas en fonction de leurs recettes ;

– une réduction de crédits de 3,12 millions d'euros sur les dépenses d'informatique et de télématique, afin d'ajuster les crédits au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement ;

– une mesure nouvelle du même montant afin de permettre le développement de projets informatiques nouveaux ou en cours de généralisation et l'extension d'applications existantes ;

– trois mesures de transferts internes, extérieures à l'expérimentation, pour un solde négatif à hauteur de 0,6 million d'euros.

Sur le chapitre 37-90, 72,25 millions d'euros sont attribués à l'administration centrale (dont 1,56 million d'euros pour le service central d'état-civil), en hausse de 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Ces crédits représentent presque 24 % du total général. Près de 230 millions d'euros (soit 74 %) seraient destinés aux dépenses des services à l'étranger (rémunérations des personnels de droit local, dépenses de déplacement, frais de représentation, dépenses d'informatique et de télématique). Le Haut conseil de la coopération internationale recevra quant à lui 0,62 million d'euros, comme l'année précédente.

Dans la mesure où les moyens généraux des services relatifs aux cinq premiers pays expérimentateurs ont été globalisés en 2004 et ne peuvent plus être isolés, l'enveloppe totale des crédits de fonctionnement courant ne pourra être connue que *a posteriori*. Néanmoins, les dépenses relatives à ces cinq pays étaient évaluées, pour 2004, à 25,4 millions d'euros alors transférés du chapitre 37-90 sur l'article 20 du chapitre 37-30. Ajoutées aux crédits du chapitre 37-90 avant les transferts liés aux nouvelles expérimentations, elles portent le total des crédits de fonctionnement courant à 317,48 millions d'euros, à comparer à 315 millions d'euros en 2004, soit une hausse prévisionnelle de 0,78 %.

Par ailleurs, si les 4 millions d'euros de crédits à répartir prévus pour 2004, ont été intégralement accordés au ministère, il est très improbable qu'il en soit de même en 2005 (voir *infra*) : sans eux, les moyens de fonctionnement courant seraient en repli de presque 0,5 %.

– *Le mécanisme contestable des « crédits à répartir »*

Une provision pour frais de dossiers visas a été constituée en loi de finances initiale pour 2004 à hauteur de 4 millions d'euros répartis entre les chapitres 37-90 (3,37 millions d'euros) et 37-30 (0,63 million d'euros).

La lettre plafond du Premier ministre, en date du 31 juillet 2003, prévoyait que les 4 millions d'euros ainsi provisionnés seraient mobilisables au profit du ministère des affaires étrangères à condition que le montant total des frais de visas perçus en 2003 excède d'au moins 10 millions d'euros celui des droits de timbre perçus en 2002 sur les visas. Les conditions ont été remplies puisque les recettes perçues au titre des visas en 2003 ont été supérieures de bien plus de 10 millions d'euros à celles enregistrées en 2002 : les recettes de chancellerie se sont élevées à 83,81 millions d'euros, contre 58,35 millions d'euros en 2002, et les timbres de chancellerie ont représenté une recette de 1,41 million d'euros.

Les 4 millions d'euros de crédits ont été rendus disponibles le 28 juin 2004. S'agissant de crédits provenant d'une restitution partielle de recettes générées par les services consulaires du ministère, leur affectation a été prioritairement orientée vers le financement de projets se rattachant à la direction des Français de l'Étranger et des étrangers en France. Cette somme a principalement participé au développement de projets informatiques relatifs à l'état-civil (1,43 million d'euros), au respect des nouvelles exigences biométriques (0,44 million d'euros) et au financement de travaux prioritaires dans divers postes consulaires.

Un solde non affecté au 1^{er} septembre 2004 de 0,94 million d'euros est gardé en réserve par le ministère. Cette somme a vocation à servir de réserve de pilotage dans le cadre du lissage budgétaire de fin de gestion et de la couverture des imprévus budgétaires sur le chapitre 37-90.

Cette innovation sera renouvelée en 2005. Mais ces crédits, indisponibles au 1^{er} janvier 2005, ne seront rendus utilisables qu'à concurrence de 35 % des recettes de visas supplémentaires constatées par rapport aux recettes de l'exercice précédent, dans la limite des 4 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances. Dans la mesure où l'augmentation des recettes en 2003 était le résultat du passage de la perception de droits de chancellerie au paiement de frais de dossier, depuis le 1^{er} janvier 2003, il est très peu probable qu'elle se poursuive en 2004. Surtout, il faudrait qu'elle atteigne 12 millions d'euros pour que les 4 millions d'euros de crédits à répartir soient accordés au ministère des affaires étrangères.

Votre Rapporteur spécial estime que, si le mécanisme d'un financement supplémentaire conditionnel est intéressant, les conditions ainsi imposées ne sont pas acceptables. Le rattachement par fonds de concours d'une partie ⁽¹⁾ des droits de chancellerie a été remplacé en 2001 par un rebasage des moyens de fonctionnement des services des visas à hauteur de 18,14 millions d'euros, dans la mesure où le ministère des finances avait jugé que ces droits constituaient une recette fiscale.

Cette qualification juridique, contestable au demeurant, ne peut s'appliquer aux frais de dossier qui ont remplacé les droits de chancellerie depuis le 1^{er} janvier 2003, en application des décisions prises par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre des accords de Schengen. C'est l'avis parfaitement fondé de la Cour des comptes qui met notamment en avant le fait qu'une recette fiscale ne saurait être créée sans l'autorisation du Parlement. Il semble donc clair que les droits désormais perçus correspondent à une prestation de service et peuvent, à ce titre, conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, donner lieu à un rattachement par fonds de concours au budget du ministère des affaires étrangères.

Votre Rapporteur spécial juge ce rattachement très souhaitable. Il permettrait au ministère de couvrir une partie des charges de fonctionnement des services des visas, estimés à 45,5 millions d'euros (32 millions d'euros pour les personnels et 13,5 millions d'euros de coût de structure), ainsi que les investissements nécessaires en matière de biométrie et de télé-administration. La question de la part des frais de dossier à restituer au Quai d'Orsay reste à discuter. Plusieurs solutions sont possibles, depuis un rattachement de l'ensemble du produit, jusqu'à celui d'une partie de la recette supplémentaire obtenue depuis le changement de système. En fonction de l'option choisie, les moyens inscrits sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » devront être ajustés. Votre Rapporteur spécial serait favorable à un partage à parts égales entre ce programme et le reste du budget général.

Il se félicite par ailleurs que le passage au paiement de frais de dossiers ait conduit à une réduction non négligeable du nombre de refus de visas : alors que le nombre d'accords était stable (un peu supérieur à 2 millions), celui des refus est passé de plus d'un million en 2002 à moins de 500.000 en 2003. Les dossiers à traiter sont donc relativement moins nombreux, et le ratio du nombre de dossiers par agent, qui s'est réduit de 4.500 à 3.395 dossiers par an entre 2002 et 2003 en zone de risque migratoire élevé, est plus raisonnable.

(1) Cette part avait été fixée à 20 % en 1992, lorsque le ministère des affaires étrangères avait obtenu ce rattachement ; elle avait été portée à 30 % à partir de 1997. Le produit de ce fonds de concours abondait à égalité les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement.

c) Des crédits de fonctionnement des centres et instituts culturels orientés à la baisse

Les crédits du chapitre 37-95 servent à financer les 26 centres de recherche dépendant du ministère des affaires étrangères, ainsi que 159 établissements à vocation pluridisciplinaires du réseau culturel, implantés dans quatre-vingt-seize pays. En 2004, la dotation était de 51 millions d'euros.

Le projet de budget prévoit d'inscrire **40,38 millions d'euros** sur ce chapitre. En effet, un total de 9,59 millions d'euros est transféré de ce chapitre vers les chapitres d'expérimentation 39-02 (à hauteur de 7,43 millions d'euros) et 59-01 (pour 2,16 millions d'euros). S'ajoutent à ces mouvements une **mesure d'économie de 0,5 million d'euros**, résultat de l'abattement forfaitaire de 0,2 % annoncé dans la lettre plafond du Premier ministre, et deux autres transferts, liés aux modifications du réseau culturel, pour un solde négatif du même montant. Par ailleurs, le financement de la délégation archéologique française en Afghanistan, à hauteur de 0,28 million d'euros, sera assuré sur l'article 40 par redéploiement au sein du chapitre. Globalement, les moyens des établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger seront réduits de 2 %. Cette baisse des crédits répond aux divers aménagements devant intervenir dans le réseau culturel, selon les orientations indiquées *supra*.

LES CRÉDITS DU CHAPITRE 37-95 – ÉTABLISSEMENTS CULTURELS

(en millions d'euros)

LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
70	75,31	79,73	51,44 ⁽¹⁾	51	40,38 ⁽²⁾

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

(2) 9,59 millions d'euros sont transférés hors de ce chapitre.

Source : d'après documents budgétaires.

3.– Les économies réalisées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui est constitué de 74 établissements en gestion directe et 195 établissements conventionnés, a accueilli **156.951 élèves** au cours de l'année scolaire 2003-2004. Il en comptait 144.320 en 1990, soit une progression de l'ordre de 9 % en une douzaine d'années. Parmi eux, près de 70.000 sont français, contre 55.836 en 1990 ; pour la première fois depuis la création de l'agence, la part des élèves français est supérieure à celle des élèves ayant la nationalité du pays où se situe l'établissement. Le nombre d'élèves français bénéficiant d'une **bourse** était de 19.210, contre **18.351** l'année précédente, soit une augmentation de 4,5 %.

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

Nationalité	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	Répartition des élèves par nationalité (en %)
Français	66.951	67.779	68.597	69.836	43,7
Nationaux	70.415	69.009	68.728	68.348	42,8
Étrangers tiers	21.111	21.267	21.541	21.456	13,5
Total	158.055	158.055	158.866	159.640	100

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

À structure constante, le budget initial de l'AEFE pour 2004 est en retrait de 3,19 % par rapport au budget initial 2003, qui était lui-même en progression de 8 % par rapport à celui de 2002. L'État fournit l'essentiel de ce budget (79,52 % des recettes), le solde étant financé principalement par les contributions des parents d'élèves. La subvention, entièrement versée par le ministère des affaires étrangères, s'élève en 2004 à 332 millions d'euros, en baisse de 1,7 % par rapport à 2003. Parallèlement, la contribution des parents d'élèves à la rémunération des enseignants résidents devrait atteindre 81,46 millions d'euros, en baisse de 5,37 % par rapport au montant inscrit dans le budget prévisionnel pour 2003 (86,08 millions d'euros). En effet, en 2003, cette contribution s'est limitée à 79,1 millions d'euros à cause de la mise en place de l'indemnité spécifique de vie locale et par la transformation d'établissements en déduction en établissements en participation. En outre, la crise en Côte-d'Ivoire a entraîné des difficultés dans la remontée des contributions.

Côté dépenses, les charges de personnel pour 2004 (348,38 millions d'euros) diminuent de 4,16 % par rapport aux dépenses prévues en 2003, grâce à l'économie réalisée par la transformation de postes d'expatriés en postes de résidents. Cette transformation, qui a concerné 128 postes d'expatriés à la rentrée 2003 et en touchera 32 de plus au 1^{er} janvier 2005, a aussi permis de réduire de 20 % les frais de voyages et de déménagements. L'aide aux familles françaises atteint 40,7 millions d'euros grâce à l'augmentation obtenue en loi de finances initiale, celle aux élèves étrangers, dite « bourses d'excellence », 2,1 millions d'euros.

Après avoir diminué de 6 millions d'euros en loi de finances pour 2004, la subvention de l'AEFE devrait enregistrer, en 2005, une nouvelle baisse de 7,58 millions d'euros (2,28 %), pour atteindre 324,7 millions d'euros. Cette évolution résulte des mouvements suivants :

- la non-reconduction de la dotation de 10,62 millions d'euros accordée en 2004 à titre non renouvelable pour compenser l'incidence de la réforme du statut des personnels résidents ;
- deux mesures d'ajustement à la hausse de 1,47 million d'euros au total, incluant notamment la création des 14 emplois transférés du ministère des affaires étrangères, pour 0,5 million d'euros, et le coût (0,4 million d'euros) de l'ouverture de nouvelles classes au lycée d'Alger ;

- deux mesures nouvelles en faveur des bourses scolaires (à hauteur de 0,29 million d'euros) et des bourses d'excellence (0,06 million d'euros) ;
- un transfert de 1,22 million d'euros en provenance de l'article 40 du chapitre 42-32, dédié aux crédits de la francophonie, relatif à la subvention du fonds de scolarisation des enfants francophones, qui transitait auparavant par l'Agence intergouvernementale pour la francophonie.

Les dotations d'investissement des établissements d'enseignement, inscrites sur l'article 31 du chapitre 57-10, qui avaient fortement progressé en 2002, ont été réduites, en 2003, de 18,9 % pour les crédits de paiement et de 24,3 % pour les autorisations de programme, et, en 2004, respectivement de 36,4 % et de 45,5 % . Le projet de budget pour 2005 propose une hausse, bienvenue, de plus de 11 % des crédits de paiement comme des autorisations de programme, qui s'établiraient à 9,07 millions d'euros. Ces crédits concernent les seuls établissements en gestion directe, qui sont en général relativement bien entretenus. Une réflexion est menée actuellement par l'agence et le ministère des affaires étrangères sur les modalités d'un éventuel transfert de compétences dans ce domaine. Les établissements conventionnés, dont l'état matériel est très variable, reçoivent seulement des subventions de l'AEFE, lesquelles devaient atteindre 5,97 millions d'euros, en 2004. Cette enveloppe est en augmentation de 1 million d'euros par rapport à l'année précédente pour permettre de réaliser les opérations qui n'ont pu être faites en 2003.

Votre Rapporteur spécial reviendra, dans le chapitre qu'il consacre aux problèmes immobiliers, à la question de l'entretien des établissements scolaires en gestion directe, à travers l'exemple du lycée Chateaubriand de Rome, dans lequel il s'est rendu.

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

4.- Le léger redressement des crédits immobiliers

Le ministère dispose d'un seul véritable chapitre d'équipement, le chapitre 57-10 – Équipements administratif et divers, qui finance les opérations d'investissement de l'administration centrale, des services diplomatiques et consulaires, des services de coopération et d'action culturelle, des établissements d'enseignement et des instituts et centres culturels. Il accueille également les crédits destinés à la modernisation des équipements de télécommunications et du chiffre.

Après avoir été réduites de 13,3 % en autorisations de programme et de 13,5 % en crédits de paiement en loi de finances pour 2003, ces dotations ont été encore plus fortement touchées, en 2004, par l'effort de maîtrise des dépenses publiques : les crédits de paiement ont été réduits de 10,3 % et les autorisations de programme de 23,5 %. Ces réductions drastiques étaient motivées par la situation budgétaire délicate du pays et correspondaient aussi à la volonté du ministre des affaires étrangères de faire en sorte que les locaux diplomatiques et consulaires français soient avant tout fonctionnels, sans entraîner de chantiers trop coûteux. L'obligation de reports imposée en 2003 a porté les crédits ouverts de 42 millions d'euros à 63 millions d'euros, dont 33 millions d'euros déjà consommés au 31 août 2004.

L'absence de mesures de régulation budgétaire sur les crédits des Affaires étrangères, en 2004, a évité que la situation de cessation de paiement rencontrée par le Quai d'Orsay sur ce chapitre au second semestre 2003 ne se reproduise.

Les dotations ont néanmoins atteint un niveau insuffisant au regard de la réalité des besoins, le niveau des crédits reportés ayant fortement diminué. C'est pourquoi le projet de budget pour 2005 prévoit une augmentation de 5 millions d'euros des crédits de paiement (à 50 millions d'euros), comme des autorisations de programme (à 47 millions d'euros).

En 2004, la plus grosse dépense relative aux services à l'étranger (11 millions d'euros de crédits de paiement) a concerné la rénovation complète de l'ambassade de Varsovie, dont le financement devrait s'achever en 2005 avec l'octroi de 2,5 millions d'euros ; les autres opérations sont nettement plus modestes (construction d'une ambassade à Abidjan, rénovation de celle de Bamako, lancement de la construction de l'ambassade d'Accra, acquisition à Berne, extension du consulat général à Annaba). Au total, 30 millions d'euros de crédits de paiement ont été utilisés pour les services des ambassades et les consulats à l'étranger. L'administration centrale a bénéficié de 3,5 millions d'euros, tandis que 8,35 millions d'euros ont été réservés aux légations baltes⁽¹⁾. La construction du lycée français de Milan, l'aménagement de celui de Moscou et les travaux qui accompagnent la réouverture du lycée d'Alger ont constitué les plus grosses dépenses au titre des établissements d'enseignement, pour lesquels 11,76 millions d'euros ont pu être ouverts en exécution. Enfin, pour ce qui concerne les établissements culturels, la relocalisation du centre culturel de Tel-Aviv a induit une dépense de 3,5 millions d'euros, sur les 6,48 millions d'euros qui leur ont été affectés.

(1) Afin de régler un différent né de l'histoire, la France a racheté aux trois États baltes leurs légations à Paris, occupées par des services de l'ambassade de Russie. Elle a obtenu, en contrepartie, une série d'avantages immobiliers à Moscou et dans les États baltes.

Pour 2005, les crédits de paiement demandés sont centrés sur la poursuite voire l'achèvement du financement d'opérations, comme la construction de l'ambassade de Berlin et d'une résidence à Abuja, ou celle du nouveau lycée de Milan. Les principales opérations nouvelles concernent le campus diplomatique de Bagdad, des logements à Alger et la réimplantation de la chancellerie et du consulat à Londres. Surtout, l'augmentation, quoique modérée, des crédits permettra de relancer de nombreuses opérations différées. Ainsi, 1 million d'euros bénéficiera au projet de campus diplomatique de Pékin, dont le concours d'architecture est en cours, et 4 millions d'euros seront destinés à la réouverture du consulat général d'Oran.

Votre Rapporteur spécial consacre une partie de son rapport aux problèmes posés par la gestion immobilière du patrimoine de l'État à l'étranger.

C.— LA STABILISATION DE CERTAINES INTERVENTIONS

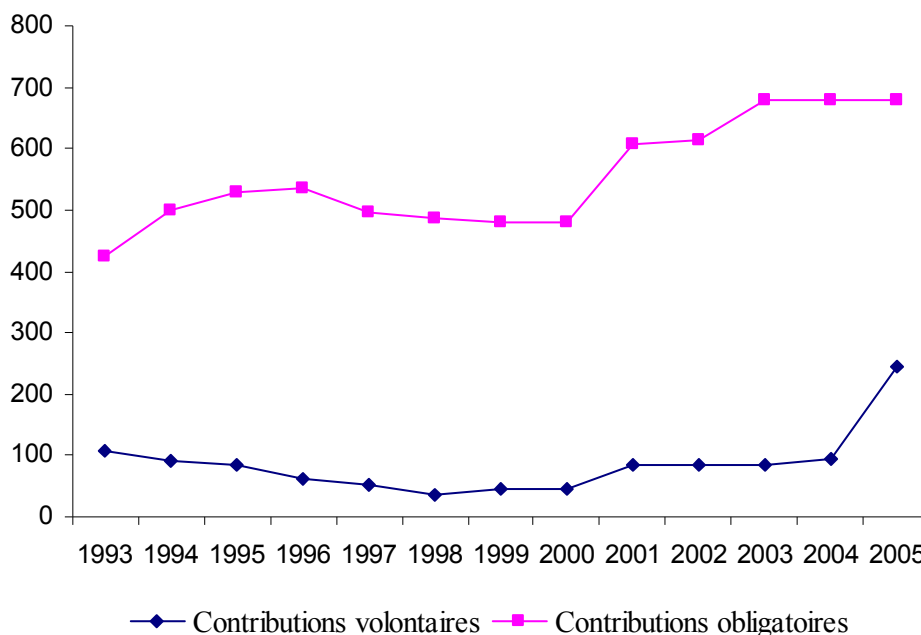
En plus des économies réalisées sur son train de vie, le ministère des affaires étrangères a dû faire des choix parmi ses interventions. Pour financer celles qui sont prioritaires, il a stabilisé, ou légèrement réduit, les dotations consacrées à certaines d'entre elles. Cet arbitrage, déjà réalisé en 2004, a pour conséquence la réduction de fait de certaines actions. Heureusement, en 2005, l'effet change-prix devrait être positif pour le ministère et limiter l'impact négatif de l'absence de réévaluation des dotations au niveau de l'inflation prévue.

1.— Les contributions aux organisations internationales

Après une croissance de 10 % des dotations consacrées aux **contributions françaises aux organisations internationales** en loi de finances initiale pour 2003, les contributions obligatoires ont été maintenues en 2004 à leur niveau de 2003, mais les contributions volontaires ont bénéficié d'une hausse de 11,5 % au profit exclusif de la francophonie. Il n'est pas non plus prévu d'augmentation des contributions obligatoires en 2005 et l'évolution positive de l'enveloppe des contributions volontaires est uniquement imputable à l'inscription, sur leur chapitre, de la participation au Fonds de lutte contre le sida.

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

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

a) La stabilisation des contributions obligatoires

En 2003, la dotation du chapitre 42-31 – Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires) a été fixée à **678,8 millions d'euros**, en hausse de 10,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Elle a été reconduite au même niveau en 2004 et il est proposé de faire de même pour 2005.

Ces crédits, qui constituent plus de 15 % du budget des Affaires étrangères, alimenteront les budgets de près de 130 organisations internationales, les dix plus importantes représentant 70 % du total. Mais les organisations du système des Nations Unies en absorbent une part prépondérante (près de 53 %).

La présentation du chapitre 42-31 a été revue en 2004 pour distinguer la dotation destinée aux organisations du système des Nations Unies (article 11) de celle qui finance les opérations de maintien de la paix (article 12). En 2005, la première atteindra 223,17 millions d'euros, la seconde 136,22 millions d'euros, comme en 2004.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

(en millions d'euros)

Année	Crédits ouverts en loi de finances initiale	Évolution (en %)	Versements effectués à ce titre	Crédits ouverts destinés à l'ONU et aux institutions de l'ONU	Évolution (en %)
1999	481,21	- 0,77	536	215,17	- 2,73
2000	478,42	- 0,58	688	210,60	- 2,12
2001	608,39	27	787	320,86	-
2002	613,34	0,81	719	320,86	0
2003	678,76	10,66	677	362,39	12,95
2004	678,76	-	518 ⁽¹⁾	359,39	- 0,44
2005	678,76	-	(nd)	359,39	-

(1) Au 31 août 2004.

Source : ministère des affaires étrangères et documents budgétaires.

Malgré des hypothèses de change favorables à l'euro, le maintien des crédits de l'article 11 à son niveau de 2004 est nécessaire car les budgets 2005-2006 des organisations ont souvent été adoptés en augmentation nominale pour maintenir le pouvoir d'achat de celles dont le budget est en dollars. Pour ce qui est des opérations de maintien de la paix, les prévisions s'établissent, pour 2005, à 200 millions de dollars, soit de l'ordre de 180 millions d'euros, pour une dotation initiale de 136 millions d'euros. L'augmentation des dépenses en 2005 sera la conséquence de la mise en place de nouvelles opérations de maintien de la paix en Côte-d'Ivoire, au Burundi, à Haïti, au Libéria, voire au Soudan, seul des pays précités pour lequel l'opération est encore en cours de discussion. Pour faire face à ces besoins supplémentaires, le chapitre 42-31, dont les crédits sont provisionnels, devra être abondé en cours de gestion.

Le reste des crédits est versé, pour moitié, à des organisations à vocation scientifique (principalement le Centre européen pour la recherche nucléaire qui reçoit plus de 16 % des contributions totales en 2004) et, pour la seconde moitié, à d'autres organisations, parmi lesquelles figurent le Conseil de l'Europe, l'Organisation de la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et l'Organisation de coopération et de développement économiques. Votre Rapporteur spécial rappelle que la participation de la France au financement du Centre européen pour la recherche nucléaire a vocation à être inscrite sur les crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » dans le budget 2006. Dans la mesure où le ministère des affaires étrangères n'y participe pas, les crédits correspondant seront rattachés à un programme du ministère en charge de la recherche.

PRINCIPALES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES VERSÉES EN 2004 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

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

(1) Estimations.

Source : ministère des affaires étrangères.

b) La stagnation des contributions volontaires, hors participation au Fonds mondial de lutte contre le sida

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

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

(en millions d'euros)

Organismes	2000	2001	2002	2003	2004
Versements effectués à partir du chapitre 42-32, article 10	47,97	52,15	52,23	51,66	48,86
PNUD (développement)	15,24	16,00	16,00	16,00	16,05
FNUAP (population)	1,22	1,22	1,30	1,22	1,22
UNICEF (enfance)	7,32	7,50	7,50	7,50	7,30
HCR (réfugiés)	7,32	9,16	8,14	8,15	7,85
PAM (alimentation)	2,74	2,75	2,76	3,00	3,00
UNESCO (culture)	0,15	0,15	0,15	2,14	0,15
OMS (santé)	0,39	0,40	0,30	0,30	0,30
PNUE (environnement)	0,91	1,00	1,00	1,00	1,00
FENU (équipement)	1,22	1,20	1,25	1,20	1,20
Volontaires des Nations Unies	0,08	0,07	0,12	0,10	0,10

Source : d'après ministère des affaires étrangères.

En 2004, 10 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts au bénéfice du Fonds multilatéral unique (doté de 46,68 millions d'euros), à la suite des engagements pris par le président de la République au sommet de la francophonie de Beyrouth.

Pour 2005, mis à part l'inscription des 150 millions d'euros destinés au Fonds mondial de lutte contre le sida, et le transfert au profit de l'AEFE de 1,22 million d'euros de subvention au fonds de scolarisation des enfants francophones, la dotation, de **94,55 millions d'euros**, est reconduite à son **niveau de 2004**.

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

(en millions d'euros)

Années	Dotations initiales	Modifications	Consommation
1999	45,44	5,22	50,66
2000	46,85	3,26	50,11
2001	84,96	1,70	88,66
2002	85,87	22,6	100,21
2003	85,87	4,56	89,48
2004 ⁽¹⁾	95,77	6,02	64,64
2005 ⁽²⁾	244,55	(nd)	(nd)

(1) au 31 août 2004.

(2) projet de loi de finances ; dont 150 millions d'euros pour le Fonds mondial de lutte contre le sida.

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

La France a consacré 48,86 millions d'euros à des contributions volontaires au système des Nations Unies en 2004, alors qu'elle versait à ce titre 99,55 millions d'euros en 1992. Les contributions volontaires ont connu une

baisse brutale en 1995 (– 57 %) pour absorber l'augmentation des contributions obligatoires, en particulier pour les opérations de maintien de la paix, dans un contexte de plafonnement du budget du ministère. Depuis lors, elles n'ont plus jamais retrouvé leur niveau antérieur.

Le ministère des affaires étrangères avait proposé, dans le cadre de la préparation du budget 2004, une mesure nouvelle de 34,5 millions d'euros, premier volet d'un rattrapage en trois ans du niveau de contributions qui serait en adéquation avec les ambitions de la France. Le CICID avait en effet préconisé « *de consacrer une part de l'accroissement de l'APD à l'augmentation des contributions au système des Nations Unies (qui représentent 3,1 % de l'aide globale de la France et 10 % de son aide multilatérale), en sélectionnant celles des agences des Nations Unies qui interviennent dans des domaines ou des zones correspondant aux priorités françaises* ». Un renforcement de nos contributions à l'UNRWA ⁽¹⁾, au FENU, au PNUD, à l'OMS, au FNUAP, à l'UNICEF, à l'ONUSIDA, au CICR ⁽²⁾ ou au PNUE serait, en effet, une excellente chose.

Votre Rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion en ce sens soit menée dans la perspective des prochains budgets. L'augmentation de nos contributions participerait à la progression de notre APD, mais elle favoriserait aussi nos intérêts, qu'il s'agisse de la présence française dans le personnel des organisations, des achats à la France ou du succès de candidats français à des postes électifs. L'effet de levier de ces contributions volontaires est plus important qu'il n'y paraît.

2.– Les subventions à l'audiovisuel extérieur

Pour 2005, il est proposé de reconduire, une fois encore, la dotation de **165 millions d'euros inscrite sur le chapitre 42-14** pour financer le soutien aux opérateurs français que sont TV 5, Canal France International (CFI) et Radio France Internationale (RFI).

En 2003, les crédits ouverts ont été réduits à hauteur de 3 millions d'euros en cours d'exécution, et entièrement consommés. Devant la stabilité de la dotation proposée dans le projet de loi de finances pour 2004 et la persistance de l'économie de 3,55 millions d'euros, apparue en gestion 2003, provenant de la suppression des dotations aux bouquets satellitaires et à Portinvest, le ministère a choisi de réévaluer de 1,5 % les subventions à TV 5 et RFI.

La subvention à RFI (71,42 millions d'euros) devait être complétée en 2004 par 53,34 millions d'euros provenant du produit de la redevance. Le budget initial de cette radio s'établissait à 128,9 millions d'euros, en baisse de presque 1 % par rapport à 2003, année où il avait crû de 9,6 % grâce à un prélèvement sur le fonds de roulement.

(1) L'Office de secours et de travaux des réfugiés arabes de Palestine.

(2) Le Comité international de la Croix Rouge.

Si la dotation globale est maintenue au même niveau en 2005, un redéploiement au sein du chapitre doit permettre de dégager 1 million d'euros en faveur de la chaîne MEDI 1 SAT. La subvention à TV5, qui reçoit aussi 3,99 millions d'euros du ministère de la culture, doit progresser de 62,64 millions d'euros à 62,72 millions d'euros, tandis que celle destinée à RFI atteindra 72,13 millions d'euros (+ 1 %). CFI sera doté de 20,5 millions d'euros (contre 21,15 millions d'euros en 2004).

La reconduction des crédits destinés aux opérateurs audiovisuels ne reflète pas l'intérêt que le Gouvernement témoigne à ce secteur. En effet, **la création de la chaîne française d'information internationale**, demandée par le président de la République en février 2002, ne trouve toujours pas de traduction budgétaire dans le projet de budget pour 2005. Différents scénarios ont été élaborés au cours de l'année 2003.

La mission d'information commune de l'Assemblée nationale a préconisé un rapprochement de l'ensemble de la sphère de la communication publique nationale, sous la forme d'un groupement d'intérêt public qui associerait aussi des structures internationales comme TV5 ou Euronews, et des entreprises privées comme TF1 ou Canal Plus, de façon à profiter au maximum des synergies théoriquement possibles.

Parallèlement, à la suite des conclusions du rapport confié à notre collègue Bernard Brochand, les deux principaux opérateurs public et privé de télévision, France Télévisions et TF1, ont proposé en décembre 2003 un projet commun de chaîne d'information. Son coût est estimé à 40 millions d'euros pour l'année de lancement, en partie ou essentiellement sous forme de capital ou d'emprunt, et de 70 millions d'euros par an pour le fonctionnement en régime de croisière, grâce à l'apport d'images gratuites de France Télévision et de TF1 et aux financements assurés à hauteur de 5 millions d'euros par un « club des fondateurs ».

Aucune décision n'a encore été mise en œuvre. Le ministère des affaires étrangères et celui de la culture et de la communication sont en train d'évaluer l'intérêt de ce projet, et en particulier sa complémentarité avec les autres opérateurs de notre audiovisuel extérieur, absents du montage proposé.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il serait regrettable de ne pas associer TV5 à la création de cette chaîne, alors qu'elle a fait la preuve, notamment au moment de la guerre en Irak, de la qualité de sa rédaction. Une augmentation de l'ordre de 20 millions d'euros de sa dotation devrait lui permettre de renforcer ses équipes éditoriales et de créer une filiale spécialisée dans l'information. Cette évolution de TV5 suppose naturellement l'accord des partenaires francophones de la France présents dans son capital ⁽¹⁾.

(1) Le tiers du capital de la chaîne est détenu par des opérateurs francophones belge, suisse, et canadiens. Le reste appartient à France Télévisions (47,4 %), Arte France (12,5 %), et, de manière plus marginale, à Radio France Outre-mer et à l'Institut national de l'audiovisuel.

3.– La coopération militaire et de défense

Le projet de budget propose de maintenir, en 2005, les crédits d'intervention destinés à la coopération militaire et de défense au même niveau qu'en 2003 et 2004, après le mouvement continu de baisse enregistrée pendant plus de dix ans et enfin interrompu en 2003.

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

(en millions d'euros)

Années	Section Coopération (chapitre 41-42)	Section Affaires étrangères (chapitre 42-29)	Total
1996	118,30	13,49	131,79
1997	112,71	13,03	125,74
1998	107,22	13,13	120,35
1999 ⁽¹⁾	(ns)	118,99	118,99
2000 ⁽²⁾	(ns)	115,06	115,06
2001	(ns)	109,83	109,83
2002	(ns)	103,67	103,67
2003	(ns)	93,51	93,51
2004	(ns)	93,51	93,51
2005	(ns)	93,51	93,51

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

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

Source : ministère des affaires étrangères.

Cette **stabilité** globale recouvre une nouvelle répartition des crédits entre articles. La moitié des dépenses concerne toujours les rémunérations des coopérants militaires, mais, à 50,8 millions d'euros, elles sont encore réduites de 0,7 million d'euros, après une baisse de 4,3 millions d'euros en 2004 ; la dotation destinée à l'achat et l'entretien de matériel en soutien aux armées locales, augmentée de 3,1 millions d'euros en 2004, sera légèrement ajustée à la baisse, passant de 18,26 millions d'euros à 18,11 millions d'euros. Ces économies sont réparties entre la formation des stagiaires étrangers, pour 0,6 million d'euros (à 23,1 millions d'euros), et la coopération militaire et de défense avec les organisations régionales, pour 0,25 million d'euros (à 0,4 million d'euros).

4.– Certains moyens d'interventions de politique internationale

Les crédits alloués à la politique internationale, hors contributions aux organisations internationales et concours financiers, sont inscrits sur les chapitres 42-26 – Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire et 42-37 – Interventions de politique internationale ⁽¹⁾. Votre Rapporteur spécial a déjà salué l'augmentation des moyens destinés à la promotion de l'Europe. Les

(1) *Ces chapitres sont inscrits à l'état H annexé au projet de loi de finances et peuvent donc voir reportés de 2004 à 2005 les crédits non consommés.*

autres types d'interventions financées sur le chapitre 42-37 ne devraient pas bénéficier de plus de moyens en 2005. Quant au quasi-doublement des crédits d'aide alimentaire, il est le résultat d'un transfert de crédits.

a) L'augmentation optique des crédits de l'aide alimentaire

Les crédits destinés à financer le transport et diverses opérations liées à l'**aide alimentaire** ont été augmentés de 2 millions d'euros en 2003, pour atteindre le montant de 16,8 millions d'euros, reconduit en 2004. Le projet de budget inscrit **31,79 millions d'euros** sur le chapitre 42-26 à la suite du **transfert de 15 millions d'euros** qui figuraient auparavant sur les crédits du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Votre Rapporteur spécial se réjouit de ce regroupement de crédits qui met fin à une situation devenue aberrante. Si l'inscription sur la section de l'Agriculture des crédits destinés à l'achat des denrées alimentaires s'explique par des raisons historiques, elle était devenue pénalisante pour l'exécution de nos engagements internationaux en matière d'aide alimentaire dans la mesure où le montant de ces crédits n'était pas forcément cohérent avec celui des crédits, destinés essentiellement au transport, inscrits sur la section des Affaires étrangères, et qu'aucune fongibilité n'était possible entre eux. En outre, l'aide alimentaire programmée est aujourd'hui unanimement reconnue comme un élément très important faisant partie intégrante des multiples processus concourant au développement durable des pays en développement ; elle doit, à ce titre, être intégrée aux autres programmes de coopération mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères.

L'AIDE ALIMENTAIRE SUR LES CREDITS DES AFFAIRES ETRANGERES

(en euros)

	2001	2002	2003	2004 (au 30 juin)	2005
Dotation	14.940.003	14.787.504	16.787.504	16.787.504	31.790.000
Crédits disponibles	20.318.787	19.286.923	16.787.504	18.325.526	(nd)
Crédits ordonnancés	15.819.357	17.839.592	16.696.411	12.474.548	(nd)

Source : ministère des affaires étrangères

L'année 2001 a présenté un bon niveau de réalisation en volume (244.640 tonnes équivalent céréales), supérieur à la contribution annuelle de 200.000 tonnes équivalent céréales à laquelle la France s'est engagée par la convention internationale relative à l'aide alimentaire signée à Londres le 30 juin 1999. Ce bon résultat s'explique par le fait que les efforts ont surtout porté sur le rattrapage des programmes antérieurs non encore réalisés, dont les budgets avaient fait l'objet de reports. En ce qui concerne les années 2002 et 2003, un fort ralentissement des réalisations est à relever. Le plus important facteur à prendre en compte est sans nul doute la nécessité d'apurer les arriérés dus au programme alimentaire mondial (PAM), l'autre étant l'augmentation des coûts, tant pour l'achat des produits que pour le transport. La conjugaison de ces facteurs face à l'insuffisance des budgets alloués (l'enveloppe disponible en 2003 a été amputée

de 1,4 million d'euros de reports 2002, pourtant déjà engagés) suffit à expliquer les raisons de la baisse de notre aide alimentaire programmée. L'élément important de l'année 2004 est le retour à l'équilibre de la ligne budgétaire transport, ce retour à l'équilibre a été possible en limitant au maximum l'octroi de nouvelles aides tant que la totalité de nos engagements antérieurs n'a pas été honorée.

b) La stabilisation des crédits d'intervention internationale

Le projet de budget pour 2004 proposait d'accorder une hausse de 0,4 % à la dotation du chapitre 42-37, ainsi portée à 25,7 millions d'euros. Après un abondement de 0,15 million d'euros en provenance de la réserve parlementaire, elle s'est établie à 25,85 millions d'euros en 2004. Pour 2005, les moyens nouveaux destinés à l'action européenne entraînent une progression des crédits, qui atteignent 30 millions d'euros. Les autres interventions inscrites sur le chapitre disposeront en revanche des mêmes moyens qu'en 2004.

– Les interventions du cabinet du ministre des affaires étrangères

Au cours de l'exercice 2003, trente-cinq associations ont bénéficié de soutiens accordés par le cabinet du ministre, pour un montant total de presque 1,23 million d'euros. Les soutiens les plus élevés (150.000 euros) sont allés à la Fondation Robert Schuman pour une campagne auprès des décideurs russes et l'organisation de rencontres franco-allemandes, franco-italiennes et franco-américaines, et à l'Union des Français de l'étranger, pour le maintien d'un contact étroit entre les Français de l'étranger et la France et la défense de leurs intérêts moraux et matériels. Au 1^{er} août 2004, vingt-huit subventions avaient été accordées : les deux plus gros bénéficiaires sont les mêmes, mais le montant des aides est réduit à 105.000 euros pour le premier et à 122.000 euros pour la seconde.

INTERVENTION DU CABINET DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

(en euros)

	2001	2002	2003	2004 (au 30 juin)	2005
Dotation	2.197.272	2.207.128	1.969.628	2.052.028	2.042.028
Crédits disponibles	2.150.697	2.202.362	1.362.870	1.669.297	(nd)
Crédits ordonnancés	1.549.547	1.645.143	1.345.602	552.208	(nd)

Source : ministère des affaires étrangères.

En 2005, une reconduction des crédits d'intervention du cabinet du ministre se justifie, d'une part, par le maintien d'une forte offre associative dans le domaine des relations internationales de la compétence du cabinet et, d'autre part, par une demande croissante de soutien financier émanant de personnalités étrangères amies de la France ou de personnes et de pays victimes de troubles ou touchés par des catastrophes naturelles.

– *L'aide aux sorties de crise*

Au sein du chapitre 42-37, 7,62 millions d'euros serviront à alimenter un article 52, destiné à financer la mise en place du dispositif de gestion des sorties de crise. Cette dotation est stable depuis la création de cet article, en 2002.

– *Le fonds d'urgence humanitaire*

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

La délégation a notamment à sa disposition le **Fonds d'urgence humanitaire**. Ces crédits (article 51), qui constituent 31 % 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, à 9,27 millions d'euros**.

FONDS D'URGENCE HUMANITAIRE

(en euros)

	2001	2002	2003	2004 (au 30 juin)	2005
Dotation	9.266.825	9.266.825	9.266.825	9.266.825	9.266.825
Crédits disponibles	11.973.745	11.417.265	19.430.225	9.826.082	(nd)
Crédits ordonnancés	9.690.459	5.717.834	18.915.968	3.382.949	(nd)

Source : ministère des affaires étrangères.

Sur l'exercice 2003, le Fonds a aidé 38 pays. La plus grosse dépense a concerné l'Irak, qui a reçu 7 millions d'euros au titre de l'aide d'urgence, après que le Fonds a été abondé de 10 millions d'euros par redéploiement de crédits à cette fin. Plus de 3 millions d'euros ont été accordés à la Palestine, notamment pour un programme relatif à la santé, et près de 2 millions d'euros au Malawi, à la suite d'inondations. Les inondations de 2001 et le tremblement de terre de 2003 ont suscité l'octroi de 1,3 million d'aide à Algérie. Par ailleurs, les opérations menées en Iran suite au séisme de Bam, pour un coût de 0,62 million d'euros, ont été imputées sur l'exercice 2004.

Entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2004, une centaine d'opérations humanitaires dans une quarantaine de pays a déjà été financée, pour un coût total de 7,2 millions d'euros, soit 78 % des crédits disponibles sur le Fonds d'urgence humanitaire.

IV.- POUR UNE DYNAMISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT A L'ÉTRANGER

Dans la logique de l'intérêt porté par le Gouvernement à l'amélioration de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, intérêt partagé par la commission des finances, votre Rapporteur spécial a décidé de travailler sur ce sujet, dans le champ de ses compétences, et même au-delà, puisque, tout en ayant étudié plus particulièrement le patrimoine du ministère des affaires étrangères, il a aussi élargi sa réflexion à l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger.

Il a ainsi poursuivi l'étude que son prédécesseur avait lancée. Il est en effet persuadé que la réforme immobilière peut constituer un levier efficace pour la réforme de l'État, et que, dans les deux chantiers, la dimension interministérielle est essentielle.

A.- UN PATRIMOINE RICHE, A L'ENTRETIEN COUTEUX

Les biens les plus prestigieux du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères ont récemment fait l'objet de plusieurs ouvrages. Il compte en effet des propriétés magnifiques, qui constituent une vitrine de la France à l'étranger. Mais ces biens d'exception ne doivent faire oublier ni les nombreux bâtiments de bureaux plus ou moins commodes dans lesquels travaillent les agents de nos réseaux à l'étranger, ni les établissements scolaires souvent vieillissants et exigus qui accueillent les élèves de l'AEFE.

1.- Un patrimoine imparfaitement connu

Interrogé par votre Rapporteur spécial, le ministère des affaires étrangères a indiqué que son patrimoine, en France et à l'étranger, représentait une surface développée hors œuvre de 2,4 millions de mètres carrés. Sur cet ensemble, les services du ministère occuperaient 2,29 millions de mètres carrés, d'autres administrations 107.00 mètres carrés et des tiers 24.200 mètres carrés. Pourtant, le tableau par pays constitué à partir des données du tableau général des propriétés de l'État (TGPE), elles-mêmes transmises par le ministère, montre un total de 2,27 millions de mètres carrés.

C'est au Maroc que le ministère possède le plus vaste patrimoine, avant même la France (244.160 mètres carrés, contre 202.949 en France), à cause du grand nombre d'établissements scolaires. Le Liban, l'Algérie et la Tunisie viennent ensuite, puis les grands pays d'Europe. Que trois anciennes colonies et un ancien protectorat occupent les premières places n'est pas étonnant, nos liens diplomatiques et culturels étant restés puissants. Cette situation témoigne néanmoins de la lenteur de l'évolution de ce patrimoine.

LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FIN 2003
SELON LE TABLEAU GÉNÉRAL DES PROPRIÉTÉS DE L'ÉTAT ⁽¹⁾

(en m² hors œuvre)

Pays	Surface
France	202.949
Afghanistan	2.783
Afrique du Sud	12.525
Albanie	1.681
Algérie	85.952
Allemagne	79.935
Andorre	2.894
Angola	3.224
Arabie Saoudite	15.465
Argentine	14.375
Arménie	2.482
Australie	4.603
Autriche	30.546
Azerbaïdjan	2.078
Bahréïn	3.985
Bangladesh	1.950
Belgique	48.190
Bénin	7.165
Biélorussie	2.184
Birmanie	2.971
Bolivie	2.406
Bosnie-Herzégovine	2.094
Bostwana	447
Bésil	18.385
Brunei	906
Bulgarie	4.268
Burkina Faso	13.480
Burundi	6.496
Cambodge	9.139
Cameroun	20.625
Canada	27.213
Cap-Vert	1.513
Chili	4.097
Chine	16.735
Chypre	6.796
Colombie	10.689
Comores	10.196
Congo	17.948
Corée du Sud	7.173
Costa Rica	2.026
Côte-d'Ivoire	41.816
Croatie	4.246
Cuba	6.070
Danemark	4.674
Djibouti	10.605
Égypte	15.574
Émirats Arabes Unis	13.596
Équateur	5.591
Espagne	56.986
Estonie	3.898
États-Unis	43.183
Éthiopie	7.983
Fidji	1.144
Finlande	5.408
Gabon	14.190
Gambie	1.170
Géorgie	1.152

Pays	Surface
Ghana	2.302
Grande-Bretagne	40.608
Grèce	18.878
Guatemala	2.687
Guinée	4.693
Guinée-Bissau	2.735
Guinée équatoriale	5.356
Haïti	5.600
Honduras	1.590
Hongrie	8.006
Ile Maurice	6.218
Inde	26.210
Indonésie	8.563
Irak	3.638
Iran	12.615
Irlande	2.853
Islande	1.164
Israël	19.149
Italie	46.093
Jamaïque	2.662
Japon	12.976
Jordanie	6.999
Kazakhstan	1.481
Kenya	8.386
Kirghizistan	421
Kosovo	594
Koweït	2.656
Laos	1.398
Lettonie	7.564
Liban	131.704
Liberia	2.507
Libye	2.657
Lituanie	5.031
Luxembourg	3.755
Macédoine	860
Madagascar	47.524
Malaisie	7.962
Malawi	2.708
Mali	11.635
Malte	2.475
Maroc	244.160
Mauritanie	32.081
Mexique	25.239
Moldavie	1.167
Monaco	2.017
Mongolie	744
Mozambique	3.690
Namibie	3.136
Népal	2.062
Nicaragua	2.513
Niger	18.245
Nigeria	5.362
Norvège	5.654
Nouvelle-Zélande	2.401
Oman	4.597
Ouganda	4.261
Ouzbékistan	2.661

Pays	Surface
Pakistan	13.676
Panama	2.004
Papouasie-Nouvelle-Guinée	627
Paraguay	3.932
Pays-Bas	10.827
Pérou	15.856
Philippines	2.787
Pologne	19.643
Portugal	21.788
Qatar	3.979
République centrafricaine	11.639
République démocratique du Congo	20.636
République dominicaine	3.939
République tchèque	27.808
Roumanie	11.946
Russie	38.437
Rwanda	3.874
Sainte-Hélène	1.122
Sainte-Lucie	930
Salvador	2.502
Sénégal	38.263
Serbie-Monténégro	6.315
Seychelles	1.610
Sierra Leone	1.082
Singapour	5.980
Slovaquie	2.821
Slovénie	1.357
Somalie	1.386
Soudan	3.355
Sri Lanka	2.023
Suède	4.450
Suisse	13.794
Surinam	1.061
Syrie	7.590
Tadjikistan	1.414
Taiwan	2.464
Tanzanie	3.381
Tchad	12.466
Thaïlande	5.783
Togo	8.197
Trinité-et-Tobago	1.589
Tunisie	63.295
Turkménistan	1.274
Turquie	31.006
Ukraine	2.908
Uruguay	3.837
Vanuatu	2.734
Venezuela	6.241
Vietnam	18.031
Yémen	2.165
Zambie	2.567
Zimbabwe	2.306
Total étranger	2.068.506
Total général	2.271.455

Source : d'après l'extrait du tableau général des propriétés de l'État transmis par le ministère des Affaires étrangères.

(1) Il s'agit de l'ensemble des biens dont dispose le ministère, qu'ils soient détenus en pleine propriété, pris à bail ou en emphytéose.

Pour important qu'il soit, ce patrimoine est nettement plus limité que celui d'autres ministères comme l'éducation nationale, dont les seuls biens bâtis dépassent 24 millions de mètres carrés, ou la défense, qui possède 46,8 millions de mètres carrés bâtis.

Aux incertitudes quantitatives, s'ajoute une absence de connaissance de son évolution : le ministère a répondu que le TGPE présentait la situation actuelle du patrimoine, sans garder trace de sa situation passée, et que cette évolution ne pourrait être connue que par l'examen des archives de chaque poste.

Surtout, le ministère des affaires étrangères ne dispose ni d'un bilan de l'état de son patrimoine, ni d'une évaluation de sa valeur. En effet, il explique qu'une telle évaluation « *constitue souvent à l'étranger un exercice aléatoire particulièrement difficile à réaliser, notamment dans les pays où, pour des raisons diverses, il n'existe pas à proprement parler de marché immobilier* ». Il cite comme exemple de tels pays le Sierra Leone, le Libéria et la Guinée équatoriale. Si votre Rapporteur spécial ne doute pas de la pertinence de cet argument dans ces trois pays, où la France ne possède pas un patrimoine important, il estime que ces cas exceptionnels ne rendent pas impossible l'évaluation du patrimoine du ministère dans les nombreux pays où il existe un marché immobilier. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique, ce travail d'évaluation va devoir être réalisé, votre Rapporteur spécial y reviendra *infra*.

L'évaluation est aussi rendue complexe par le caractère atypique de certaines propriétés. Si la grande majorité des locaux est constituée de bureaux et de logements (et notamment de « résidences »), le ministère des affaires étrangères possède aussi un grand nombre d'établissements scolaires, et quelques biens singuliers, produits de l'histoire. Au Liban par exemple, il est propriétaire, notamment, d'une maternité à Beyrouth, de deux casernes, situées l'une à Baalbeck, l'autre à Tripoli-Zeitoun, et d'une partie de l'ancienne base de Rayak.

2.— La part importante des locaux loués

D'après le TGPE, près de 72 % des surfaces occupées par le ministère des affaires étrangères sont détenus en pleine propriété par l'État, mais 3 % sont mis à sa disposition par un bail emphytéotique et plus de 25 % sont loués. Le ministère indique pour sa part que 63 % du parc est en pleine propriété, 2 % en emphytéose et 35 % en location. Cette différence de 10 points n'est pas sans susciter les inquiétudes de votre Rapporteur spécial.

Si les surfaces sont incertaines, les charges locatives, qui sont inscrites sur le chapitre globalisé des crédits de fonctionnement des services, sont quant à elles bien réelles, et élevées.

**CHARGES LOCATIVES DES LOCAUX LOUES
PAR LE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES A L'ETRANGER**

(en milliers d'euros)

	Résidences diplomatiques	Chancelleries diplomatiques et consulaires	Logement de fonction	Établissements culturels ⁽¹⁾	Centres de recherche ⁽¹⁾	Total
2000	3.446,03	18.465,00	4.321,32	(nc)	350,82	26.583,17
2001	3.697,78	18.227,41	3.296,96	4.278,49	381,07	29.881,71
2002	3.241,59	16.510,15	2.101,53	4.704,10	286,17	26.843,54
2003	2.617,25	12.621,25	1.485,98	5.015,92	359,99	22.100,39
2004 ⁽²⁾	(nd)	(nd)	(nd)	4.545,13	365,54	(ns)

(1) Ces établissements disposent de l'autonomie financière.

(2) Prévission.

Source: ministère des affaires étrangères.

Ce sont donc entre 22 et 30 millions d'euros qui sont consacrés chaque année à ces locations, les variations étant essentiellement imputables aux variations de change, puisque les loyers sont le plus souvent réglés en monnaie locale.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité de louer près de 600.000 mètres carrés de locaux. Il voudrait être sûr que toutes les solutions de localisation dans des locaux appartenant à l'État sont bien étudiées avant tout recours à la location.

3.– Des crédits d'entretien et d'acquisition insuffisants

C'est sur le seul chapitre 57-10 que sont inscrits les crédits destinés à la construction et à l'entretien des bâtiments. Les dépenses réalisées depuis quinze ans figurent dans le tableau suivant :

**MONTANTS ORDONNANCES AU COURS DES TREIZE DERNIERES ANNEES
POUR LA CONSTRUCTION ET L'ENTRETIEN DES BATIMENTS**

(en millions d'euros)

	Administration centrale	Services à l'étranger	Logements à l'étranger	Établissements d'enseignement	Instituts et centres culturels	Totaux
1991	11,14	37,29	8,62	2,74	5,39	65,19
1992	14,12	37,17	13,04	4,20	4,94	73,48
1993	19,88	65,09	8,25	5,61	13,79	112,63
1994	15,83	60,27	7,03	4,83	9,76	97,73
1995	8,67	32,70	5,56	2,18	5,29	54,40
1996	1,81	23,52	6,58	4,45	5,62	41,99
1997	4,68	28,86	6,19	2,28	9,02	51,04
1998	1,46	36,43	5,80	5,22	11,10	60,00
1999	2,34	41,92	9,17	8,02	5,70	67,16
2000	16,19	63,47	6,40	18,57	11,63	116,26
2001 ⁽¹⁾	8,24	47,20	5,40	6,47	5,12	72,44
2002	1,83	48,47	2,89	13,18	7,11	73,49
2003	4,74	33,53	3,04	19,33	4,59	65,24

(1) Les montants pour les années 1991 à 2001 ont été convertis en euros.

Source : ministère des affaires étrangères.

On peut observer qu'elles varient très fortement d'une année sur l'autre, passant de l'ordre de 40 millions d'euros en 1996 à plus de 116 millions d'euros en 2000, la moyenne étant de 73 millions d'euros par an. Ce sont surtout les gros chantiers de construction qui sont responsables de ces variations.

Une partie importante des dépenses est couverte grâce à des reports de crédits. Ces dernières années, en effet, les dotations ouvertes sont nettement inférieures aux montants ordonnancés :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU CHAPITRE D'ÉQUIPEMENT

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	PLF 2005	Évolution 2000-2005 (en %)
Autorisations de programme	70,05	67,84	58,81	45	50	- 28,62
Crédits de paiement	47,18	54,12	46,81	42	47	- 0,38

Source : ministère des affaires étrangères.

Elles sont en outre complétées par des rattachements de fonds de concours, dont le plus important est alimenté par la participation des agents du ministère à l'entretien des logements qu'ils occupent. Le total des crédits provenant des fonds de concours a atteint 19,4 millions d'euros en 2000, mais n'a guère dépassé 7,2 millions d'euros en 2003. La réduction du parc des logements, qui peut se justifier par ailleurs, joue un rôle important dans cette baisse. Quant au rattachement en fin d'année des produits de cession, il est souvent incomplet, votre Rapporteur spécial y reviendra.

Les crédits d'équipement sont régulièrement victimes de mesures de régulation budgétaire. Ainsi, en 2003, année où la dotation initiale était déjà en baisse de 7,3 millions d'euros, 8,55 millions d'euros, soit plus de 18 % de la dotation, ont été annulés en cours de gestion, si bien que les crédits ouverts (89,19 millions d'euros) n'ont représenté que 75,6 % de ceux ouverts en 2002 (117,89 millions d'euros). La gestion a été très difficile, 11,45 millions d'euros de facture restant impayées à l'issue de l'exercice 2003 ⁽¹⁾. La consommation du chapitre a atteint 80 % des crédits ouverts, contre 66 % en 2002 et les reports sont passés de plus de 40 millions d'euros de 2002 sur 2003 à 18,2 millions d'euros de 2003 sur 2004. Le contrôleur de gestion près le ministère des affaires étrangères souligne néanmoins que « *sur les 38,89 millions d'euros délégués dans les postes, 5,44 millions d'euros n'ont pu être consommés. Ce montant, bien qu'inférieur à celui de l'an dernier, illustre la difficulté pour l'administration centrale à évaluer les besoins réels des postes et à procéder, en cours d'année, aux réallocations de*

(1) Voir Jacques Chaumont, Atouts et ajustements de l'outil de coopération français en Turquie, rapport d'information fait au nom de la commission des finances, Sénat, session ordinaire de 2003-2004, n° 395, p. 47.

crédits en fonction des priorités.»⁽¹⁾ Force est de constater que les crédits nécessaires au paiement des factures étaient bien ouverts, mais n'étaient pas disponibles dans les postes où les besoins existaient. Au problème, réel, du niveau des crédits, s'ajoutent en fait des difficultés de gestion.

C'est pour augmenter les moyens disponibles pour l'entretien des établissements en gestion directe que l'AEFE a parfois recours à des prélèvements sur le fonds de roulement des établissements concernés. L'entretien de locaux appartenant au ministère des affaires étrangères est ainsi assuré grâce au financement privé provenant des frais d'écologie réglés par les parents d'élèves. Dans son rapport annuel 2003, la Cour des comptes a contesté cette pratique, et, plus largement, l'ambiguïté des conditions du partage des responsabilités immobilières, en ce qui concerne les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés : « *Ainsi, le ministère des affaires étrangères réalise parfois des investissements dans des locaux qui sont sa propriété et qu'il loue ensuite à des établissements conventionnés lesquels bénéficient ainsi indirectement de crédits d'État, alors même que leur loyer reste fixé à un montant souvent symbolique. De même, l'Agence, à la demande du ministère, doit parfois participer, sur son budget, à des dépenses d'investissement concernant des établissements en gestion directe (exemple récent du lycée de Mekhnès) ; parfois même, cette participation doit être assurée par l'établissement, sur son propre budget (lycée de Munich).* »⁽²⁾

Est aussi contestable la pratique consistant à modifier le statut d'un établissement scolaire pour des raisons immobilières : tel lycée conventionné passe, temporairement, en gestion directe afin de bénéficier de crédits du ministère des affaires étrangères pour réaliser des travaux coûteux ou construire un nouveau bâtiment. C'est notamment ce qui s'est passé pour le lycée de Milan qui constitue actuellement le plus gros chantier immobilier relatif à un établissement scolaire.

Interrogé sur ce sujet par votre Rapporteur spécial, le ministère a indiqué qu'allait prochainement paraître un arrêté confiant les locaux des établissements en gestion directe à l'AEFE, sous la forme d'une dotation. Pour 2005, il n'est pas question de transférer à l'établissement public les crédits dédiés à leur entretien, mais une évolution en ce sens est concevable. L'AEFE pourra ainsi faire appel à l'aide des parents d'élèves sans enfreindre de règles.

D'une manière générale, l'insuffisance du niveau des crédits se traduit par la dégradation de l'état de certains bâtiments, en particulier (mais pas uniquement) de ceux qui sont peu ou pas occupés, ou dont l'avenir est incertain. Votre Rapporteur spécial en a vu un exemple à Florence. Le sénateur Jacques Chaumont s'est quant à lui inquiété de l'état du bâtiment de l'institut d'études françaises d'Ankara fermé depuis 1999 à la suite d'un tremblement de terre. Ces problèmes d'entretien contribuent à rendre difficiles les cessions, un bien immobilier menaçant ruine trouvant rarement acquéreur...

(1) *Contrôle financier près le ministère des affaires étrangères, Rapport sur la gestion de 2003, p. 128.*

(2) *Cour des comptes, Rapport annuel 2003, p. 91.*

4.— Un rythme de cessions difficile à accélérer

Plusieurs raisons peuvent expliquer la relative lenteur du rythme de cession des locaux devenus inutiles. Le ministère des affaires étrangères souligne la complexité de certaines situations juridiques et le caractère atypique d'une partie des biens. Le fait que certaines propriétés soient le résultat de legs empêche parfois leur cession⁽¹⁾. La procédure à suivre est longue, associant les règles applicables aux autorités publiques françaises aux spécificités des pays où le patrimoine se situe. Les postes sont rarement demandeurs de cessions, dans la mesure où ils n'en tirent pas de profit immédiat, tandis qu'elles peuvent susciter des réactions d'opposition de la part des autorités des pays concernés.

Votre Rapporteur spécial souhaite néanmoins souligner que, dans quelques pays, les ambassadeurs ont imaginé d'astucieux schémas de réorganisation immobilière qui reposent sur la cession de locaux devenus inadaptés, laquelle doit donner les moyens de financer une relocalisation plus rationnelle.

Outre le cas de Madrid, étudié à l'automne dernier par Éric Woerth⁽²⁾, celui de Londres mérite d'être cité. L'ambassadeur propose de vendre le bâtiment qui abrite le consulat général et le service culturel, les locaux du service scientifique et de la trésorerie, ainsi que la chancellerie, le tout estimé à 38,3 millions d'euros, afin d'acquérir un immeuble de bureaux dans un quartier moins prestigieux pour un coût prévu de 33,4 millions d'euros. En plus du gain de l'ordre de 5 millions d'euros pour l'État, l'opération devrait conduire à des économies de fonctionnement. À Madrid, la cession de la chancellerie diplomatique pourrait rapporter 14 à 16 millions d'euros, alors que 3,2 millions d'euros devraient assurer le financement des travaux permettant le regroupement des services. Dans la même logique, la vente de l'immeuble « Gandhi » qui abrite le service de coopération et d'action culturelle à Rabat couvrirait près de trois fois le coût de la construction d'un immeuble moderne sur le campus (2,5 millions d'euros, contre 0,9 million d'euros).

a) De nombreux projets de cessions, des réalisations encore lentes

Le ministère prévoyait, au début de l'année, que la cession des biens mentionnés dans le tableau suivant soit réalisée en 2004. Leur montant total était alors estimé à 5 millions d'euros.

(1) Il rend aussi plus difficile les changements d'affectation. Cette difficulté a été signalée à votre Rapporteur à propos de la villa Finaly, à Florence (voir infra), mais aussi de la résidence de l'ambassadeur bilatéral, à Bruxelles, légué à cette fin, mais que l'on envisageait de transformer en salles de réception pour l'ensemble des ambassadeurs en poste dans cette ville.

(2) Éric Woerth, Rapport spécial sur les crédits des Affaires étrangères et de la francophonie pour 2004, Assemblée nationale, XII^{me} législature, n° 1110, annexe 1, pp. 75-78.

CESSIONS IMMOBILIERES PREVUES EN 2004 ⁽¹⁾

Postes	Nature du bien à vendre	Date de l'avis CIM	Prix estimé (en euros)	Observations
Nairobi	Villa	10/09/2000	82.500	Accord pour une vente au prix proposé
Kampala	Villa	19/12/2000	222.600	Offre obtenue
Nicosie	Immeuble	19/12/2000	1.577.304	Appel d'offres infructueux, acquisition par l'État chypriote prévue
Brasilia	2 terrains et 4 appartements	19/03/2002	450.947	Terrains vendus dès février, offres acceptées en CIM pour 2 appartements
Lomé	Villa	23/09/2003	199.708	Offre acceptée
Tunis	2 villas	21/10/2003	1.583.148	En cours
Berlin	3 appartements et 1 villa	18/11/2003	766.200	En cours
Lubumbashi	Ancien consulat général	18/11/2003	110.600	En cours
Total			5.039.788	

(1) Au 6 février 2004.

Source : ministère des affaires étrangères.

Enfin, le total des ventes réalisées en 2004 dépasse déjà 8 millions d'euros et sera au moins complété par 1,1 million d'euros au titre de la cession du bâtiment de l'ancien consulat général de France à Mayence, dont la signature de l'acte de vente est imminente.

CESSIONS IMMOBILIERES REALISEES EN 2004 ⁽¹⁾

Postes	Nature du bien à vendre	Date de l'avis de la CIM	Prix estimé (en euros)	Dates de réalisation des ventes
Brasilia	Terrain	19/03/2002	118.150	9/02/2004
Brasilia	Terrain	19/03/2002	120.930	9/02/2004
Brasilia	Appartement	15/04/2003	72.000	19/04/2004
Brasilia	Appartement	15/04/2003	56.232	9/07/2004
Brasilia	Appartement	15/04/2003	52.452	23/03/2004
Tunis	Villa Keror	21/10/2003	530.348	16/03/2004
Kampala	Villa	23/09/2003	209.350	18/05/2004
Moroni	Villa « Moheli »	14/05/2003	66.061	10/06/2004
Moroni	Villa « Blattes »	14/05/2003	49.393	9/04/2004
Lomé	Villa	23/09/2003	199.708	21/05/2004
Nicosie	Immeuble « The Chambers »	19/12/2000	1.624.500	3/06/2004
Lubumbashi	Ancien Consulat Général	18/11/2003	150.000	28/06/2004
Liban (Tripoli)	Terrain	19/09/1995	596.160	11/08/2004
Liban (Rayak)	Bien-fond	19/04/2004	1.218.000	10/08/2004
Nairobi	Villa Chalbi Drive	19/09/2000	86.500	18/08/2004
Copenhague	Institut français et service culturel	17/02/2004	2.900.008	8/10/2004
Total			8.049.793	

(1) Mis à jour le 18 octobre 2004.

Source : ministère des affaires étrangères.

C'est la rapidité de la vente des locaux de l'institut français et du service culturel de Copenhague (dont le projet de la cession ne figurait pas dans les tableaux de début d'année) et du bien-fond de Rayak, au Liban, qui a permis de dépasser largement la prévision du début de l'année 2004. Il faut aussi souligner

que le ministère a enfin réalisé la vente du terrain de Tripoli dont le principe de la cession a été approuvé par la CIM en 1995. La bonne tenue de l'euro contribue aussi à accroître, par rapport aux prévisions, les produits de cessions réalisées dans d'autres monnaies.

Les tableaux suivants présentent les cessions immobilières envisagées pour la période 2005-2007. Pour certains d'entre eux, le principe de la vente a été approuvé par la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) depuis plusieurs années.

CESSIONS IMMOBILIERES PREVISIBLES 2005-2007 ⁽¹⁾

A.- Principe de la vente validé par la Commission interministérielle

Postes	Nature du bien à vendre	Date de l'avis CIM	Prix estimé (en euros)	Observations
Beyrouth	Terrain	16/09/1999	7.380.000	Une offre de 3,7 millions de dollars a été obtenue de gré à gré après appel d'offres infructueux, mais est restée sans suite
Bonn	Château d'Ernich	13/07/1999	6.097.960	Appel d'offres infructueux
Bonn	Ancienne chancellerie	13/07/1999	5.107.042	Appel d'offres infructueux
Kampala	2 villas	19/12/2000	249.280	Appel d'offres infructueux
Moroni	5 villas	14/05/2003	181.313	En cours
Athènes	Ancienne annexe de l'Institut français d'Athènes à Corfou	17/07/2002	1.750.000	Estimée initialement à 2.200.000 euros, une offre à 1.750.000 euros a été obtenue
Athènes	Ancienne annexe de l'Institut français d'Athènes au Pirée	17/07/2002	5.723.000	Estimée initialement à 5.850.000 euros, une offre de la préfecture a été reçue en août 2003
Düsseldorf	Chancellerie et logement	14/05/2003	2.900.000	Vente espérée pour 2005
Cotonou	Terrain nu	17/06/2003	495.459	En cours
Jérusalem	Parcelle	23/09/2003	1.955.936	Possibilité de reclassement du terrain
Skopje	Terrain	21/10/2003	256.600	En cours
Berlin	3 appartements et 1 villa*	18/11/2003	766.200	En cours
Hambourg	Consulat et logement	18/05/2004	6.000.000	En cours
Guatemala	Chancellerie	17/09/2004	576.036	En cours
Dakar	Immeuble et terrain	17/09/2004	2.591.633	En cours
Londres	4 ensembles de bureaux	17/09/2004	6.174.000	En cours
Lusaka	Logement	17/09/2004	98.400	En cours
Pretoria	4 ensembles de bureaux	19/10/2004	312.500	En cours
Fès	Terrain	19/10/2004	708.400	En cours
Marrakech	Centre culturel	19/10/2004	174.800	En cours
Total A			49.498.559	

B.- Principe de la vente non encore validé par la Commission interministérielle

Postes	Nature du bien à vendre	Prix estimé (en euros)
Rome	Palais Lenzi de Florence ⁽²⁾	2.150.000
Mannheim	Terrain	1.000.000
Madrid	Logement	150.000
Dakar	Immeuble	1.981.837
Tananarive	Villa ⁽³⁾	51.250
Niamey	Villa	91.469
Harare	Terrain	11.922
Nairobi	Villa	83.200
Jérusalem	Parcelles	444.428
Bangui	Villa	76.225
Madrid	Chancellerie	14.000.000
Lisbonne	Logement	400.000
Total B		18.458.493
Total A+B		67.957.052

(1) Établi le 25 octobre 2004.

(2) Hypothèse d'une vente partielle du palais – l'ensemble est estimé à 12 millions d'euros.

(3) La décision de vendre a été ajournée dans l'attente d'une évolution favorable du marché.

* Biens dont il était prévu, en février 2004, que la cession serait réalisée dans l'année, et qui sont toujours en vente le 25 octobre.

Source : ministère des affaires étrangères.

Ce tableau met en évidence les difficultés rencontrées par le ministère pour céder certains biens : le château d'Ernich et l'ancienne chancellerie de Bonn, dont on espère au total plus de 11 millions d'euros de produits de cession, sont en vente depuis plus de cinq ans, mais les appels d'offre sont restés infructueux. D'une manière générale, la part des appels d'offres infructueux est élevée.

b) Le principe du rattachement des produits de cessions est imparfaitement respecté

La circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme du patrimoine immobilier de l'État indique que « pour tout immeuble situé hors de Paris et non affecté à une administration centrale, les ministères bénéficieront, dans le cadre de la loi de finances rectificative, du rattachement au profit de leur budget – chapitre immobilier du titre V s'ils le souhaitent, ou autre ligne après accord du ministre chargé du budget – du 90 % du produit de cession de cet immeuble ». La fraction restante est normalement versée à un fonds de péréquation inscrit au budget des Services généraux du Premier ministre. En vertu d'un accord passé avec la direction du budget, le ministère des affaires étrangères n'est pas soumis à ce versement, et peut donc récupérer l'intégralité des produits de ses ventes immobilières.

La procédure de rattachement des produits de cession est longue, si bien qu'il n'est pas rare que le rattachement des produits de cessions réalisées au second semestre doive attendre la loi de finances rectificative de l'année suivante. Ce décalage n'est pas grave, contrairement à l'habitude prise par le ministère des

finances de gager le dégel des crédits de paiement sur le chapitre 57-10 par la réduction du montant des produits de cessions qui doivent être inscrits en loi de finances rectificative.

Ainsi, en 2002, 1,5 million d'euros ont été rattachés sur les 8,5 millions d'euros attendus car 10 millions d'euros avaient été préalablement dégelés. De même, en 2003, le dégel de 5,5 millions d'euros accordés fin août a été gagé sur les produits de cessions : la loi de finances rectificative n'a inscrit que 0,34 million d'euros, sur les 5,83 millions d'euros justifiables. L'absence de mesure de mise en réserve en 2004 devrait éviter que cette mésaventure ne se reproduise.

LES RATTACHEMENTS DE PRODUITS DE CSSIONS IMMOBILIERES (2001-2004)

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
Produit des ventes	11,71	6,43	7	9
Montant à rattacher	15,43	8,6	5,81	11,34
Total	15,85	8,76	5,83	11,9
Montant inscrit en loi de finances rectificative	15,85	1,5	0,34	(nd)

(1) en septembre 2004 ; pour l'ensemble de l'année, un produit de 13,8 millions d'euros (qui inclut des rattachements de cessions réalisées fin 2003) est attendu.

Source : ministère des affaires étrangères.

Le fait que le rattachement des produits de cession ne soit pas toujours intégralement réalisé ne motive pas le ministère pour accélérer le processus. L'absence d'intéressement des postes concernés par les cessions joue aussi en leur défaveur : la préparation d'une cession entraîne un surcroît de travail pour les services des ambassades, qui n'en retirent aucun avantage en termes de moyens. Le cas des schémas de réorganisation cités *supra* (Madrid, Londres, Rabat) montre que la rationalisation des implantations immobilières n'est possible que si une partie des produits de cession est investie dans le nouveau site. C'est en prévoyant ce type de « retour » que le mouvement de cessions des locaux devenus inadaptés ou trop coûteux pourra être accéléré.

B.- UN PATRIMOINE DIFFICILE A GERER : L'EXEMPLE ITALIEN

Votre Rapporteur spécial a effectué une mission en Italie (à Florence et à Rome) du 6 au 8 septembre dernier.

La France compte trois ambassadeurs à Rome : l'ambassadeur près la République italienne, l'ambassadeur près le Saint-Siège et le représentant permanent auprès de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA). C'est naturellement sous l'autorité du premier que se trouvent le plus grand nombre d'agents et la plupart des implantations immobilières, même si, depuis le milieu des années 1990, l'unique centre culturel français à Rome dépend de notre ambassadeur près le Saint-Siège. Seule l'ambassade auprès de la République

italienne possède des services émanant d'autres ministères que celui des affaires étrangères. Nous avons aussi trois consulats généraux en Italie, à Turin, Milan et Naples.

Selon le tableau général des propriétés de l'État, le seul ministère des affaires étrangères dispose de plus de 46.000 mètres carrés hors œuvre en Italie, dont 23.000 mètres carrés en pleine propriété, 17.000 mètres carrés en emphytéose (palais Farnèse à Rome et palais Stelline à Milan) et 6.000 mètres carrés en location. Plusieurs autres ministères disposent aussi de locaux, pour des surfaces moindres mais néanmoins significatives, à l'image du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui occupe 501 mètres carrés loués situés place Navone, à Rome, et du ministère de l'éducation nationale qui possède la villa Finaly et ses 10.410 mètres carrés, à Florence.

1.- Un patrimoine dans un état globalement correct

À Rome, votre Rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter chacune des implantations françaises, à l'exception des bureaux et du logement du représentant permanent auprès de l'OAA, qui ne présentaient pas d'intérêt particulier pour son étude. Il n'a pas constaté que des immeubles menaçaient ruine, ni même présentaient de graves défauts d'entretien qui auraient pu nuire à l'image de la France. Le service des bâtiments français en Italie fait visiblement de l'excellent travail, avec des moyens qui exigent de faire des choix.

La qualité historique et culturelle d'une bonne partie du patrimoine utilisé pour la France à Rome est exceptionnelle et exige des moyens à sa hauteur. Si notre pays dispose du Palais Farnèse, propriété de l'État italien, pour un euro symbolique, il est chargé d'assurer son entretien. L'état de l'intérieur du bâtiment est excellent, tandis que les façades avant et arrière ont été remarquablement restaurées ces dernières années, ce qui a permis de leur rendre une luminosité perdue et de restituer un admirable contraste de couleurs entre la brique et le travertin. Les murs latéraux portent encore les marques de décennies de pollution et devront être restaurés lorsque les moyens financiers mis à la disposition de l'ambassade le permettront.

L'état de la villa Médicis, placée sous la responsabilité du ministère de la culture et de la communication, est tout aussi satisfaisant : alors que les façades extérieures ont retrouvé leur blancheur d'origine depuis quelques années, les salles d'exposition du rez-de-chaussée sont actuellement en travaux et les jardins sont en train d'être restaurés.

La situation des établissements scolaires est moins réjouissante. Par exemple, une partie du vaste parc de la villa Strohl-Fern, qui accueille les élèves des classes de maternelle à celle de 5^{ème}, est fermée aux enfants car des risques d'éboulement existent. Le parc reste néanmoins bien assez vaste pour constituer

une cour de récréation enviable pour les élèves. Il n'en est pas de même dans les deux autres implantations du lycée Chateaubriand, dites villa Malpighi et villa Patrizi, où les collégiens et les lycéens disposent de bien peu de place pour se détendre entre deux cours.

À la villa Malpighi, charmante maison néogothique, la place manque cruellement, pour la récréation comme pour les cours eux-mêmes. Les salles de cours sont particulièrement exiguës. En revanche, depuis la rentrée 2004, l'établissement, qui a connu de gros travaux cet été, respecte les normes de sécurité anti-incendie italiennes ; dépourvu de cantine, comme le site très voisin de la villa Patrizi, il devrait même disposer très prochainement d'une petite cafétéria.

L'année prochaine, c'est le bâtiment de cette villa qui devrait pouvoir être mis aux normes, notamment grâce à la modification de l'implantation des classes et des services administratifs afin de limiter l'affluence dans l'unique escalier.

Les travaux réalisés à la villa Malpighi ont été financés pour moitié sur des crédits du ministère des affaires étrangères, pour l'autre moitié grâce à un prélèvement sur le fonds de roulement du lycée, dont le niveau le permettait.

À Florence, votre Rapporteur spécial a constaté que l'état du palais Lenzi était loin d'être parfait. En particulier, sa remarquable façade aurait besoin d'être nettoyée. Rien n'a été entrepris depuis qu'il est question de le céder, ce qui n'est pas irrationnel, mais n'est tenable que si une décision est prise rapidement sur son avenir.

2.- L'occupation immobilière des services français à Rome n'est pas optimale

Les services qui dépendent, à Rome, de l'ambassade de France près la République d'Italie occupent plus d'une dizaine de sites, dont les surfaces varient de près de 14.000 mètres carrés (pour la partie du palais Farnèse occupée par l'ambassade) à 55 mètres carrés (pour le bureau de l'attaché douanier). En général, les locaux loués sont de petite surface (mais la mission économique occupe plus de 500 mètres carrés, loués, avec vue sur la place Navone...); au total, ils représentent 1.842 mètres carrés, répartis entre huit sites. Le total des loyers est de 402.291 euros par an.

LES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES FRANÇAISES À ROME

Ministères	Affectation	Nature des droits	Surface totale ⁽¹⁾ (en m ²)	Montant du loyer annuel (en euros)
Économie, Finances et Industrie	bureaux de la mission économique	Location	501	135.372
	bureaux de la trésorerie	Pleine propriété	203	—
	bureaux de l'attaché fiscal	Location	160	28.800
	bureaux de l'attaché douanier	Location	55	16.318
	logement du chef de la mission économique	Pleine propriété	180	—
	logement	Location	102	—
	logement	Location	101	—
Affaires étrangères	bureaux de l'ambassade de France près la République italienne (et logements) ⁽²⁾	Emphytéose ⁽³⁾	13.893	—
	bureaux de la section consulaire de l'ambassade	Pleine propriété	1.756	—
	agence comptable des établissements culturels	Location	115	24.119
	bureaux du BCLA	Location	286	62.400
	lycée Chateaubriand (et logements) ⁽⁴⁾	Pleine propriété	70.500	—
	lycée Chateaubriand	Pleine propriété	1.867	—
	lycée Chateaubriand	Pleine propriété	1.304	—
	bureaux de l'ambassade de France près le Saint-Siège, services culturels (et logements)	Pleine propriété	16.371	—
	centre culturel Saint-Louis de France	Location	1.342	110.971
	logements (pour un agent de l'ambassade de France près le Saint-Siège)	Location	91	4.203
	bureaux de la représentation permanente de la France près de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA)	Location	277	40.768
résidence de l'ambassadeur de France près de l'OAA	Location	208	43.934	
Culture	bureaux de l'Académie de France (et logements) ⁽⁵⁾	Pleine propriété	59.617	—
Éducation nationale	bibliothèque et bureaux de l'École française de Rome ⁽²⁾	Emphytéose ⁽³⁾	3.355	—
	bureaux, locaux destinés à la recherche et logements de l'École française de Rome	Pleine propriété	3.950	—
Défense	bureaux de l'attaché de Défense	Location	485	86.291
Intérieur	bureaux de l'attaché de sécurité intérieure	Location	112	27.600
Santé et Emploi	bureaux de l'attaché social	Location	128	21.391

(1) La surface inclut, le cas échéant, celle des parcs et jardins.

(2) Ces différents services se trouvent dans le Palais Farnèse.

(3) L'emphytéose a été conclue avec l'État italien le 24 décembre 1936, pour 99 ans, contre un loyer symbolique (actuellement d'un euro).

(4) Il s'agit de la villa Strohl-Fern qui inclut un vaste parc ; la surface construite représente seulement 4.240 mètres carrés.

(5) Il s'agit de la villa Médicis.

Source : extrait du tableau général des propriétés de l'État fourni par le service des bâtiments et des travaux français en Italie ; les surfaces sont parfois légèrement différentes de celles indiquées par l'administration centrale.

La situation actuelle présente donc le double inconvénient d'être coûteuse et de conduire à un éparpillement des services français (même s'ils se trouvent tous dans le centre de Rome) qui rend difficile le fonctionnement interministériel de l'ambassade. Or, la France possède à Rome, place Navone, de vastes locaux

peu, voire pas, utilisés : il s'agit de l'immeuble de l'École française de Rome, dont la surface de 3.950 mètres carrés, est deux fois plus grande que celle qui suffirait à reloger les huit services actuellement installés dans des locaux loués.

a) La réaffectation, à moyen terme, d'une partie des locaux de l'École française de Rome

Votre Rapporteur spécial n'envisage pas un instant de chasser l'École française de Rome des 3.355 mètres carrés que sa bibliothèque, quelques bureaux et l'appartement de son directeur occupent au Palais Farnèse, depuis 1875, soit à peine deux ans après l'installation de l'ambassade dans les mêmes murs. En revanche, il estime que l'École pourrait se passer d'une bonne partie des surfaces du bâtiment qu'elle possède depuis 1966 sur la place Navone. Celui-ci est occupé par des bureaux, une salle de conférence, un laboratoire d'archéologie, des stocks de produits de fouilles (qui appartiennent à l'État italien, lequel rechigne à les récupérer, une fois l'étude faite, faute de place pour les entreposer...), et quatorze chambres destinées à recevoir des étudiants de passage pour quelques jours à quelques semaines. Après une rapide visite, ce bâtiment a donné à votre Rapporteur spécial une impression nette d'une occupation peu optimisée. Quoique son état apparaisse satisfaisant, un projet de restructuration des locaux a été élaboré par son ministère de tutelle, pour un coût estimé à 3,5 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il serait beaucoup plus rationnel qu'une moitié des surfaces disponibles soit mise à la disposition des services de l'ambassade, tandis qu'une partie des fonctions remplies dans ces locaux pourraient sans difficultés être déplacées : à la périphérie du centre ville pour l'hébergement des chercheurs, à la périphérie également, voire dans une autre ville italienne, pour la mission archéologique et le service édition de l'École. L'établissement pourrait recevoir une forme d'indemnisation financière permettant d'assurer la relocalisation de ces services.

b) Des possibilités de réajustement à court terme

De manière plus immédiate, votre Rapporteur spécial a constaté que le local de 485 mètres carrés occupé par l'attaché de défense et l'attaché d'armement et les dix personnes qui travaillent avec eux était devenu trop grand depuis que les effectifs avaient été réduits de trois postes. Il pourrait accueillir l'attaché de sécurité intérieure et ses deux collaborateurs, permettant ainsi de libérer un local de 112 mètres carrés et d'économiser 27.600 euros de loyer par an. Ce local, occupé auparavant par la trésorerie, est situé dans un entresol peu éclairé et le bail de location s'achève le 31 décembre 2004. L'attaché de sécurité intérieure, qui est un gendarme, retrouverait ainsi ses collègues militaires, ce qui est positif aussi d'un point de vue fonctionnel.

Votre Rapporteur spécial a appris récemment que l'ambassadeur de France à Rome avait fait mener une étude sur la faisabilité de ce regroupement. Il apparaît parfaitement réalisable, sous réserve de quelques travaux d'adaptation destinés à

aménager un accès indépendant pour chaque service et à opérer la redistribution des locaux. Leur coût est estimé à 17.000 euros. Le loyer payé par le poste des forces armées serait réduit de 5.177 euros par mois à 7.191 euros, et celui du poste de sécurité intérieure de 2.422 à 2.013 euros par mois, tandis que l'État économisera l'intégralité du loyer actuellement dû par ce dernier et dont l'augmentation à partir de 2005 était certaine.

Dans la mesure où les travaux d'aménagement seraient amortis en moins d'un an, l'ambassadeur s'est déclaré officiellement en faveur de l'opération et espère qu'elle se réalisera très rapidement.

Deux autres mesures d'économie sont aussi envisagées à court terme : la fusion de l'agence comptable des établissements culturels et de la trésorerie (soit une économie de 24.119 euros par an) et l'installation de l'attaché fiscal au sein de la mission économique (soit une autre économie de 28.800 euros par an), laquelle sera rendue possible par la poursuite de la réduction des effectifs de la mission économique.

3.— Le palais Lenzi de Florence, témoin de la difficulté qu'il y a à se séparer d'un palais de la Renaissance

L'Institut français de Florence est installé dans un complexe de 4.358 mètres carrés (dont 3.816 mètres carrés de surface hors œuvre) constitué par deux palais accolés, le palais Frescobaldi et le palais Lenzi, propriété de la France depuis 1949. C'est surtout le palais Lenzi qui est remarquable : datant du quinzième siècle, il présente une magnifique façade grise et blanche qui est l'emblème de la présence française à Florence.

LES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES FRANÇAISES À FLORENCE

Ministères	Affectation	Nature des droits	Surface totale ⁽¹⁾ (en m ²)	Montant du loyer annuel (en euros)
Affaires étrangères	Institut français de Florence et antenne consulaire ⁽²⁾	Pleine propriété	4.358	—
	École française de Florence	Location	1.097	98.056 ⁽³⁾
Éducation nationale	« établissement d'enseignement » ⁽⁴⁾	Pleine propriété	10.410	—

(1) La surface inclut, le cas échéant, celle des parcs et jardins.

(2) Il s'agit des palais Lenzi et Frescobaldi.

(3) L'école n'est pas gérée directement par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ; le loyer est pris en charge par l'association de parent qui en est responsable (mais le bail a été signé, jadis, par un consul général).

(4) Il s'agit de la villa Finaly.

Source : extrait du tableau général des propriétés de l'État fourni par le service des bâtiments et des travaux français en Italie ; les surfaces sont parfois légèrement différentes de celles indiquées par l'administration centrale.

Ce complexe était le siège de l'institut culturel et du consulat général, jusqu'à la transformation de ce dernier en antenne consulaire en 1996. Cette dernière n'occupant qu'un bureau en plus de celui du consul honoraire, qui est le

directeur de l'institut culturel, une partie du palais (de l'ordre du tiers de la surface totale) est inoccupée. Comme votre Rapporteur spécial l'a indiqué, devant l'incertitude qui pèse sur l'avenir de ces palais, des travaux d'entretien, notamment de la façade, estimés à 0,5 million d'euros, ont été reportés, ce qui n'est pas bon pour l'image de la France. Une solution doit donc être trouvée sans plus tarder.

Plusieurs projets ont été élaborés : dans un premier temps, il a été proposé à l'Institut universitaire européen de s'installer, à titre gracieux, dans le palais Lenzi ; cette solution a finalement été repoussée devant l'absence de retombée positive qu'elle aurait eue pour la France ; la mise en vente du palais Frescobaldi a ensuite été étudiée de près. Dans cette perspective, il a été vidé : un logement a été libéré et les réserves de la bibliothèque sont en train d'être réorganisées. Ce projet a été suspendu juste avant son passage devant la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger, l'administration centrale du ministère des affaires étrangères estimant qu'il était plus pertinent de vendre l'ensemble constitué par les deux palais.

Elle suivait en cela les conclusions d'une mission de l'Inspection des affaires étrangères réalisée en juin dernier. Tout en mentionnant la progression de l'activité du centre culturel depuis l'arrivée d'une nouvelle équipe, qui a d'ailleurs fait une excellente impression à votre Rapporteur spécial, l'Inspection juge que les résultats restent modestes, le chiffre d'affaires généré étant de 330.000 euros, en 2003 comme en 2002. Elle rapproche ce chiffre des coûts supportés par le ministère des affaires étrangères : des coûts directs de l'ordre de 360.000 euros, composés de la rémunération des deux expatriés et de la subvention de fonctionnement, et des coûts indirects de 365.000 euros si l'on tient compte de l'immobilisation du capital (12 millions d'euros avec un taux de rentabilité de 2 % par an) et de l'amortissement des travaux sur 20 ans. L'Inspection recommande donc la fermeture de l'institut culturel et la vente de la totalité des bâtiments.

L'ambassadeur de France à Rome n'est pas d'accord avec cette analyse et défend la vente de la seule partie arrière du palais.

Pour votre Rapporteur spécial, la vente du seul palais Frescobaldi présente deux inconvénients auxquels il est très sensible : elle priverait la France de locaux qui peuvent être facilement aménagés en bureaux, alors que le palais Lenzi est composé de vastes salles à hauts plafonds assez peu fonctionnelles ; surtout, elle dévaloriserait l'ensemble du complexe, évalué entre 12 et 16 millions d'euros, tout en ne rapportant qu'environ 2 à 2,5 millions d'euros, selon l'estimation effectuée localement.

Aussi votre Rapporteur spécial estime-t-il que deux solutions sont envisageables :

– soit l'ensemble des deux palais est vendu, ce qui risque d'être perçu comme un signe d'abandon de Florence par la France, sentiment néanmoins susceptible d'être corrigé par la réinstallation de l'institut culturel dans des locaux de centre ville plus fonctionnels ; en l'absence d'un autre relais pour l'influence

française, il ne pense pas, en effet, que celui-ci doive être fermé. Le prix élevé qui devrait être tiré de la cession donnerait les moyens d'une relocalisation satisfaisante ; même si les locaux à vendre au centre de Florence ne sont pas très nombreux, une installation transitoire en location peut être réalisée (une partie du palais Strozzi ou des locaux libérés place Saint-Marc par le départ en périphérie de l'université de Florence constituent deux idées à étudier) ;

– soit l'ensemble est conservé, mais son utilisation est optimisée. Votre Rapporteur spécial estime qu'une partie des services de l'École française de Rome installés actuellement place Navone pourrait s'y installer.

4.– La villa Finaly à Florence, un bel endroit dont l'utilisation doit être redéfinie

Comme le précise sa luxueuse plaquette, la villa Finaly est une « villa de prestige », construite sur la colline de Fiesole au XIV^{ème} siècle, et léguée en 1953 à l'université de Paris pour y accueillir des activités de recherche. « *Dans les années 1990, les 13 universités de Paris et d'Ile-de-France héritières de l'ancienne université de Paris, et donc propriétaires actuelles de la villa, décident de redonner son lustre d'origine à cet édifice auquel les Florentins étaient très attachés et dont ils attendaient la renaissance* ». Décidée au début des années 1990 par des dirigeants épris de culture italienne, la restauration a coûté de l'ordre de 6 millions d'euros (40 millions de francs), dont le premier million d'euros a même été pris sur les crédits immobiliers du ministère des affaires étrangères, faute des fonds nécessaires sur le budget de l'enseignement supérieur. Une partie de ce coût, dont la première estimation a été largement dépassée, a été prise en charge par les universités de Paris.

Jadis utilisée pour des colonies de vacances, cette somptueuse villa, entourée d'un beau parc, compte, depuis sa réouverture, le 31 mai 2000, dix-huit chambres luxueusement aménagées et meublées, dotées de salles-de-bain de marbre, destinées à héberger des chercheurs des universités de Paris, et leur famille, contre une participation financière symbolique (de l'ordre de 60 à 80 euros par nuit pour une chambre double). Cet endroit hors du temps, naturellement équipé d'une salle de conférences, de plusieurs salons et salles d'étude ou de réception, accueille essentiellement des colloques au rayonnement confidentiel et dont sa direction ne peut pas prendre l'initiative de l'organisation. La contribution du site et de la villa à la qualité du travail des chercheurs n'a pas non plus été formellement établie.

Le fonctionnement de cet établissement nécessite une dizaine d'agents à temps plein et son budget annuel est d'environ 420.000 euros par an (sans compter la rémunération, de l'ordre de 0,12 million d'euros par an, du cadre de catégorie A chargé de sa direction, prise en charge par le budget de l'Enseignement

supérieur) : en 2002, les recettes propres⁽¹⁾ ne couvraient que le tiers des dépenses ; cette part devrait atteindre la moitié en 2004. L'objectif d'un autofinancement complet aurait été fixé pour 2006 ; votre Rapporteur spécial est plus que dubitatif sur la possibilité de l'atteindre. En effet, le taux d'occupation, qui ne lui a pas été communiqué, semble très faible. La « résidence pour chercheurs » était pratiquement vide lorsque votre Rapporteur spécial s'y est rendu, le 6 septembre dernier, et plusieurs témoignages vont dans le même sens : si elle était systématiquement décrite comme complète « le week-end dernier », aucune personne extérieure n'a eu l'occasion d'en avoir la preuve visuelle.

Il faut reconnaître que la villa n'est pas très ouverte vers l'extérieur. En effet, sous couvert des termes du legs, elle a refusé de collaborer avec l'Institut français de Florence, qu'il s'agisse d'abriter une exposition – même sur un thème de recherche scientifique – ou d'accueillir une fête de Quatorze juillet dans son parc. Le legs indique que la propriété est donnée à l'ancienne université de Paris pour qu'elle y installe un « *centre d'études et d'accueil géré par elle et ouvert aux professeurs et étudiants des deux sexes, de toutes disciplines, dépendant de l'enseignement supérieur et désignés par elle* ». Votre Rapporteur spécial estime que cette destination n'est pas particulièrement restrictive. Les descendants de la famille Finaly, qui étaient justement en visite à la villa au moment de sa mission, ne semblent nullement disposés à contester la donation.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de l'investissement consenti par l'État pour la restauration de la villa, au regard de l'usage qui en est fait. Si les conditions d'un legs peuvent être très contraignantes, ce qui ne semble pas être véritablement le cas en l'espèce, elles ne peuvent empêcher une utilisation plus complète et plus positive pour l'image de la France. Il apparaît inconcevable à votre Rapporteur spécial de maintenir plus longtemps cette situation.

Cette opinion est loin d'être isolée : l'ambassadeur de France en Italie la juge infiniment moins utile que l'institut culturel de Florence, et a indiqué à votre Rapporteur spécial que le préfet Le Bris, chargé par le Premier ministre de réfléchir à l'évolution des réseaux français à l'étranger, partageait ce sentiment. Quant à la Cour des comptes, elle a consacré un référé à la villa Finaly en octobre 2002. Après avoir vivement critiqué les conditions administratives et financières dans lesquelles les travaux de réhabilitation ont été menés, elle juge « incertain » son avenir, notamment à cause d'un équilibre financier qui ne sera vraisemblablement pas assuré. Elle estime que « *réduite à ce jour, en l'absence de projet pédagogique cohérent, réaliste et conforme à l'objet de la libéralité, à une opération purement immobilière, la réhabilitation de la villa Finaly ne manquera pas de grever lourdement le budget annexe du patrimoine de la chancellerie* [des

(1) Environ le quart de la part « autofinancée » correspond en fait, en 2004, à la cotisation versée par sept des treize universités de Paris en échange de la mise à disposition gratuite à l'année d'une chambre dite « fondée » pour leurs chercheurs de passage ; c'est le passage de quatre universités en 2002 à sept en 2004 qui explique l'essentiel de la progression des recettes propres. Une autre partie est assurée par l'Institut universitaire européen et par l'université de New-York, qui ont des locaux à proximité et utilisent la capacité d'hébergement de la villa.

universités de Paris] *dans les prochaines années* ». Votre Rapporteur spécial n'a pas l'impression que la situation ait évolué depuis que ce constat a été fait. Dans sa réponse, adressée à la Cour en mars 2003, le recteur de l'académie de Paris, chancelier des universités, n'a pu qu'énumérer les contacts noués avec diverses universités pour leur proposer des formules de partenariat.

Votre Rapporteur spécial l'a lui-même rencontré, ainsi que la directrice de la villa Finaly. L'un et l'autre ont reconnu qu'il manquait un véritable projet pédagogique à la villa, et lui ont semblé ouverts à toute proposition constructive.

5.– Un exemple riche d'enseignements

Votre Rapporteur spécial estime que l'image de la France, son prestige à l'étranger passent directement par la qualité architecturale de ses implantations et par le soin apporté à leur entretien. Il juge très préjudiciable que l'incertitude planant sur le devenir de certains bâtiments, comme le palais Lenzi, conduise à négliger leur entretien, ce qui leur fait perdre de la valeur et nuit à l'image de la France.

Par ailleurs, la situation à Rome met en évidence les difficultés induites par la coexistence, à l'étranger, de services relevant de différents ministères parfois peu soucieux de coopérer dans l'intérêt général. Si l'ensemble des services placés sous l'autorité de l'ambassadeur, de quelque ministère qu'ils dépendent, semble avoir de bonnes relations de travail et exprime le souhait de se rapprocher géographiquement, les « maisons » autonomes que sont l'École française de Rome, la villa Finaly – qui dépendent du ministère de l'éducation nationale – et la villa Médicis – sous la tutelle du ministère de la culture – donnent l'impression de défendre leur pré carré sans aucun souci d'optimisation.

Le prédécesseur de votre Rapporteur spécial avait exprimé la même préoccupation à la suite de sa mission à Madrid à l'automne dernier⁽¹⁾. L'ambassadeur de France se heurtait par exemple au refus du directeur de la Casa Velazquez, le pendant espagnol de l'École française de Rome, d'héberger une partie des archives du poste dans ses caves partiellement vides.

Une autre difficulté rencontrée à Madrid se pose aussi à Florence : comment vendre dans les meilleures conditions financières possibles des biens historiques prestigieux, qu'il s'agisse du Palais Lenzi ou de l'hôtel particulier qui abrite la chancellerie diplomatique à Madrid ? Chacun de ces biens pourrait rapporter de l'ordre de 15 millions d'euros à la France, soit autant que l'ensemble des cessions réalisées par le Quai d'Orsay au cours d'une année particulièrement favorable, mais la procédure de l'appel d'offres requise par le code des marchés publics n'est pas la plus efficace pour trouver un acheteur sérieux. Le recours à des professionnels de l'immobilier spécialisés dans ce type de biens devrait aller de soit ; il n'est pourtant envisageable qu'après la clôture d'un appel d'offres qui s'est avéré infructueux.

(1) *Éric Woerth, Rapport spécial sur les crédits des Affaires étrangères et de la francophonie pour 2004, Assemblée nationale, XII^{me} législature, n° 1110, annexe 1, pp. 75-78.*

C.— UNE PROPOSITION POUR DYNAMISER SA GESTION : LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DE VALORISATION DES BIENS IMMOBILIERS DE L'ÉTAT A L'ÉTRANGER

Les spécificités que présente le patrimoine français à l'étranger justifient qu'il soit géré selon des modalités spécifiques. C'est déjà partiellement le cas puisqu'il existe actuellement une commission qui se prononce sur les opérations le concernant. Votre Rapporteur spécial pense qu'il faut aller plus loin.

1.— Des instruments à optimiser

L'amélioration de la gestion du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger peut s'appuyer sur deux instruments : cette commission, dont le rôle est nécessaire, mais pas suffisant, et le travail en cours dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances qui instituent une comptabilité patrimoniale de l'État.

a) La commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger

La commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) est présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes et est composée, à titre permanent, de représentants du ministère des affaires étrangères, ainsi que des directions du budget, du trésor, des relations économiques extérieures et de la direction générale des impôts. En outre, les ministres qui ne sont pas représentés par un membre permanent peuvent, pour les affaires qui relèvent de leur compétence, désigner un représentant qui prendra part aux discussions de la commission avec voix délibérative. Cette disposition intéresse notamment le ministère de la défense, qui présente régulièrement des dossiers.

La mission de la commission est définie par l'article D. 36 du code du domaine de l'État, selon lequel elle est chargée d'émettre un avis sur les projets suivants :

- acquisitions, cessions, échanges et prises à bail d'immeubles par l'État à l'étranger ;
- affectation d'immeubles situés en pays étrangers et appartenant à l'État ou détenus par lui ;
- locations et mises à disposition des biens immobiliers situés à l'étranger.

Aucune de ces opérations ne peut être réalisée sans consultation préalable de la commission. Toutefois, cette consultation n'est pas obligatoire pour les acquisitions et les prises à bail lorsque les montants respectifs de la valeur vénale et du loyer mensuel, charges comprises, n'excèdent pas les seuils fixés par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre des affaires étrangères, qui sont actuellement de 18.000 euros pour les prises à bail et de 300.000 euros pour les acquisitions.

La commission est également habilitée à examiner, sur proposition de l'un de ses membres, toute question concernant la gestion par les services utilisateurs des biens immobiliers dont l'État français a la propriété ou la jouissance.

Lorsque la consultation de la commission est obligatoire, il ne peut être passé outre un avis défavorable que par une décision concertée du ministre des finances, du ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, du ministre intéressé, laquelle n'est, en pratique, jamais obtenue.

L'absolue nécessité du travail de cette commission est une évidence pour votre Rapporteur spécial qui regrette que ses missions ne soient pas plus larges. Par exemple, elle ne se prononce pas sur les projets de construction, alors que son expertise et sa pratique pourraient éclairer très utilement les décisions en la matière. Elle ne dispose pas non plus de la possibilité de faire des propositions, qui ne peuvent donc émaner que des postes ou de l'administration centrale, cette dernière s'appuyant parfois sur les conclusions de l'Inspection générale.

b) Un travail d'inventaire et d'évaluation en cours

Dans le cadre de l'établissement d'une comptabilité générale de l'État dite « comptabilité patrimoniale », prévu par la loi organique relative aux lois de finances, le ministère des affaires étrangères a mené en 2004 une expérimentation de valorisation de son parc immobilier, qui a concerné six pays (Brésil, États-Unis, Japon, Maroc, Portugal, Sénégal) et avait pour objectif de tester une démarche en quatre phases :

– une fiabilisation de l'inventaire : vérification et, le cas échéant, mise à jour du tableau général des propriétés de l'État ;

– la définition des biens contrôlés par l'État : en effet, figureront dans le bilan comptable de l'État non les biens propriétés de l'État mais les biens contrôlés ; or, l'État peut être propriétaire d'un bien sans en assurer le contrôle – parce qu'il l'a mis à disposition d'un organisme qui assume l'ensemble des charges d'entretien – ou contrôler un bien sans en être propriétaire, comme dans le cas des baux emphytéotiques ;

– l'enrichissement des données pour les biens ayant été définis comme contrôlés ;

– la valorisation des biens, à partir des barèmes confectionnés par les missions économiques.

Les trois premières phases devaient être achevées le 30 septembre 2004, mais ce délai a été repoussé au 30 octobre en raison de très importants problèmes techniques qui paralysent le serveur TGPE de la direction générale des impôts, ce qui bloque le déroulement de l'exercice.

Au total, 236 biens ont été étudiés, dont 62 ont déjà été déclarés contrôlés par l'État. L'expérimentation a permis de confirmer que la démarche en quatre phases est pertinente et d'organiser les services compétents au ministère pour piloter ce travail. La généralisation à l'ensemble des postes a été lancée mi-octobre, soit un peu plus tôt qu'initialement prévu, puisque toutes les leçons ont déjà pu être tirées concernant les premières phases de l'expérimentation.

L'achèvement de ce travail permettra au ministère des affaires étrangères de connaître enfin l'état et la valeur de son patrimoine à l'étranger, données fondamentales pour que sa gestion puisse être optimisée.

2.– Pour une agence de valorisation des biens immobiliers de l'État à l'étranger

À l'issue de cette étude, votre Rapporteur spécial estime que le meilleur moyen de dynamiser fortement la gestion de l'ensemble du patrimoine de l'État à l'étranger est de la confier à une agence qui aurait un statut d'établissement public et serait chargée d'une mission interministérielle. Elle serait partiellement inspirée des propositions formulées par Olivier Debains dans le cadre de sa mission « immobilier public », mais limitée au patrimoine de l'État à l'étranger.

a) Un instrument d'optimisation de la gestion du patrimoine

L'intervention d'un organe extérieur aux ministères concernés permettrait une meilleure adéquation des locaux aux besoins des services présents dans un même pays, alors que chaque ministère se comporte en « quasi-proprétaire » et a tendance à refuser d'abriter des services relevant d'un autre ministère. Il n'est évidemment pas question d'imposer des décisions à des chefs de poste, mais de faire des propositions rationnelles et optimisées, dans l'intérêt général.

Chaque service verserait à l'agence une valorisation de son espace occupé, ce qui lui ferait prendre conscience du coût induit par son logement et le pousserait à l'économie. De la même façon, le ministère propriétaire percevrait une ressource locative, déduction faite de la quote-part des charges facturées par l'agence.

La gestion des locaux dont l'État est propriétaire pourrait être optimisée : l'agence aurait la possibilité de louer à des tiers des locaux inutilisés mais dont la cession n'est pas souhaitable, pour des raisons d'opportunité politique ou économique par exemple.

L'agence serait très réactive pour saisir les opportunités de prise à bail, et surtout de cession ou d'achat ; elle pourrait avoir recours aux services d'une agence immobilière lorsque le besoin s'en ferait sentir.

Les loyers qu'elle toucherait seraient employés, pour partie, à assurer le bon entretien du patrimoine, sans que les effets pervers de la régulation ou de la négociation budgétaire ne la gênent.

À la différence de la solution proposée par le « rapport Debains », votre Rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit nécessaire que l'agence devienne propriétaire du patrimoine immobilier affecté aux différents ministères. Elle jouerait plutôt un rôle de gestionnaire de biens, la propriété restant à l'État, et la décision finale aux ministres concernés.

Elle mènerait une gestion plus souple et plus efficace, déchargerait les ministères de cette mission qui ne relève pas de leur véritable métier, et pour laquelle leurs agents ne sont pas toujours bien formés, et leur assurerait des ressources locatives, lorsque leurs locaux seraient utilisés par d'autres ou loués.

b) Une structure légère

Votre Rapporteur spécial n'appelle pas la création d'un monstre administratif, mais celle d'une petite structure réactive et compétente.

Pour avoir une bonne connaissance du patrimoine et des besoins et être en mesure de formuler des propositions pertinentes, l'agence devrait disposer d'antennes régionales couvrant l'ensemble des pays où la France est représentée. Les agents de celles-ci allieraient une bonne connaissance du bâti et des qualités d'administrateurs de bien. Ils travailleraient en étroite collaboration avec les chefs de poste.

Ces antennes ne seraient pas créées à partir de rien, puisqu'il existe déjà dix-huit antennes régionales de l'équipement, dirigées par des ingénieurs des travaux publics de l'État ou par des techniciens supérieurs de l'équipement.

La structure centrale aurait essentiellement un rôle de décision et ne compterait que sept à huit agents. Il y aurait intérêt à ce qu'elle englobe la CIM, qui continuerait à autoriser, ou pas, les opérations les plus importantes, et se prononcerait aussi sur les projets de construction.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a entendu, au cours de sa séance du 21 septembre 2004, une communication de votre Rapporteur spécial, **à la suite de sa mission sur la gestion immobilière de l'État en Italie.**

Votre Rapporteur spécial, a indiqué qu'il avait mené cette mission en Italie du 6 au 8 septembre dernier sur la gestion immobilière de l'État à l'étranger, sujet sur lequel son prédécesseur, M. Éric Woerth, avait commencé à travailler. Contrairement à ce qu'il craignait, les fonctionnaires qu'il a rencontrés semblaient tout disposés à faire des efforts pour économiser l'espace occupé et pour gérer les locaux dans une perspective interministérielle. Par exemple, l'attaché de défense, dont les effectifs ont été récemment réduits de 12 à 9 personnes, dispose de bureaux libres qu'il est prêt à mettre à la disposition de l'attaché de sécurité intérieure, qui est d'ailleurs un gendarme, ce qui permettrait une économie de 27.600 euros par an.

Les services de l'ambassade de France auprès de la République italienne occupent à Rome plus d'une dizaine de sites dont les surfaces varient entre 55 mètres carrés et 14.000 mètres carrés. Une solution simple permettrait de rassembler la plupart des services qui ne sont pas situés au Palais Farnèse : elle consisterait à reloger ces services dans une partie des locaux que l'École française de Rome possède sur la place Navone. L'École française de Rome occupe en effet, depuis 1875, 3.500 mètres carrés au Palais Farnèse et possède, depuis 1960, un bâtiment de 3.900 mètres carrés sur cette place. Ce bâtiment est occupé notamment par une mission archéologique et par d'énormes volumes de matériel archéologique appartenant à l'État italien, par une salle de conférences peu utilisée et par quatorze chambres destinées à accueillir des étudiants de passage. Le ministère de l'Éducation nationale, duquel l'École française de Rome dépend, a l'intention de réorganiser le bâtiment pour un coût estimé à 3,5 millions d'euros. Il suffirait de la moitié de cet espace pour regrouper tous les services de l'ambassade qui occupent actuellement des locaux loués, ce qui permettrait d'économiser plus de 400.000 euros par an. L'ambassadeur auquel votre Rapporteur spécial a proposé cette solution ambitieuse, lui a assuré qu'il était en train d'étudier les moyens de la mettre en place.

À Florence, la présence française est assurée par l'Institut français de Florence qui occupe deux palais mitoyens, le Palais Lenzi et le Palais Frescobaldi, pour une surface totale de 4.358 mètres carrés. Depuis la suppression du consulat général de Florence, ces locaux sont devenus trop grands. Ils sont estimés entre 14 et 16 millions d'euros. La vente du seul Palais Frescobaldi, qui a été envisagée, ne rapporterait que 2 millions d'euros et entraînerait une dévalorisation de l'ensemble. Votre Rapporteur spécial propose soit de garder les deux palais et d'y relocaliser les activités de l'École française de Rome qui aurait quitté la place Navone, soit de vendre l'ensemble et de réinstaller le centre culturel dans un lieu de prestige.

À la suite d'un legs reçu en 1956, le ministère de l'Éducation nationale possède, à Florence, la Villa Finaly. Propriété des universités de Paris, elle occupe plus de 10.000 mètres carrés. En 1990, ont été lancés des travaux de restauration de plus de 6 millions d'euros qui ont permis la création de dix-sept chambres et suites luxueuses. Contre une modeste participation de 60 à 80 euros par nuit, les chercheurs des universités de Paris peuvent y séjourner, mais ils le font rarement, si bien que la Villa, qui emploie sept personnes à temps plein, est très peu occupée. Le recteur des universités ne parvient pas à trouver une destination parfaitement adaptée pour la Villa, et en conformité avec les termes du legs. La Villa a un budget de 400.000 euros par an, rémunération de sa directrice non comprise. Non seulement elle est peu utilisée par les chercheurs, mais en plus elle n'est jamais mise à la disposition du centre culturel, qui souhaitait notamment y organiser une fête pour le 14 juillet. Le recteur des universités et la directrice de la Villa Finaly devraient rapidement proposer une destination à cette villa.

À l'issue de cette mission, il convient de constater que ce type de déplacement est indispensable pour se rendre compte de la situation à l'étranger et pour voir les possibilités d'économies. Celles-ci semblent en l'espèce non négligeables. Seule la mise en place d'une agence des propriétés immobilières de l'État à l'étranger, qui serait chargée de la gestion, des acquisitions et des cessions immobilières serait à même de résoudre les problèmes liés au cloisonnement entre ministères. Le fonctionnement actuel de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger est trop lourd et ne permet pas une gestion rationnelle. Une optimisation de l'occupation immobilière ne sera possible que si un ministère peut recevoir l'équivalent d'un loyer lorsqu'il met ses locaux à la disposition d'un autre. Une telle agence serait la responsable unique de la gestion immobilière à l'étranger, ce qui permettrait, plus facilement qu'une gestion assurée par chaque ministère, d'atteindre les objectifs de cessions fixés en loi de finances qu'une gestion assurée par chaque ministère. Les préconisations du rapport de M. Olivier Debains semblent particulièrement pertinentes pour le patrimoine immobilier à l'étranger.

M. Alain Rodet s'est demandé pourquoi la villa Finaly n'a pas pu passer d'accord avec l'Institut universitaire européen à Florence, alors que les deux institutions sont géographiquement très proches l'une de l'autre, sur la colline de Fiesole. Dans l'approche du sujet en général, il faut garder à l'esprit la nécessité de préserver les liens particuliers unissant la France à l'Italie, et particulièrement à Rome, qui est toujours un sujet sensible.

Votre Rapporteur spécial, a estimé que des raisons de bas étage ont sans doute empêché un rapprochement entre la villa Finaly et l'Institut universitaire européen et qu'il convient d'y mettre fin. Pour autant, il faut d'une manière générale préserver un certain faste et le geste architectural de la présence française à l'étranger, permettant la transmission des valeurs françaises. Il faut mettre en liaison la présence diplomatique souhaitée et le patrimoine immobilier nécessaire. On ne peut ainsi pas conserver des immeubles dégradés qu'il n'est pas possible d'entretenir, faute de moyens budgétaires suffisants, comme le Palais Lenzi à

Florence. Les participations immobilières de l'État doivent donc être clarifiées, par exemple, en ce qui concerne les hôpitaux encore en possession de l'État français en Turquie.

M. Edouard Landrain s'est interrogé sur les modalités de gestion de la villa Médicis et du palais Farnèse.

Votre Rapporteur spécial, a rappelé que la villa Médicis est une propriété du ministère de la Culture, qui se charge de son entretien, et dont le nouveau directeur a souhaité l'ouverture sur l'extérieur pour manifester la présence culturelle française. Sur les 700.000 euros nécessaires au financement courant de la villa, 500.000 euros devraient pouvoir provenir de partenariats extérieurs, ce qui ne nécessiterait qu'une rallonge budgétaire de 200.000 euros, demandée au ministère de la Culture et dont on espère qu'elle pourra être accordée.

Le palais Farnèse fait quant à lui l'objet d'un bail emphytéotique jusqu'en fin 2035 avec une réciprocité pour le palais Condé, siège de l'ambassade d'Italie à Paris. La France assume donc les charges de propriétaire du palais Farnèse, avec obligation de visites.

M. Jean-Jacques Descamps s'est demandé si la solution préconisée par le Rapporteur spécial, consistant en la création d'une nouvelle agence, était réaliste. Celle-ci risque d'être un monstre administratif supplémentaire, avec des frais de déplacement importants pour ses agents. Il pourrait être préférable d'envisager de confier une mission interministérielle aux ambassadeurs sur place ou aux inspecteurs du ministère des Affaires étrangères pour mieux gérer le patrimoine immobilier de l'État à l'étranger. De même, des externalisations sont possibles après un véritable travail sur l'organisation des services français à l'étranger. Une réorganisation des implantations serait plus efficace qu'une gestion immobilière seule, pour pouvoir ensuite louer des biens au secteur privé.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général a rappelé que le Gouvernement a préféré confier à une mission interministérielle présidée par M. Lourdin et placée sous l'égide du ministère de l'Économie et des finances, plutôt qu'à une agence, le soin de réaliser un inventaire du patrimoine de l'État sur le territoire national. Compte tenu de la multiplicité des affectataires et propriétaires de locaux à l'étranger (ministères des Affaires étrangères, de la Culture, des Affaires sociales, de l'Intérieur ou de l'Éducation nationale), il faudrait confier une unicité de gestion aux ambassadeurs avec des règles d'intéressement leur permettant de récupérer une partie des sommes résultant de la vente du patrimoine à l'étranger pour investir dans des locations ou des travaux.

M. Jean-Pierre Gorges a constaté que des problèmes similaires se posent dans les départements métropolitains, par exemple avec la multiplication des sites d'implantation des tribunaux. Il semble donc souhaitable de s'attaquer aux problèmes d'organisation avant l'inventaire immobilier.

Votre Rapporteur spécial, a estimé, au contraire, qu'il valait mieux, dans le cadre de la réforme de l'État, partir de l'existant et d'éléments concrets. Il ne semble pas possible de confier cette tâche aux ambassadeurs, car cela remettrait en cause la gestion des crédits par missions et programmes imposée par la loi organique, qui interdit de déléguer des crédits d'une mission à une autre. On peut plutôt s'inspirer du modèle de l'Office national des forêts, lequel gère des biens appartenant à plusieurs propriétaires et a permis une juste valorisation du patrimoine forestier français.

L'agence des participations françaises à l'étranger serait chargée de l'évaluation, de la gestion active et, le cas échéant, de la cession des biens à l'étranger, dans le cadre de relations de confiance avec les ambassadeurs sur place, qui pourraient eux-mêmes faire appel aux services d'agences immobilières locales. Cette agence serait propriétaire des biens, en assumerait les charges correspondantes et pourrait les louer aux ministères concernés, sans que cela ne pose de problème de loyer fictif. On peut constater que le secteur de l'hôtellerie est déjà organisé de cette manière, avec des groupes se déchargeant des charges du propriétaire, par exemple sur des compagnies d'assurance.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général a estimé envisageable une expérimentation du mode de gestion proposé par le Rapporteur spécial dans quelques pays.

Votre Rapporteur spécial, a estimé l'Italie particulièrement adaptée à une telle formule.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que les difficultés des réformes de structures justifient de s'attaquer d'abord à l'immobilier, ainsi que le font de grandes entreprises pour restructurer leurs sièges sociaux. Il serait ainsi souhaitable que les rapporteurs spéciaux examinent systématiquement l'aspect patrimonial de la gestion des ministères. Ainsi, il faut souligner que les locaux de la « mission en 2000 », avenue de l'Opéra, laissés sans occupation réelle, ont pu, après un travail parlementaire, être affectés au ministère du Tourisme, ce qui a généré une économie substantielle.

*

* *

Au cours de sa séance du 9 novembre 2004, la Commission a examiné les crédits des **Affaires étrangères et de la francophonie**.

Votre Rapporteur spécial a d'abord rappelé qu'il était prévu de présenter les crédits des affaires étrangères dans deux missions : « *Action extérieure de l'État* », composée de trois programmes de ce ministère, et « *Aide publique au développement* » qui compte un programme de ce ministère et un programme du ministère des finances. Cette seconde mission est loin de retracer l'ensemble de la contribution de la France à l'aide publique au développement puisqu'elle regroupe 2,87 milliards d'euros alors que l'aide publique au développement prévue pour 2005 dépasse 7,5 milliards d'euros, dont 3,45 milliards d'euros de dotations budgétaires.

Le périmètre de la mission « Action extérieure de l'État » n'est pas non plus parfaitement satisfaisant dans la mesure où les crédits du réseau économique, partagés entre trois programmes, ne lui sont pas rattachés. L'action de ce réseau n'est d'ailleurs pas réellement évaluée. Il conviendrait de regrouper ces crédits dans un seul programme et de les rattacher à la mission « Action extérieure de l'État ». Le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » apparaît comme un fourre-tout inspiré par l'existence d'une direction du même nom.

Les indicateurs doivent être améliorés. Mesurer les résultats du programme « Rayonnement scientifique et culturel » par le décompte des articles portant sur les événements culturels français, sans même tenir compte de leur tonalité, est parfaitement absurde. L'indicateur qui porte sur la part d'autofinancement des centres culturels est intéressant, à condition que les modalités de calcul de cette part soient fixées de manière précise.

Le réseau diplomatique et consulaire français passe pour particulièrement développé : il compte en fait 275 implantations, ce qui est comparable au réseau américain (250 implantations) et au réseau britannique (233). Il est particulièrement dense en Afrique, où la France a presque deux fois plus d'implantations que le Royaume-Uni. Mais notre réseau vieillit. En particulier, il est peu présent en Asie : en Extrême-Orient et dans le Pacifique, la France n'a que 26 implantations, quand les États-Unis en comptent 40 et les Britanniques 35. Des redéploiements sont donc nécessaires et possibles. Avons-nous réellement besoin de six consulats généraux et huit agences consulaires en Allemagne, alors que l'on ne parvient pas à en créer un quatrième en Chine ?

Le Président Pierre Méhaignerie a interrogé le Rapporteur spécial sur les raisons de ces difficultés d'adaptation.

Votre Rapporteur spécial a expliqué que le ministère des Affaires étrangères était très attaché à des considérations d'équilibre politique qui semblent contestables. Par exemple, le ministère juge impossible de supprimer un consulat général en Belgique au nom de la représentation de la France en Flandre et en Wallonie, alors que le consulat général de Bruxelles pourrait remplir toutes les missions consulaires. Un allègement du dispositif serait certainement possible en

ne maintenant à Liège qu'un directeur de centre culturel ayant rang de consul. Lorsque l'on sait que le trafic aérien assuré par Air France entre Paris et la Chine a augmenté de plus de 38 % en un an, on ne peut accepter la faiblesse de notre réseau en Extrême-Orient.

L'immobilier peut constituer un levier pour pousser à l'évolution des réseaux. Le programme des cessions pour la période 2004-2006 représentait plus de 50 millions d'euros de produit et comportait encore la vente d'un terrain, lancée en 1995. Ce dernier vient tout juste d'être cédé. La gestion de ce patrimoine immobilier ne pourra être améliorée sans la création d'une agence des propriétés immobilières de l'État à l'étranger qui pourra obtenir une meilleure valorisation des surfaces appartenant à l'État. Deux propriétés situées en Allemagne, évaluées à plus de 10 millions d'euros demeurent invendues depuis 1999.

Il est très regrettable que toute cession immobilière soit ressentie comme une perte d'influence. C'est notamment le cas à Florence où l'ambassadeur s'oppose à la cession complète du palais Lenzi et ne propose que la vente de sa partie arrière, laquelle est évaluée à 2,5 millions d'euros. Sa cession ferait perdre une partie importante de sa valeur à l'ensemble, estimé à 12 millions d'euros. Le ministère a tendance à utiliser une stratégie d'attente, alors qu'il faut une accélération des cessions immobilières. Ainsi, bien que le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ne voie aucun inconvénient à ce que sa résidence soit mise en vente, aucune décision en ce sens n'est prise. L'avis favorable donné par l'ambassadeur de France près la République italienne à l'installation de l'attaché de sécurité intérieure dans les locaux partiellement vacants de l'attaché de défense est très positif. Cet effort de rationalisation devrait être systématisé.

Le projet de rassemblement des services du ministère des Affaires étrangères sur un seul site est un exemple d'adaptation de l'immobilier aux besoins d'une diplomatie moderne. Si plusieurs lieux ont été envisagés, c'est la pointe de l'île Seguin à Boulogne qui semble la plus adaptée. Étant donné le prix du mètre carré, l'ensemble du projet devrait coûter de l'ordre de 200 millions d'euros, couverts par la vente des huit sites actuels. Ce projet constitue un geste fort : si l'hôtel du ministre du Quai d'Orsay est préservé pour les réceptions, tous les services seront regroupés dans des bâtiments modernes, ce qui réduira les frais de fonctionnement et évitera de nombreux déplacements. La diplomatie française pourra enfin changer de siècle.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que la mise en place d'un indicateur concernant l'immobilier devait faire l'objet d'une étude attentive.

Votre Rapporteur spécial, a rappelé que l'État était propriétaire des deux tiers des implantations situées à l'étranger. L'essentiel des crédits inscrits est donc destiné à assurer l'entretien de ces locaux. Il faudrait donc identifier le coût d'un consulat et réduire les crédits de ce montant. Il faudra, en outre, faire en sorte que les produits des cessions attendus, soit 51 millions d'euros, soient rattachés, en recettes, au budget des affaires étrangères.

M. Louis Giscard d'Estaing a approuvé la préconisation du Rapporteur sur le rapprochement entre le réseau de l'Alliance française et celui des centres culturels. Ne serait-il pas possible de déposer un amendement pour appuyer cette proposition ? Une telle démarche pourrait également être effectuée pour l'amélioration de la gestion immobilière.

M. Jean-Louis Dumont a approuvé le regroupement sur un site unique des services du ministère. Pour autant, compte tenu du fait que ce ministère fonctionne comme une échelle de perroquet, il faut que cette opération réussisse pour que d'autres soient lancées. Il faudrait, notamment dans l'espace Schengen, rapprocher les différents services et consulats des pays membres, au premier rang desquels figurent la France et l'Allemagne. Même dans les pays francophones, la qualité de l'accueil des services français n'est pas à la hauteur du rang que notre pays joue sur la scène internationale. Enfin, le service rendu par l'OFPRA s'est-il amélioré ?

Après avoir souligné que l'immobilier était un bon levier de modernisation du ministère, M. Michel Bouvard a rappelé que les subventions de fonctionnement de l'OFPRA augmentaient de 21,34 % cette année. La gestion des locaux est particulièrement délicate. Si les crédits de l'OFPRA progressent de 7,31 millions d'euros, ceux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger baissent de 7,58 millions d'euros. Cet état de fait traduit sans doute le choix du ministère de privilégier les dépenses inéluctables par rapport aux autres dépenses, pourtant utiles pour le rayonnement de notre pays. Ces dépenses baissent pour la deuxième année consécutive. Il est vain de s'interroger sur l'attractivité de notre pays si nous ne pouvons pas promouvoir notre langue, qui est pourtant un vecteur économique. Les Allemands ont compris cet enjeu puisqu'ils ont financé la reconversion des professeurs de russe des pays d'Europe de l'Est pour leur permettre d'enseigner l'allemand. La France ne peut pas compter que sur le Québec et le Canada pour promouvoir l'usage du français dans le monde. En outre, le coût d'accès aux lycées français est généralement très élevé.

M. Édouard Landrain a déploré que les jeunes qui étudient en français partout dans le monde aient les plus grandes difficultés pour obtenir des bourses afin d'étudier dans notre pays. Les États-Unis ont mis en place une politique volontariste en la matière. Il nous faut réagir au plus vite, avant qu'il ne soit trop tard. Une politique de « gagne-petit », en la matière, n'est pas adaptée.

En réponse aux différents intervenants, votre Rapporteur spécial a apporté les précisions suivantes :

– le secrétaire général de la délégation mongole à l'ONU s'est récemment exprimé en français. La première langue parlée demeurera celle de son pays, la deuxième langue sera une sorte d'esperanto mondial s'appuyant sur l'anglais et la troisième sera la langue de la distinction. C'est cette place que le français doit occuper partout dans le monde ;

– notre réseau de l'Alliance française et des centres culturels est performant. Ces deux institutions ne sont pas nécessairement concurrentes,

puisque la première se focalise sur l'apprentissage du français tandis que la deuxième se concentre sur le rayonnement culturel ;

– un centre culturel franco-allemand a été récemment ouvert à Ramallah. En réalité, cette création n'a été rendue possible que grâce à la personnalité des agents concernés. Pour ce qui est des consulats, il n'est actuellement juridiquement pas possible qu'un officier d'état-civil français soit soumis à une autorité étrangère ;

– les économies observées sur le budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger s'expliquent par l'embauche de personnel local en remplacement d'expatriés. Des associations scolaires prennent parfois en charge une partie du coût de l'enseignement. Pour les établissements conventionnés, les crédits d'investissement s'élèveront à 5 millions d'euros en 2005 ;

– la France a créé des bourses pour les étudiants post-doctorant mais leur bénéfice est limité aux personnes âgées de moins de 36 ans, ce qui pose des problèmes concrets ;

– la Commission de recours des réfugiés, qui aura traité 2.240 dossiers en 2004 devrait en traiter plus de 5.000 en 2005. Le coût de fonctionnement de cette structure s'impute à la fois sur la subvention versée à l'OFPRA et sur celle versée au Haut commissariat pour les réfugiés, dont certains membres font partie de la commission.

M. Michel Bouvard s'est étonné que la commission traite encore le cas de personnes turques prétendant à l'asile politique, alors même que la Turquie semble remplir les conditions préalables à l'ouverture d'une négociation en vue de son adhésion à l'Union européenne.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que la France recevait beaucoup de demandes d'asile du fait de son haut niveau de prestations sociales et de la longueur des délais de recours, qui permettent de s'installer assez longtemps dans notre pays.

Votre Rapporteur spécial, a suggéré que la commission des Finances s'intéresse au fonctionnement de la commission de recours des réfugiés.

Le Président Pierre Méhaignerie a répondu que le financement de l'asile, qui englobe également l'augmentation des crédits de l'aide médicale d'État, serait le deuxième thème abordé par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) en 2005.

*

* *

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

N° 1863 – annexe 1 – Rapport spécial au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2005 sur les affaires étrangères et la francophonie (M. Jérôme Chartier)