

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT
(Moyens de l'action internationale)**

Par M. Jean-Guy BRANGER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 1) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT REGROUPE TROIS PROGRAMMES DONT LE CONTENU EST PERTINENT, MAIS DONT LES INDICATEURS DE PERFORMANCE SONT PERFECTIBLES	7
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
B. PRÉSENTATION PAR PROGRAMME.....	10
C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À AFFINER.....	15
II. LA RÉNOVATION DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE DES RÉSEAUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	17
A. LA RÉACTIVATION DU CIMEE	17
B. L'ANNONCE D'UNE « DIRECTIVE NATIONALE D'ORIENTATION DES AMBASSADES ».....	17
C. LA NÉGOCIATION, AVEC LE MINISTÈRE DES FINANCES, D'UN CONTRAT BUDGÉTAIRE TRIENNAL	18
III. LA POURSUITE DE RESTRUCTURATION DES RÉSEAUX À L'ÉTRANGER DEVRAIT DÉGAGER LES NÉCESSAIRES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES	19
A. UN RÉSEAU DIPLOMATIQUE DENSE QUI A PEU ÉVOLUÉ DURANT LES DIX DERNIÈRES ANNÉES	19
B. UN RÉSEAU CONSULAIRE DONT LA RÉFORME DOIT ÊTRE POURSUIVIE.....	24
IV. LE PRODUIT DES CESSIIONS IMMOBILIÈRES DEVRA AMÉLIORER LE NIVEAU INSUFFISANT DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENTS AFFECTÉS À CE SECTEUR	30
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES D'INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS EN FORTE BAISSSE	30
B. LE PARC IMMOBILIER DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES PEUT ÊTRE UTILEMENT RÉDUIT	30
C. LES DIFFICULTÉS DE GESTION D'UN PATRIMOINE TRÈS DISPARATE	33
V. DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES À HONORER LES ENGAGEMENTS FINANCIERS ENVERS LES ORGANISMES INTERNATIONAUX	40
A. LES CONTRIBUTIONS RELEVANT DE LA « RÉGULATION DE LA MONDIALISATION »	40
B. LES CONTRIBUTIONS DESTINÉES À LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE.....	41

<i>1. Contributions à la sécurité internationale versées en euros</i>	41
<i>2. Contributions à la sécurité internationale versées en devises</i>	42
VI. LA DIFFICILE TÂCHE DE L'ATTRIBUTION DES VISAS EST PÉNALISÉE PAR UNE FAIBLE RESTITUTION AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DES RECETTES QUI EN DÉCOULENT	49
A. LA DÉLIVRANCE DES VISAS : UN TRAVAIL INDISPENSABLE À LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES	49
B. LES MOYENS DE L'OFPRA ET DE LA CRR.....	51
CONCLUSION	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
AUDITION DE M. PHILIPPE DOUSTE-BLAZY, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES LE 15 NOVEMBRE 2005	57

Mesdames, Messieurs,

Avec l'application, pour la première fois dans le projet de loi de finances pour 2006, de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **les crédits attribués au ministère des affaires étrangères sont désormais répartis entre deux missions** : l'une relative à l'**Action extérieure de l'Etat**, l'autre, interministérielle, décrivant l'**Aide publique au développement (APD)**.

Cette répartition est facteur de clarté, car elle permet de bien distinguer les crédits dévolus à chacune de ces missions, et d'apprécier ainsi leurs évolutions respectives. En effet, ces dernières années, l'analyse d'ensemble des crédits affectés au ministère des affaires étrangères était quelque peu brouillée par des mouvements divergents : ceux attribués aux réseaux diplomatique, consulaire et culturel, ainsi qu'aux organisations internationales, étaient stables ou en légère baisse, et ceux affectés à l'Aide publique au développement¹ croissaient, conformément aux engagements pris en ce sens par le Président de la République.

Pour 2006, les crédits de l'Action extérieure de l'Etat sont, une fois encore, en légère baisse. Le ministère des affaires étrangères a accompli, ces dix dernières années, un remarquable effort de rationalisation, qui doit être poursuivi en préservant désormais ses moyens humains et financiers, dont la baisse semble avoir atteint ses limites.

Une stratégie triennale est en cours d'élaboration entre le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère des Finances pour donner au premier une visibilité sur l'évolution de ses crédits.

Par ailleurs, et à la demande du Premier Ministre d'alors, M. Jean-Pierre Raffarin, une réflexion a été menée sur l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger, sous l'égide du Préfet Le Bris. Ses conclusions confirment la conviction de votre rapporteur que les réseaux du ministère des affaires étrangères doivent évoluer en fonction des nouvelles réalités géopolitiques : construction de l'Union européenne, forte émergence de l'Asie, notamment.

Il faut regretter, par ailleurs, que nos contributions aux organisations internationales soient insuffisantes, à ce stade, pour faire face à nos

¹ Comme les années antérieures, c'est notre collègue Mme Paulette Brisepierre qui est chargée de leur analyse

engagements ; elles devront donc impérativement être complétées en Loi de finances rectificative.

La délivrance des visas et la protection des réfugiés, ont fait d'importants progrès, facilités par les crédits substantiels dont ils ont bénéficié.

Le Projet de Loi de Finances pour 2006 constitue donc un budget de transition ; chacun des trois programmes¹ composant la mission Action extérieure de l'Etat offre des motifs de satisfaction, mais aussi des éléments à améliorer dans les années qui viennent.

¹ Le programme n° 185 « Rayonnement culturel et scientifique » fait l'objet d'un avis distinct, rédigé par notre collègue, Mme Monique Cerisier-ben Guiga.

I. LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT REGROUPE TROIS PROGRAMMES DONT LE CONTENU EST PERTINENT, MAIS DONT LES INDICATEURS DE PERFORMANCE SONT PERFECTIBLES

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'évolution, de 2005 à 2006, des crédits affectés à l'action extérieure de l'Etat, ainsi que ceux destinés à l'APD sont les suivants (en C.P.) :

Mission action extérieure	2005 ⁽¹⁾	2006	%
P 105 Action de la France	1 343 365 085 €	1 421 444 599 €	5,81 %
P 151 Français à l'étranger	611 138 179 €	603 620 658 €	- 1,22 %
P 185 Rayonnement	348 884 038 €	334 062 728 €	- 4,25 %
Total mission	2 303 387 302 €	2 359 127 935 €	2,42 %

(1) hors BCRD

Mission APD			
P 209 Solidarité	1 972 092 294 €	2 047 586 278 €	3,83 %

Total MAE	4 275 479 596 €	4 406 714 263 €	3,07 %
------------------	------------------------	------------------------	---------------

Le ministère des affaires étrangères commente ainsi ces crédits : « En 2006, les crédits de paiement alloués au ministère des affaires étrangères se montent à **4 406,7 M€**, soit une légère augmentation (131,3 M€) de 3,07 %.

Cette progression s'explique :

- pour les quatre programmes : par des **transferts en provenance des charges communes** (56 M€, correspondant aux cotisations de retraite, destinées au compte d'affectation spéciale " pensions ", et 7,84 M€ correspondant aux indemnités des parlementaires européens) et une expérimentation de loyers domaniaux (11,6 M€) ; l'essentiel de ces transferts bénéficie au programme 105 (notamment 73 % des charges de pensions) ;
- sur le programme 209 : par une augmentation de l'APD, hors dépenses de personnel, de 166 M€ consacrés exclusivement à l'aide multilatérale».

A périmètre constant, avant transferts, le montant des crédits alloués au ministère des Affaires étrangères se traduit par :

- une baisse des crédits affectés à l'action extérieure de l'Etat de 0,76 % (- 18 millions d'euros) ;
- une augmentation de 3,72 % (73,4 M €) du programme « Solidarité ».

Ainsi peut-on constater que la part du budget du ministère des affaires étrangères dans le budget général de l'Etat se situe autour de 1,30 % depuis 1997, comme le décrit le tableau suivant :

EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Budget MAE (en millions €)	3 402,8	3 229,8	3 189,4	3 172,8	3 196,1	3 365,5	3 630,0	4 117,5	4 221,3	4 408	4 406
Budget MAE(en M€) hors FED*	3 402,8	3 229,8	3 189,4	3 172,8	3 196,1	3 365,5	3 411,5	3 617,8	3 656,3	3 677	3 680,00
Inflation constatée**	2,10%	1,30%	0,80%	1,30%	1,60%	1,80%	2,10%	1,80%	1,40%	1,80%	1,80%
Indice des prix en base 100 1996	100,00	101,30	102,11	103,44	105,09	106,98	109,23	111,20	112,75	114,78	116,85
Budget constant (hors FED)en euros 1996	3 402,8	3 188,3	3 123,5	3 067,3	3 041,2	3 145,7	3 123,2	3 253,5	3 242,7	3 203	3 149,34
PIB en milliards d'euros courants	1 212,2	1 251,2	1 305,9	1 355,1	1 420,1	1 475,6	1 520,8	1 559,0	1 611,0	1 698,0	1 761,00
Budget général de l'Etat en milliards d'euros	234,92	238,43	242,55	254,13	253,83	257,64	266,18	273,50	277,90	288,40	276,25
Crédits d'action extérieure en millions d'euros***	9 470,0	8 320,0	8 800,0	8 470,0	8 370,0	8 520,0	9 230,0	9 558,7	9 572,90	9 270,90	8 797,80
Crédits d'action extérieure en M€ hors quote-part versée à l'UE	8 600,0	7 330,0	7 910,0	7 660,0	7 440,0	7 510,0	7 940,0	8 718,7	8 763,20	8 482,90	7 932,00
Part du budget du MAE dans le PIB	0,28%	0,26%	0,24%	0,23%	0,23%	0,23%	0,22%	0,23%	0,23%	0,22%	0,21%
Part du budget du MAE (hors FED) dans le budget général de l'Etat	1,45%	1,35%	1,31%	1,25%	1,26%	1,31%	1,28%	1,32%	1,32%	1,27%	1,33%

* Le Fonds européen de développement a été rattaché au budget du Ministère des Affaires étrangères en 2002.

Les contrats de désendettements (C2D) sont inscrits au budget du Ministère des Affaires étrangères depuis 2003 et inclus dans les budgets 2003, 2004, 2005 et 2006. Au PLF 2004, les crédits des C2D sont transférés vers le nouvel article 41-43-50 issu d'une fusion des articles 41-43-20, 41-43-30 et 41-43-40.

Source : Ministère des Affaires étrangères

Cependant, cette proportion relativement stable recouvre **une forte régression des « coûts de structure » du ministère**, avec une **réduction des effectifs de 11 % en dix ans**, découlant du non-remplacement de la moitié des départs en retraite, et une baisse continue des coûts de fonctionnement. Le Ministre a évalué, devant la Commission, la réduction des coûts de structure **de 33 % à 25 % du budget du ministère des affaires étrangères depuis dix ans**.

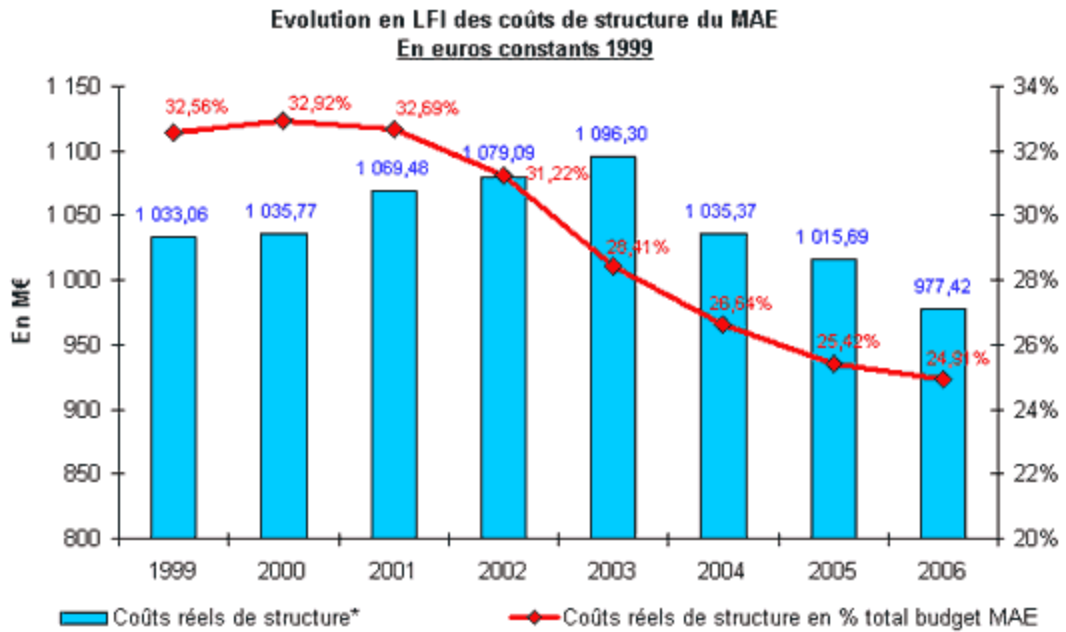
Le ministère des affaires étrangères s'est donc montré exemplaire dans l'application des consignes de réduction de la dépense publique. Peu de ministères sont parvenus à de tels résultats, et **il convient à l'avenir de maintenir, à tout le moins, les moyens subsistants**. Les évolutions souhaitables de l'organisation des réseaux à l'étranger peuvent, en effet, être obtenues par redéploiement. En revanche, nos contributions obligatoires aux organismes internationaux devraient, en toute logique, pouvoir être honorées avec les crédits inscrits en LFI, ce qui n'est pas le cas dans le PLF 2006.

En effet, un complément de plus de 100 millions d'euros doit impérativement être apporté par la prochaine Loi de Finances Rectificative pour y parvenir. Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de ce procédé qui devrait, certes, permettre, in fine, de satisfaire à nos obligations internationales, mais dans des conditions budgétaires un peu chaotiques.

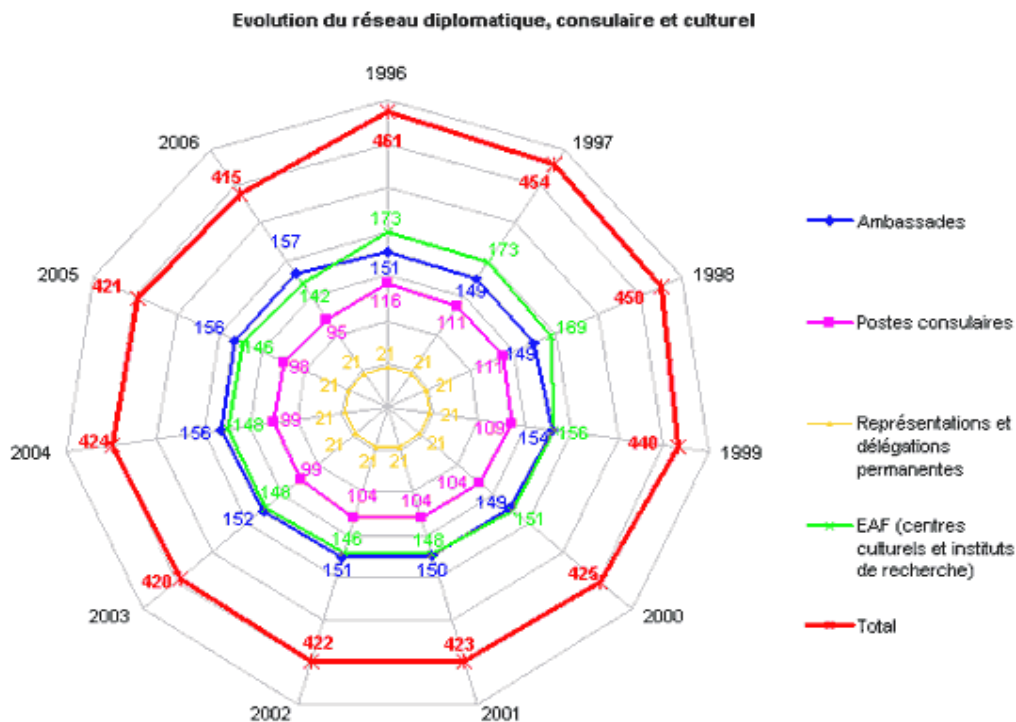
B. PRÉSENTATION PAR PROGRAMME

➤ Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le Monde »

- Les moyens alloués au fonctionnement de l'administration sont fortement réduits, à l'exception des dépenses de communication, d'informatique et de sécurité. **Les crédits affectés au soutien diminuent ainsi de près de 13 %, en particulier par la réduction de 50 % des crédits de paiement de l'immobilier**. Du fait de conditions de changes moins favorables que celles du premier semestre 2005, l'administration centrale contribue davantage que le réseau à l'effort demandé. Les tableaux suivants permettent de mesurer les efforts d'adaptation du MAE à l'ajustement de la dépense :



* En Ordonnance de 1959, les coûts de structure étaient calculés en additionnant le Titre III hors subventions aux établissements publics et EAF et le titre V du budget du Ministère. Pour conserver le même périmètre en mode LOLF, les coûts de structure sont calculés de la manière suivante : titre 3 de tous les programmes du Ministère (déduction faite des subventions pour charge de service public) + titre 5 de tous les programmes du Ministère + titre 2 de tous les programmes du Ministère - CAS pensions à périmètre constant (c'est à dire déduction faite du chapitre 32-97) - masse salariale du groupe 3 sur les programmes 151, 185 et 209 (antérieurement sur le chapitre 42-15). Enfin, une hypothèse d'inflation à 1,8 % en 2006 a été retenue pour calculer l'évolution en euros constants.



Le ministère poursuit son effort de modernisation, particulièrement dans le domaine informatique.

Un audit conjoint mené en 2004 par l'inspection générale des Affaires étrangères et un cabinet conseil a conclu à la **nécessité de renforcer le système d'information du Département.**

Ainsi, un **plan triennal de modernisation** (2005-2007) a été adopté en se fondant sur quatre objectifs :

- sécuriser le dispositif existant ;
- accroître les capacités de transmission ;
- resserrer le parc d'application ;
- optimiser la gouvernance du système.

Le volet financier de ce plan est le suivant :

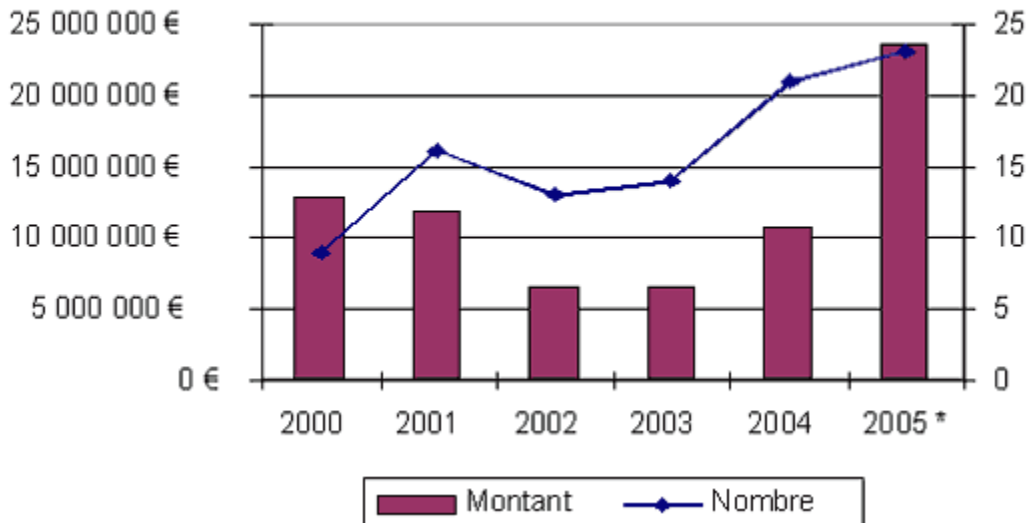
- **2005** : + **5,5 M€¹** Cette première tranche a été financée par redéploiements internes et, dans une moindre mesure, grâce à des ressources externes (provenant du MINEFI dans le cadre du projet " Palier 2006 ")
- **2006** : + **8,81 M€¹** soit plus 20 %
- **2007** : + **3,71 M€¹**

En matière immobilière, la réduction des CP devra s'accompagner d'une gestion plus dynamique de l'immobilier car les crédits inscrits seront, avec 11,6 millions d'€, inférieurs de 50 % à ceux de 2005. Le produit des cessions et des fonds de concours (alimentés notamment par la « retenue logement ») devrait donc constituer une ressource importante pour le ministère des affaires étrangères en 2006. Le recours à des financements innovants, dans le cadre de partenariats publics-privés, notamment l'édification de la nouvelle implantation des archives à la Courneuve, qui sera accompagnée du transfert du service de la valise diplomatique. Ces décisions sont opportunes, car les archives occupaient, en plein centre de Paris, un bâtiment vaste, mais cependant peu adapté à cette mission. Sa vente devrait rapporter une somme importante. Le service de la valise est générateur d'un fort trafic automobile, qui sera globalement réalisé dans de meilleures conditions à la Courneuve. Le ministère participe également à des expériences en matière de **loyers domaniaux**, tant en France (sites de Nantes et deux sites parisiens non encore

¹ Par rapport à la dotation LFI 2005 appelée "socle" = 34 M

précisés) qu'à l'étranger (Athènes, Bruxelles). Cette innovation permettra de mieux estimer l'opportunité de conserver ou non certains locaux.

Nombre d'opérations et montant des ventes actées



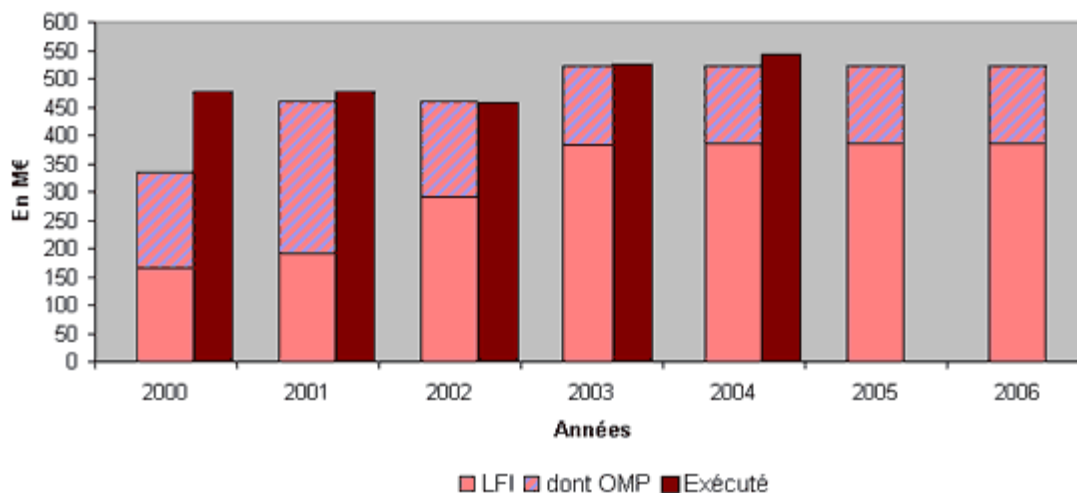
* estimation

• **Enfin, la réévaluation des contributions internationales obligatoires est prévue dans le contrat triennal de modernisation négocié avec le ministère chargé du budget et de la réforme de l'Etat.**

Le montant inscrit au PLF 2006 pour les OMP (Opérations de maintien de la paix) reste constant en 2006 (260 M€ et 226 M€ sur les actions 3 et 4), malgré le vote en 2005 par le Conseil de Sécurité d'une nouvelle OMP au Soudan, dont l'appel à contribution est évalué à une centaine de millions d'€.

Libellées en dollars US, ces contributions étaient inscrites sur des crédits provisionnels sous le régime de l'ordonnance de 1959. Regroupées, en gestion, dans un Budget opérationnel de programme (BOP) spécifique, et budgétées en sous-actions distinctes selon qu'il s'agit d'euros ou de devises, ces dépenses doivent impérativement faire l'objet d'une estimation plus réaliste dès le projet de loi de finances initiale.

Contributions obligatoires aux organisations internationales



* En Ordonnance de 1959, les contributions obligatoires étaient regroupées sur le chapitre 42-31. Pour conserver le même périmètre qu'en mode LOLF, les données antérieures ont été réduites du montant des crédits recherches (CERN) passés au programme du Ministère de la recherche et du montant de la contribution à l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie passée au programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement.

➤ Programme 151 "Français à l'étranger et étrangers en France"

Ce programme de service public est engagé dans la modernisation du réseau et de l'administration consulaires, par la simplification des procédures, le regroupement des compétences ou l'externalisation de certaines tâches, et le recours à l'administration électronique. **Les buts recherchés** touchent à :

- **la simplification des procédures, et le recentrage de l'offre consulaire autour de services essentiels** : réforme de l'immatriculation, suppression du notariat consulaire en Europe, délivrance des visas ;

- **l'expérimentation de partenariats nouveaux en matière d'aide sociale** (comités consulaires) ;

- **l'élargissement du recours à l'administration électronique** grâce à l'accès par Internet au service central de l'état civil et la transmission électronique des données nécessaires à la fabrication des passeports.

Le développement de nouveaux projets, notamment en matière de biométrie, nécessitera toutefois des crédits complémentaires.

• La légère progression de la subvention destinée à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), ainsi qu'à la Commission de Recours des Réfugiés (CCR) devrait leur permettre de stabiliser leur activité et leurs délais de traitement des dossiers au niveau de 2005.

C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À AFFINER

La difficulté de définir des indicateurs matériels de nature à mesurer l'efficacité de notre action diplomatique est évidente. Cette difficulté, inhérente à la nature même des relations entre Etats, est accentuée par la nécessité, relevée par M. Dominique de Villepin, alors ministre des affaires étrangères, lors de la discussion au Sénat de son budget pour 2004, de « *renforcer la capacité stratégique du Quai d'Orsay à mieux définir les priorités de notre action diplomatique* ».

Il s'agit là d'un élément central, car la vocation universaliste de notre pays a parfois pour conséquence négative la difficulté à définir quelques axes forts à privilégier. Ainsi la France se veut-elle tout à la fois le moteur de l'action en faveur des pays déshérités du Sud, le pôle de la francophonie, l'instigatrice d'un renouveau transatlantique, et l'animatrice de bien d'autres actions tout aussi légitimes, mais qu'il est malaisé de conduire simultanément, particulièrement avec des moyens humains et financiers en baisse continue depuis près de six ans. Mieux sérier les priorités est donc impératif pour les atteindre.

Le programme 105 est assorti d'objectifs qui ont le mérite d'exister, et que l'expérience permettra sans doute de réajuster.

La défense et la représentation à l'étranger des intérêts de la France sont ainsi mesurées par le nombre de consultations des sites Internet du ministère et des postes, la présence de nos compatriotes et l'usage du français dans les organisations internationales et l'Union européenne. L'état de la construction de l'Europe est évalué par l'estimation des principaux dossiers européens pour lesquels les intérêts européens ont progressé au sein des instances de l'Union.

Le renforcement de la sécurité internationale est évalué par le traitement des principales crises en fonction des objectifs de la France. La promotion du pluralisme est mesurée par l'indication des dossiers jugés prioritaires dans ce domaine : l'objectif de diversité culturelle a reçu une concrétisation d'ampleur avec l'adoption, par l'Unesco, le 20 octobre 2005, de la convention élaborée en ce sens.

La mesure de l'évolution de l'architecture des organisations internationales en fonction des objectifs français (réforme du Conseil de Sécurité de l'ONU, gouvernance internationale en matière économique et sociale...) contribue également à mesurer la promotion du pluralisme.

Enfin, la qualité du service diplomatique est assortie d'un indicateur de gestion évaluant le « coût de structure » du ministère, et la dispersion immobilière, définie par le nombre d'implantations du ministère des affaires étrangères dans l'Union européenne à 15 comparé aux implantations des autres administrations françaises. Ce dernier indicateur est en construction, car les implantations des autres ministères n'ont pas encore été recensées. Il semble d'ailleurs peu satisfaisant dans sa conception même : est-il pertinent de

comparer le réseau extérieur du ministère des affaires étrangères qui constitue son essence même, et ceux, forcément annexes à leur mission principale, des autres ministères ?

Le programme 151, regroupant les actions en faveur des français à l'étranger, et des étrangers en France, se prête plus aisément à la définition d'objectifs. Ainsi sont évoquées la sécurité des Français à l'étranger, la qualité du service consulaire, les délais de délivrance des passeports, cartes nationales d'identité et actes d'Etat-civil, le délai de traitement d'une demande de visa, et les coûts de ces documents. L'examen des demandes d'asile, conformément aux textes en vigueur, est également mentionné.

II. LA RÉNOVATION DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE DES RÉSEAUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

A. LA RÉACTIVATION DU CIMEE

L'accroissement, justifié, dans bien des cas, de la présence d'autres ministères que celui des affaires étrangères hors de nos frontières, doit coordonner l'action de la France à l'étranger. En effet, si une harmonisation interne au ministère des affaires étrangères s'est effectuée en 1998, avec la fusion des services affectés précédemment à la Coopération au sein des ambassades, en revanche, les effectifs à l'étranger d'autres grands ministères ont crû durant cette dernière décennie. La croissance la plus notable a été celle des agents du ministère de l'Intérieur (+ 15 % de 1996 à 2002), mais les ministères des Finances et de la Défense sont également très présents à l'étranger.

Cette évolution pose la question de la cohérence du dispositif d'action extérieure de la France.

Le rapport Le Bris, déjà cité, suggère la création de deux organismes nouveaux de nature à « instaurer une réflexion stratégique sur l'ensemble des actions que la France conduit à l'étranger » et à « mettre en réseau tous les acteurs de la présence française dans le monde ». Il s'agirait d'un Comité d'analyse et d'orientation de la politique extérieure, placé auprès du Président de la République, et d'un Conseil de l'action extérieure de la France, présidé par le Chef de l'Etat, et réunissant tous les ministres dont les services sont impliqués en dehors du territoire national.

Il appartiendra au Gouvernement de se prononcer sur l'opportunité de telles créations. On peut déjà relever que **le Premier Ministre a fait part**, lors de la dernière Conférence des Ambassadeurs, **de sa volonté de réactiver le Comité interministériel sur les moyens de l'Etat à l'Etranger, créé en 1994, et qui ne s'est plus réuni depuis 1997.**

M. Douste-Blazy a, lors de sa venue devant votre Commission, annoncé que cet organisme se réunirait au début de l'année 2006, ce qui permettra d'impulser une réflexion sur les orientations stratégiques de l'action de notre pays à l'étranger, alors même que pas moins de 27 programmes, hors ministère des affaires étrangères, concourent, au sein du budget de l'Etat, à l'action de la France à l'étranger.

B. L'ANNONCE D'UNE « DIRECTIVE NATIONALE D'ORIENTATION DES AMBASSADES »

Lors de la dernière Conférence des Ambassadeurs, le ministre des affaires étrangères a exprimé sa volonté de voir évoluer la mission de nos ambassadeurs, dont le parcours doit être nourri d'expériences tirées de fonctions exercées dans d'autres ministères. Il a également souhaité qu'au sein

des réseaux extérieurs du Ministère de Affaires étrangères, « *les redondances soient supprimées, et les conformismes, combattus, alors que d'autres intervenants, notamment dans la société civile, agissent.* » Le ministre a également annoncé l'élaboration d'une **directive nationale des ambassades**, à l'image de ce qui a été fait pour les préfetures, pour « *évaluer ce à quoi devrait ressembler une ambassade dans 6 ou 8 ans.* »

C. LA NÉGOCIATION, AVEC LE MINISTÈRE DES FINANCES, D'UN CONTRAT BUDGÉTAIRE TRIENNAL

Le ministère des affaires étrangères a effectué un effort remarquable de rationalisation de son fonctionnement, qui a aujourd'hui atteint ses limites. Pour établir une visibilité financière de ses capacités effectives dans les années à venir, visibilité qui a souvent fait défaut dans le passé, compromettant parfois l'image de la France, contrainte d'abandonner des projets bilatéraux en cours d'année du fait de régulations budgétaires répétées, le ministère des affaires étrangères a engagé avec le ministre des finances (MINEFI) des discussions sur un contrat budgétaire triennal, allant de 2004 à 2007. Ce contrat viendrait suppléer la stratégie ministérielle de réforme (SMR), démarche novatrice, mais dépourvue de calendrier financier.

Ce contrat permettrait, notamment, de déterminer les retours financiers attribués au ministère des affaires étrangères à l'occasion de la délivrance des visas dans nos consulats, comme d'établir une programmation indicative des cessions immobilières prévues par le ministère des affaires étrangères, et d'évaluer, là encore, le taux de retour des cessions immobilières approuvées par la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger (CIM).

III. LA POURSUITE DE RESTRUCTURATION DES RÉSEAUX À L'ÉTRANGER DEVRAIT DÉGAGER LES NÉCESSAIRES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES

A. UN RÉSEAU DIPLOMATIQUE DENSE QUI A PEU ÉVOLUÉ DURANT LES DIX DERNIÈRES ANNÉES

Le principe fondateur de la LOLF, qui vise à privilégier le qualitatif sur le quantitatif, pourrait être utilement appliqué à d'autres éléments que ceux strictement financiers, comme, par exemple, l'étendue des réseaux du ministère des affaires étrangères à l'étranger.

L'ampleur de notre réseau diplomatique est considérée par le ministre comme un atout stratégique de son action. Il l'a rappelé lors de la discussion au Sénat, le 12 octobre 2005, du projet de loi de règlement de son budget pour 2004, insistant sur la réactivité de son ministère lors de récentes crises (Côte d'Ivoire, Asie du Sud-Est), et sur le bénéfice qu'avait constitué à cet égard la taille de notre réseau diplomatique. M. Douste-Blazy a également rappelé, à cette occasion, que « *la réforme de l'Etat est un devoir impératif* ». Cette réforme peut-elle s'appliquer à ce réseau sans menacer la vocation universaliste de la France ? La question mérite d'être posée.

Aujourd'hui, avec 156 ambassades bilatérales, auxquelles s'ajoutent 17 représentants et 4 délégations permanentes, notre pays se situe au deuxième rang dans le monde pour l'ampleur de son réseau diplomatique, après les Etats-Unis, qui disposent de 162 ambassades bilatérales, et avant la Grande-Bretagne qui en a réduit le nombre de 150 à 144 en 2005.

Votre rapporteur relève qu'un plan d'aménagement du réseau diplomatique et consulaire a été adopté pour les années 2004 à 2007, fondé sur trois objectifs, ainsi décrits par le ministère des affaires étrangères :

« - *adapter les missions des postes aux conditions de la diplomatie contemporaine ;*

- *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 : 284 emplois de fonctionnaires de 2004 à 2007 et 99 emplois de recrutés locaux seront ainsi supprimés. »*

Ce sont ces évolutions qui devront financer la stratégie ministérielle de réforme 2004-2007.

Cependant, l'évolution récente de nos réseaux est limitée. Le ministère les décrit ainsi :

« Ouvertures et fermetures de postes intervenues depuis 2002 :

- Fermetures**
- *Consulat général à Athènes (2002)*
 - *Consulat de France à Lomé (2004)*
 - *Chancellerie détachée de Lausanne (2004)*
 - *Antenne consulaire de Gênes (2004)*
 - *Consulat général de Berne (2005)*
- Ouvertures**
- *Réouverture de l'ambassade de France à Kaboul (2002)*
 - *Antenne diplomatique à Lilongwe en colocation avec les Allemands (fin 2002)*
 - *Antenne diplomatique à Freetown en colocation avec les Britanniques (fin 2002)*
 - *Ambassade de France à Douchanbé (2003)*
 - *Section consulaire à l'ambassade de France à Lomé (2003)*
 - *Réouverture du consulat général à Annaba (2003)*
 - *Réouverture de l'ambassade de France à Bagdad (2004)*
 - *Consulat général de Chengdu (2005)*
- Transformations**
- *Elévation du consulat d'Agadir en consulat général (2002)*
 - *Déclassement de la chancellerie détachée à Alicante en antenne consulaire (2002)*
 - *Transformation du poste mixte de Dubaï en consulat général (2002)*
 - *Elévation de la chancellerie détachée de Sfax en consulat (2003)*
 - *Ambassade de France à Oulan Bator : devient une ambassade avec un ambassadeur résident (2003)*
 - *Ambassade de France à Chisinau: devient une ambassade avec un ambassadeur résident (sept. 2003)*
 - *Consulat de France à Lomé devient section consulaire d'ambassade (2004)*
 - *Transformation du consulat général de France à Diégo-Suarez en chancellerie détachée (2004)*
 - *Transformation du consulat général de Lisbonne en section consulaire d'ambassade (2005)*
 - *Transformation des consulats généraux de Hambourg, Düsseldorf, Sarrebrück, Anvers, Liège, Porto en consulats d'influence »*

A ces transformations s'ajoutent les regroupements opérés dans nos services qui sont décrits dans le tableau suivant :

OPÉRATIONS DE REGROUPEMENT DES SERVICES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Démarrage	Pays	Poste	Intitulé de l'Opération	Contenu de l'Opération	Coût Prévisionnel	Etat d'avancement
1996 (terrain) 2004 (construction)	Chine	PEKIN	CONSTRUCTION DE L'AMBASSADE DE FRANCE	Campus diplomatique (hors groupe scolaire) - résidence - ambassade - Consulat - SCAC - Mission économique Après jury du 19 juillet et décision de la PRM 5 octobre 2004, l'équipe Sarfati est désignée lauréat.	30 700 000	Etudes-Mise au point de l'esquisse
1997	Mali	BAMAKO	AMBASSADE - RÉNOVATION	Rénovation TCE du bâtiment de l'Ambassade	3 076 735	En cours de travaux
1997	Japon	TOKYO	RECONSTRUCTION DE LA CHANCELLERIE	Construction de la nouvelle ambassade de France à Tokyo en PPP (Services de l'Ambassade, Consulat, Mission économique et Services culturels).	30 000 000	Etudes de faisabilité en cours
1998	Mali	BAMAKO	CONSULAT/TRESORERIE - CONSTRUCTION	Construction d'un nouveau bâtiment pour le Consulat et la Trésorerie	2 744 082	Achevée
2000	Djibouti	DJIBOUTI	EXTENSION CHANCELLERIE	Regroupement Ambassade + Attaché de Défense + SCTIP	1 011 715	Achevée en 2002
2001	République démocratique du Congo	KINSHASA	TRANSFERT DE L'AMBASSADE DANS L'IMMEUBLE "PETIT PONT"	Regroupement Ambassade + Attaché de Défense + SCAC + SCTIP + Mission économique	5 550 000	Avant projet définitif
2001	Turquie	ANKARA	AMBASSADE - EXTENSION DES PAVILLONS	Regroupement Ambassade + SCAC + SCTIP + Section visas	708 000	achevée en 2004
2000	Mali	BAMAKO	CCF - MISE EN SÉCURITÉ	Mises aux normes (éclairage, dispositifs incendie, désenfumage et issues)	352 449	Achevée
2001	Jordanie	AMMAN	SCAC-MRA-MREA CONSTRUCTION NEUVE ET RÉNOVATION AMBASSADE	Regroupement des services : Phase 1 : durée 12 mois sur terrain adjacent à l'Ambassade sur emplacement parking actuel - Construction d'un bâtiment neuf pour abriter le SCAC et autres Ministères sauf ME . - Bâtiment R+1 sur parking enterré et espaces extérieur	2 569 592	En cours de travaux
2001	Maroc	RABAT	RESTRUCTURATION DE L'ARCHEVÊCHÉ POUR INSTITUT FRANÇAIS	Restructuration d'un bâtiment du début du siècle (R+1, 1500 m ² SHO) et son extension (R+3, 500m ²) pour y installer une partie des locaux de l'IF de Rabat (médiathèque, administration, programmation, exposition...) dans l'optique du regroupement sur 2 sites de l'IFR.	1 100 714	Travaux en cours (Réception des travaux en septembre 2005)
2002	Bangladesh	DACCA	CONSTRUCTION AMBASSADE	Regroupement ambassades françaises et allemandes + Mission économique,	2 300 000	En cours de définition
2002	Bosnie Herzégo	SARAJEVO	AMENAGEMENT EXTENSION DE LA CHANCELLERIE	Regroupement SCAC à la chancellerie, APS approuvé, Attente PC pour continuer,	920 000	APS (opération locale)
2002	Danemark	COPENHAGUE	RÉNOVATION DU PALAIS THOTT	Rénovation et mise aux normes du palais Thott dans l'optique du regroupement de la chancellerie avec le service culturel.	3 000 000	Définition du programme
2003	Croatie	ZAGREB	ACQUISITION CHANCELLERIE ET REGROUPEMENT DES SERVICES	acquisition de l'ancienne ambassade US pour 2,8 ME et travaux d'aménagement/ sécurité/ électricité/ façade (1,2ME), AMO + Moe locaux. Tx AEIM, SACA + ent. Locales. Travaux terminés début 2005	4 020 000	Achèvement prévu en 2005
2003	Espagne	MADRID	REGROUPEMENT DES SERVICES	Projet de regroupement des services de l'Etat calle Marques de la Ensenada.	6 300 000	Démarrage des études de maîtrise d'oeuvre
2003	Maroc	RABAT	REGROUPEMENT DES SERVICES	Construction d'un nouveau bâtiment sur le campus diplomatique de 2000 m ² SHON et restructuration de l'existant - Regroupement des services, notamment le SCAC (puis vente du bâtiment du SCAC).	1 460 000	Consultation de maîtrise d'oeuvre en cours - Début des travaux en janvier 2006 pour une durée de 1 an.
2004	Indonésie	JAKARTA	REGROUPEMENT DES SERVICES "KUNNIGAM"	Etudes de faisabilité de la construction d'un campus diplomatique en vue d'un regroupement des services(Ambassade, Consulat, Services culturels, Mission économique), et vente des biens immobiliers libérés.	5 800 000	Avancement : étude de faisabilité réalisée. Attente de validation de l'opportunité de l'opération par les services parisiens.(suite à la mission de l'antenne IMM)
2004	Thaïlande	BANGKOK	LYCEE SATHORN REGROUPEMENT DES SERVICES	Réaménagement du site de sathorn suite au départ du lycée international. Ce réaménagement est réalisé en vue de regrouper différents services et établissements français semi-publics à vocation culturelle dispersés dans bangkok(IRASEC, CIRAD, IRD)	100 000	Une partie de l'opération a été réalisée fin 2004 pour l'IRD et l'IRASEC- Etudes en cours pour le regroupement du reste des services concernés.
2005	Belgique	BRUXELLES	RENOVATION DE L'IMMEUBLE DU REGENT	Rénovation et mise aux norme de l'immeuble dans l'optique de regroupement du consulat général, du service culturel et un autre service à définir.	4 000 000	Définition du programme
2005	Chypre	NICOSIE	TRANSFERT DE L'AMBASSADE	Regroupement Ambassade, Attaché de Défense, SCTIP, SCAC	400 000	En cours de définition (soumis à la CIM en sept 2005)
2005	Iran	TEHERAN	RECONSTRUCTION DE L'AMBASSADE SUR SITE ACTUEL	Construction d'un nouveau bâtiment au normes sismiques et regroupement des services, notamment le SCAC, chancellerie et mission économique. <i>Avancement:</i>	1 460 000	Définition du programme
2005	Nicaragua	MANAGUA	EXTENSION/CREATION DE BUREAUX DU SCAC - REGROUPEMENT SUR LE TERRAIN DE L'AMBASSADE	Extension 210 m ² utiles pour regrouper les services culturel dans l'enceinte de l'ambassade.	200 000	APS (opération locale)
2005	Bénin	COTONOU	REGROUPEMENT DES SERVICES SUR LE CAMPUS	Construction d'un nouveau Consulat et d'un bâtiment annexe à la Chancellerie. Programme en cours	2 000 000	En cours de définition
2005	Royaume Uni	EDIMBOURG	RÉNOVATION DU CONSULAT D'EDIMBOURG	Suite à la fermeture de la ME, opération de regroupement des services (CG et IF) et de restructuration des locaux restants.	800 000	Etudes de diagnostic
2005	Royaume Uni	LONDRES	REGROUPEMENT DES SERVICES	Projet de regroupement des services de l'Etat.	Montant à définir après valorisation des biens et étude du marché immobilier	Définition du programme
2005	Togo	LOME	CCF - RELOCALISATION SUR LE TERRAIN DE L'IRD	Construction d'un nouveau CCF sur le terrain de l'IRD. Programme à engager	3 000 000	en cours de définition

Une réflexion indépendante sur « l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger » a été menée par le Préfet Le Bris, à la demande du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, et ses conclusions ont été publiées en juillet 2005. Ce document envisage l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger, et non les seuls réseaux relevant du ministère des affaires étrangères.

S'agissant de ces derniers, le rapport relève que le réseau français est l'un des plus denses au monde, mais « *qu'une analyse attentive des chiffres n'a pas convaincue [la mission] que l'effort à conduire devait porter en premier lieu sur la réduction du réseau diplomatique stricto sensu, le cas du réseau consulaire devant être examinée de façon spécifique* ».

Trois raisons sont avancées à l'appui de ce point de vue :

- les obligations internationales de la France ;
- l'analyse chiffrée de l'éventuelle suppression des 15 ambassades où la France affecte le moins de moyens conduit à établir que : « *leur suppression, avec leur remplacement par une accréditation donnée à un autre chef de poste consacraient beaucoup plus de dommages politiques qu'ils ne permettraient d'économies substantielles.* » ;
- en revanche, le rapport estime que « *l'effort à conduire doit moins porter sur l'étendue de notre réseau diplomatique sur sa meilleure adaptation aux priorités de la France, sur des modes de fonctionnement plus appropriés à la nature des postes, ainsi que sur une régionalisation des fonctions de support.* »

Il s'agit là d'une analyse nuancée s'appuyant sur des données plus larges que la stricte analyse comptable, et qui doit donc être prise en considération.

Au demeurant, notre réseau diplomatique semble aujourd'hui stabilisé, après une extension inhérente à l'émergence de nouveaux Etats issus de l'URSS ou de la Yougoslavie. Cette évolution, depuis 1970, est retracée dans le tableau suivant :

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES OUVERTURES, FERMETURES ET TRANSFORMATIONS DE POSTES DEPUIS 1990

Glossaire des abréviations utilisées : Amb. : ambassade ; Amb (ch. d'aff.) : ambassade au niveau du chargé d'affaires ; AC : antenne consulaire ; C : consulat ; CG : consulat général ; ChD : chancellerie détachée ; CG/COM : poste mixte - commercial ; CG/CULT : poste mixte - culturel ; Dél.p : délégation permanente ; Miss. diplo. : mission diplomatique ; MDO : mission diplomatique d'observation ; Rep. : représentation ; Rep. perm. : représentation permanente ; R. spé. : représentation spéciale ; SI : section d'intérêts ; : transformation (élévation) ; : transformation (déclassement) ; : transformé en...

ANNÉE	OUVERTURES			FERMETURES			TRANSFORMATIONS		TRANSFORMATIONS	
1990	Kaboul - chargé d'affaires	Amb.		Berlin-Est	Amb.		Windhoek	MD Amb	Aden	Amb CG
	OEA	Rep.		Monrovia - en sommeil	Amb.	1			Berlin-Ouest	CG Bur
	Kiev	CG	3							
1991	Phnom Penh	Amb.		Bagdad	Amb.					
	Riga	Amb.		Mogadiscio	Amb.					
	Tallinn	Amb.		Constantine	CG					
	Vilnius	Amb.		Fianarantsoa	CG					
	Canton	CG		Innsbruck	CG					
	Leipzig	CG	6	Liverpool	CG					
				Rotterdam	CG					
				Lubumbashi	C					
				Nouadhibou	CD					
				Charleroi	AC	10				
1992	Almaty	Amb.		Kaboul	Amb.		Kiev	CG Amb	Sfax	C CD
	Bakou	Amb.		Aden	CG		Zagreb	CG Amb.		
	Érévan	Amb.		Baden Baden	C		Dubaï	CD CG		
	Ljubljana	Amb.		Bouaké	C		Mayence	CD CG		
	Minsk	Amb.		Fribourg	C					
	Tachkent	Amb.		N'Djamena	C					
	Bratislava	CG	7	Arlit	CD					
				Trèves	CD					
				Oujda	AC					
				Tournai	AC	10				
1993	Bruxelles UEO	Rep. p		Canton	CG		Andorre - Viguerie	Amb.		
	La Haye	Rep. p		Valence	CG		Bratislava	CG Amb.		
	Thessalonique	CG		Brazzaville	C					
	Mogadiscio	R. spé.	4	Gand	C					
	(ouverte en janvier, fermée en juin)			Jakarta	C					
				Jersey	C					
				Kinshasa	C					
				Palma de Majorque	C					
				Saint-Sébastien	CD					
				Mogadiscio	R. spé.	10				

1994	Sarajevo	Amb.							
	Skopje	Amb.							
	Tbilissi	Amb.	3						
1995								Bagdad	SI Amb.
1996	Achgabat	Amb.		Freetown	Amb.			Florence	CG AC
	Moscou	C	2	Kingston	Amb.				
				Lilongwe	Amb.				
				Monrovia	Amb.				
				Honolulu	CG				
				Mons	CG				
				Edmonton	C				
				San Juan de Puerto Rico	C	8			
1997	Canton	CG		Niamey	C	1		Bâle	CG CD
	Gaborone	AC	2						
1998	Wuhan	CG		Venise	CG	1	Majunga	AC MW CD	
	Banja Luka	Bureau	2				Gaborone	AC CD	
							Dubaï	CG/COM	
							Vancouver	CG/COM	
1999	Kingston	Amb.		Leipzig	CG		Alexandrie	CG/CULT.	Rome
	Belgrade	SI		Mayence	CG		Bombay	CG/COM	Tokyo
				Bâle	CD				Alicante
				Belem	CD				Tamatave
				Calcutta	CD				
			2	Belgrade	Amb.	6			
2000	Abuja	Amb.		Lagos	Amb.				
	Belgrade - réouverture	Amb.		Belgrade	SI				
	Annaba - réouverture	CG	3	Melbourne	C	3			
2001	Gaborone	Amb.		Gaborone	CD				
	Lagos	CG		UEO	Rep.				
	COPS	Rep.	3			2			
2002	Kaboul - réouverture	Amb.	1						

Source : Ministère des Affaires étrangères

B. UN RÉSEAU CONSULAIRE DONT LA RÉFORME DOIT ÊTRE POURSUIVIE

Un resserrement notable de ce réseau a déjà été effectué, puisqu'il est passé de 116 implantations en 1996 à 98 en 2005, et 95 prévues pour 2006.

Cependant, le rapport Le Bris s'exprime clairement en faveur d'une plus grande rationalisation, dans les termes suivants :

« La mission a déjà eu l'occasion de constater le niveau très élevé des services offerts à nos compatriotes à l'étranger, quelquefois même dans des domaines contestables, comme, par exemple, celui de l'aide à la recherche d'emploi dans le pays étranger. Ce constat ne vaut-il pas encore plus pour nos

communautés établies dans les pays de l'Union, compte tenu des progrès de l'intégration européenne et des services que les Français sont en droit d'obtenir des autorités locales ?

*Une première conséquence, bienvenue, vient d'en être tirée avec la fin, à partir de janvier 2005, de l'exercice des attributions notariales dans les pays de l'Union (et dans l'espace économique européen). Plusieurs indices montrent la bonne intégration de nos communautés (qui comptent en moyenne 36 % de binationaux, un peu plus -41 %- dans les pays où nous avons des consulats de plein exercice) ; comme en Amérique du Nord, ces communautés s'immatriculent peu dans les consulats ; par rapport à d'autres régions du monde, elles comptent peu d'allocataires des comités consulaires pour la protection et l'action sociale (9 % du total mondial) ou de bourses scolaires (12 % du total mondial). De ce fait, **l'activité principale de nos consulats est liée à l'état civil (43 % des actes dans le monde) et à la délivrance de passeports (41 % des passeports délivrés dans le monde).***

À cette question s'ajoute celle souvent évoquée du « surdimensionnement » du réseau consulaire en Europe. Même si le tableau ci-après montre que le réseau consulaire français en Europe gère presque une moitié des immatriculés dans le monde, il ne faut pas, compte tenu de la proximité géographique notamment, renoncer à poursuivre la réforme, déjà engagée en Allemagne, en Belgique ou en Espagne, consistant à centraliser résolument les services consulaires dans des postes pivots, à généraliser l'utilisation des nouvelles technologies et à développer la fonction d'influence des autres postes (même s'ils conservent une activité consulaire marginale), notamment dans les capitales régionales ou d'États fédérés.

LE RÉSEAU CONSULAIRE FRANÇAIS

Consulats	% coût total du personnel	Coût total du fonctionnement du réseau	% des immatriculés dans le monde
23 consulats hors capitales dans les pays de l'Union européenne	4 %	4,5 %	34 %
Sections consulaires d'ambassade dans les pays de l'Union européenne	Inclus dans coût de l'ambassade	Inclus dans coût de l'ambassade	16 %
73 autres consulats dans le monde	18 %	19 %	50 %

La même critique peut être émise sur le réseau des agences consulaires, particulièrement dense dans les pays de l'Union, comme le montre le tableau suivant :

Zone géographique	Nombre d'agences	
Union européenne	197	38,55 %
Reste de l'Europe	26	5,08 %
Amériques	168	32,87 %
Afrique	63	12,32 %
Asie	37	7,24 %
Océanie	20	3,91 %
Total	511	

Source : rapport Le Bris

Le Ministère des affaires étrangères présente ainsi ces agences consulaires :

« La France dispose d'un réseau de **507 agences consulaires actives** en 2004.

*Les consuls honoraires ne sont pas des agents de l'Etat mais des particuliers qui exercent leurs fonctions à titre bénévole sous la responsabilité du chef de poste consulaire auquel ils sont rattachés. Certains peuvent être autorisés, par arrêté, à **effectuer des formalités et à délivrer des documents administratifs** donnant lieu à la **perception de droits de chancellerie**. Ainsi, en 2004, 191 consuls honoraires habilités ont perçu **354 000 €** de droits de chancellerie.*

Les consuls honoraires constituent, sur le terrain, un relais précieux des postes diplomatiques et consulaires. Leur action s'exerce dans trois domaines :

- administrative auprès des Français résidents (réception des demandes de passeport, de carte nationale d'identité sécurisée) ;

- de protection consulaire de premier niveau pour les Français de passage en difficulté et pour l'ensemble de la communauté française dans les situations de crise (le rôle de nos consuls honoraires aux Maldives et en Thaïlande a ainsi été très positif lors de la récente crise en Asie du Sud) ;

- politique et culturel : ils exercent une mission d'influence et de promotion de la culture française.

*Les consuls honoraires conservent, à titre de frais de bureau, une partie de ces recettes (la totalité des premiers 1.500 €, puis 50 % de la somme comprise entre 1 500 € et 3 000 €, enfin 10 % de la somme dépassant 3 000 €). En fait, la **majorité d'entre eux** perçoit peu ou pas de droits de chancellerie, et n'a donc pas les moyens d'assumer entièrement la charge financière inhérente au fonctionnement de leur agence. La subvention pour insuffisance*

de recettes versée par le Ministère représente donc dans ce cas une **aide indispensable**.

En 2005, les crédits affectés aux subventions pour insuffisance de recettes s'élèvent à **1 220 412 €**, soit la même enveloppe qu'en 2004. La gestion 2005 devra faire face à deux impératifs :

- **soutien des agences ne percevant pas ou peu de recettes mais devant supporter des frais de fonctionnement** (Etats-Unis d'Amérique, Brésil, Espagne, Mexique) ;

- **dotation plus importante en faveur des consuls honoraires qui sont des compléments de l'action consulaire dans des pays où le réseau a été réduit** (Grande-Bretagne, par exemple).

L'augmentation des moyens des agences consulaires, dont la place dans le réseau diplomatique et consulaire ne fait que s'accroître, se fait par un contact régulier avec le poste de rattachement (réunions annuelles) et un accroissement des moyens de communication (dotation de matériel informatique).

Ces agences consulaires constituent un maillon **indispensable et peu onéreux** de notre réseau consulaire (le coût moyen de revient d'une agence par an est inférieur à 3 200 €).

CRÉDITS ALLOUÉS AUX AGENCES CONSULAIRES

Budget de l'année	Montant des crédits demandés	Dotation initiale	Crédit disponible (après gel)	Nombre d'agences en activité	Nombre d'agences dotées	Coût moyen
2002	1 219 592 €	1 219 592 €	1 219 592 €	502	429	2 843 €
2003	1 372 000 €	1 265 543 €	1 107 350 €	505	347	3 191 €
2004	1 315 000 €	1 220 412 €	1 220 412 €	525		
2005	1 400 000 €	1 220 412 €	1 220 412 €	507		
2006	1 270 000 €			480	350	3 630 €

L'objectif pour 2006 et les années à venir est de maintenir un réseau de consuls honoraires sensiblement moins dense (le nombre d'agences consulaires en activité devrait sensiblement diminuer, notamment dans l'Union européenne) mais mieux doté en moyens. »

Au total, la répartition géographique des 511 agences en activité est la suivante :

Zones géographiques	Consuls honoraires en fonction	Observations	Agences actuellement vacantes
Union européenne	196	Dont plus de la moitié en Espagne (37), en Italie (31), Grande-Bretagne (24) et Grèce (17)	5
Amérique centrale et du Sud	109	Dont 19 au Brésil, 14 en Argentine, 10 au Mexique	1
Amérique du Nord	64	Dont 52 aux Etats-Unis d'Amérique	
Afrique subsaharienne	50	Dont 9 à Madagascar	8
Asie	33	Dont 6 au Japon	1
Europe hors Union européenne, Turquie	26	Dont la moitié en Norvège (7) et en Suisse (7)	1
Océanie	19	L'essentiel étant concentré en Australie (6), Nouvelle-Zélande (4) et aux Iles Fidji (4)	-
Proche et Moyen-Orient	9	Principalement en Egypte (4)	1
Maghreb	6	Au Maroc et en Tunisie	1
TOTAL	512	-	18

Source : Ministère des affaires étrangères

Le Ministère précise que dans certains pays, la désignation d'un consul honoraire a été décidée après la fermeture de consulats ou d'antennes consulaires, afin que les communautés françaises ou les français de passage continuent de disposer d'une assistance de proximité. **Les consulats suivants ont ainsi été fermés, un consul honoraire demeurant en activité :**

Amérique : San Juan de Porto Rico, Honolulu (Etats-Unis), Belem (Brésil), Edmonton (Canada).

Europe : Rotterdam, Leipzig, Innsbruck, Charleroi, Mons, Palma de Majorque, Valence, Liverpool, Venise, Florence, Bâle, Izmir.

Asie-Océanie : Melbourne (Australie), Calcutta (Inde).

Afrique subsaharienne et Maghreb : Lubumbashi (République démocratique du Congo), Bouaké (Côte d'Ivoire), Fianarantsoa (Madagascar), Oujda (Maroc), Nouadhibou (Mauritanie).

La coopération consulaire franco-allemande en pays tiers conduit à rechercher des consuls honoraires habilités à représenter les deux pays. A ce jour, **sept consuls honoraires communs aux deux pays ont été désignés** au Chili (2), en Australie (un consul honoraire est en fonction, un second candidat est recherché actuellement), Panama (2), Bulgarie (1) et en Papouasie-Nouvelle Guinée (1). Deux autres sont en cours de désignation aux Etats-Unis (circonscription de Chicago).

Ce mouvement de coopération consulaire est très positif, et devrait être étendu, partout où cela est possible, à des regroupements de sites diplomatiques, consulaires ou culturels, pour amoindrir les coûts de surveillance et d'entretien.

La coopération entre deux membres fondateurs de l'Union européenne serait également un signe politique important dans les pays où de tels regroupements s'effectueraient.

IV. LE PRODUIT DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DEVRA AMÉLIORER LE NIVEAU INSUFFISANT DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENTS AFFECTÉS À CE SECTEUR

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES D'INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS EN FORTE BAISSÉ

Les crédits d'investissement immobilier du programme 105 s'élèveront à 30 millions d'€ en autorisations d'engagement, et à 11,6 millions d'€ en crédits de paiement, soit une baisse de près de 50 % par rapport à 2005. Lors de sa venue devant la Commission, le Ministre a précisé que le besoin de financement ainsi créé devrait être satisfait par des ressources extra budgétaires, comme les produits de cessions, et des fonds de concours. Il a estimé le produit de ces ventes de terrains et immeubles à 23 millions d'€ en 2005.

Un compte d'affectation spécial (CAS) est en cours de création pour répertorier les produits des cessions. Mais leur affectation n'est pas encore précisée, hormis la certitude qu'une fraction en sera affectée au désendettement de l'Etat. Le Ministère des Affaires étrangères reste donc, pour l'instant, dans l'incertitude sur le montant des retours financiers de ces ventes.

Si le principe d'un retour partiel peut être accepté, encore faut-il que le ministère des Affaires étrangères en connaisse le montant, pour établir sur ces bases un calendrier prévisionnel des opérations immobilières.

B. LE PARC IMMOBILIER DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES PEUT ÊTRE UTILEMENT RÉDUIT

Le Ministère précise à ce sujet que : « *En 2005, le ministère des affaires étrangères était affectataire d'un parc immobilier représentant 2 486 982 mètres carrés hors oeuvre, dont 2 225 009 mètres carrés hors oeuvre occupés par ses propres services (administration centrale, résidence, chancelleries diplomatiques et consulaires, établissements culturels, établissements d'enseignement, immeubles commémoratifs et cultuels, logements), 104 977 mètres carrés hors oeuvre occupés par les services d'autres administrations et 156 996 mètres carrés hors oeuvre occupés par des tiers (organisations internationales, associations, petits commerces liés aux établissements culturels et divers). Le parc immobilier à l'étranger représente plus de 90 % de ce total. Environ 65 % de ce parc est en pleine propriété, 35 % en location (dont 2 % détenus au titre de baux emphytéotiques). Dans le cadre de la politique de rationalisation de son parc immobilier, le ministère a prévu la mise en vente de 35 biens immobiliers, pour un montant estimé à environ 50 millions d'euros, dont 30 millions pour la seule cession du logement du consul général à Monaco. »*

PRÉVISIONS DE CESSIONS POUR 2005
PRINCIPE DE LA VENTE VALIDÉE PAR LA COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE :

LOCALISATIONS	NATURE DU BIEN À VENDRE	MONTANT estimé (en euros)	OBSERVATIONS
Innsbruck	Locaux Institut (15, rue Rennveg)	584 000	Principe vente effective acceptée en CIM du 17 juin 2004
SFAX	Emprise foncière de l'école Albert-Camus	510 400	Accord vente effective accepté en CIM du 12 juillet 2004
Mayence	Consulat général de France	1 100 000	Accord vente effective accepté en CIM du 17 septembre 2004 (principe de vente accepté CIM du 15 décembre 1999), TD FSLT Fransfort 107 Droits de préemption purgés 1er versement (10 %) de 110 000 euros le 27 août 2004
Kampala	Vente villas jumelées, 4, Acacia	262 500	Accord vente effective en CIM du 16 novembre 2004
	Villa Museli	48 784	
	Villa Comores	46 751	
Moroni	Villa Anjouan	29 473	Principe de vente accepté en CIM du 14 mai 2003 (en
	Villa Michel	34 962	cours) pour un total de 89 000 000 KMF
	Villa Amadeus	21 343	
Pretoria	795, George Avenue, Arcadia	58 950	
	800, George Avenue, Arcadia	85 150	Principe de la vente accepté en CIM du 19 octobre 2004, les valeurs se situant entre 450 et 650 000 rands pour la première et 650 et 700 000 rands pour la seconde
Dakar	Immeuble Maison verte	1 067 143	Principe de la vente accepté en CIM du 17 septembre 2004
	Terrain : 13, rue Carnot	1 524 490	Principe de la vente accepté en CIM du 17 septembre 2004
Port-au-Prince	11, rue Stephen (Haïti)	225 000	Principe de la vente accepté en CIM du 17 juin 2004
Bamako	2 villas : quartier du Fleuve (Mali)	237 820	Principe de la vente accepté en CIM du 18 juin 2004
Brasilia	Appartement n° 302 SQS 205 bloc 1	36 990	Principe de la vente accepté en CIM du 15 avril 2003
Niamey	Maison sise 1169, avenue du Général-de Gaulle	121 960	Principe de la vente accepté en CIM du 14 décembre 2004
Düsseldorf	Chancellerie + logement CG	2 900 000	Principe de la vente accepté en CIM du 14 mai 2003 (vente en 2005)
Hambourg	Consulat et logement du consul général	6 000 000	Principe de la vente accepté en CIM du 18 mai 2004
	Villa sise Oranienberger	365 000	Principe de la vente accordé en CIM du 18

	chaussée 42		novembre 2003
Berlin	Appartement sis Ehrenpfertenseig 1	220 000	Principe de la vente accordé en CIM du 18 novembre 2003
	Appartement sis Langhansstrasse	96 000	Principe de la vente accordé en CIM du 18 novembre 2003
	Appartement sis Brandenburgische strasse 27	85 200	Principe de la vente accordé en CIM du 18 novembre 2003
Guatemala	Anciens locaux de la chancellerie et de ses annexes plus 1 terrasse et 3 parkings	504 362	Principe de la vente accepté en CIM du 17 septembre 2004
		22 500	Principe de la vente accepté en CIM du 17 septembre 2004
Lusaka	Logement du conseiller	90 000	Principe de la vente accepté en CIM du 17 septembre 2004
Fes	Terrain, ex-villa Marie-Rose	708 400	Principe de la vente accepté en CIM du 19 octobre 2004
Marrakech	Ancien CCF Carrefour des livres	174 800	Principe de la vente accepté en CIM du 19 octobre 2004
Skopje	Terrain du Vodno	256 600	Principe de vente accepté en CIM du 21 octobre 2003
Cotonou	Terrain nu (Bénin)	495 459	Principe de vente accepté en CIM du 17 juin 2003
Jérusalem	Parcelle n° 6 (Abou Gosh)	1 788 966	Possibilité reclassement terrain. Prix vente maximum : 10 601 280 /td>
	Sous-total	19 703 003	Principe de la vente non encore validée par la commission interministérielle :

Principe de la vente non encore validée par la commission interministérielle :

POSTES	NATURE DU BIEN À VENDRE	MONTANT estimé (en euros)	OBSERVATIONS
Sarrebruck	Logement du consul	1 000 000	
Lisbonne	Logement du consul général	400 000	
Monaco	Logement du consul général	30 000 000	Il y aura lieu de prévoir la contrepartie correspondant au logement du chef de poste et de son personnel
Barcelone	Logement à Palma	400 000	
	Sous-total	31 800 000	
	TOTAL GÉNÉRAL	51 503 003	

C. LES DIFFICULTÉS DE GESTION D'UN PATRIMOINE TRÈS DISPARATE

Ce **patrimoine** est caractérisé par une extrême dispersion géographique, comme par une grande hétérogénéité, puisqu'il regroupe des **monuments historiques** (le palais Farnèse à Rome, le palais de Santos à Lisbonne ou le palais Buquoy à Prague), **des édifices religieux** (monastère d'Abu Gosh et église Sainte-Anne en Israël), et **des bâtiments plus contemporains**, ainsi que par la **diversité de ses usages** : bureaux, logements et campus résidentiels, établissements d'enseignement, établissements culturels.

Les principaux objectifs poursuivis en matière de travaux immobiliers sont :

- le **renforcement de la sécurité** des implantations existantes et l'intégration de cette exigence lors de la conception des projets neufs ;
- des opérations de **rénovation et de restauration** visant à une mise à niveau technique des installations, une amélioration de l'usage et des conditions de travail et de l'accueil du public et des demandeurs de visas.
- la recherche d'une **meilleure qualité technique des projets** qui prenne en compte la maintenance et l'entretien, dans le cadre d'une maîtrise du coût global.

Le Ministère estime ses besoins en crédits immobiliers (AE et CP) pour les années 2006 à 2008 à un total de 240 M€ en crédits de paiements, et de 190 M€ en autorisations d'engagement, dont respectivement 78 M€ en CP et 79 M€ en AE pour l'année 2006, sommes très supérieures à celles inscrites dans le projet de budget.

Les grandes opérations déjà lancées, comme le lycée Stendhal à Milan, ou la construction de l'ambassade de France à Pékin représentent 13% du total des CP de la période 2006-2008, qui devrait être marquée par une reprise des opérations petites (coût prévisionnel par opération inférieur à 0,5 M€) et moyennes (opérations comprises entre 0,5 et 2,5 M€) correspondant à des opérations de gros entretien et de rénovation de l'existant. Parmi les grandes opérations (coût prévisionnel par opération supérieur à 2,5 M€), la part des rénovations et extensions, dans le cadre de regroupement des services, est prépondérante.

Les crédits nécessaires, outre ceux qui seront votés en Loi de Finances, devront être trouvés dans les fonds de concours et les produits de cessions d'immeubles ou de terrains. En 2005, les ventes probables représentent environ 21,8 M€. Les ventes possibles entre 2005 et 2008 représentent 81,3 M€, dont 45 M€ pour la seule vente de la villa Trotty à Monaco. Les autres ventes envisageables durant cette période, en particulier la vente de la chancellerie à Madrid à l'issue du regroupement des services, ont également été répertoriées ; leur montant total pourrait être de l'ordre de 25 M€.

Deux opérations font l'objet d'un montage financier innovant. La construction du centre des archives diplomatiques à La Courneuve s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'AOT-LOA (autorisation temporaire d'occupation du domaine public puis location avec option d'achat) avec consultation d'opérateurs sur la base du projet architectural déjà retenu. Elle se traduira par un loyer, pendant une période de 20 à 30 ans, de l'ordre de 6 M€, démarrant en année pleine en 2009.

Le principe de l'opération de **Tokyo**, comparable au montage réalisé par l'Etat italien dans cette même ville, serait de permettre une reconstruction à coût nul (hors frais d'études préalables) de l'ambassade par la valorisation du terrain actuel de l'ambassade. Une partie de ce terrain serait loué sur une longue durée à un partenaire privé qui pourrait construire dessus des locaux destinés à être commercialisés, en contrepartie de la reconstruction de l'ambassade.

Le regroupement des services de **Madrid**, déjà engagé, figure en dépenses pendant la période 2006-2008, et dans les ventes possibles en 2008. Il en va de même pour l'opération de regroupement des services à **Londres**, qui pourrait prendre la forme d'un achat accompagné de travaux d'aménagement, suivi de la vente de l'actuelle chancellerie.

Principales opérations poursuivies en entreprises en 2006

Les tableaux ci-dessous décrivent les principales opérations pour la période 2006-2008.

**OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES ANTÉRIEURES À 2006 POURSUIVIES EN 2006
(ÉTUDES ET/OU TRAVAUX)**

Poste	Opération	Coût total prévisionnel en AE (€)	CP 2006 (€)
ABUJA	Construction résidence	4 500 000	1000 000
ACCRA	Ambassade réaménagement	2 630 000	600 000
AGADIR	Nouveau consulat	870 000	300 000
ALGER	Construction 40 logements	7 400 000	2 700 000
AMMAN	SCAC-MRA-MREA construction neuve	2 300 000	450 000
ANNABA	Consulat – extension	5 600 000	400 000
BAGDAD	Rénovation ensemble diplomatique	2 286 000	750 000
BISSAU	Rénovation campus diplomatique	1 010 000	500 000
BRAZZAVILLE	Rénovation résidence	1 600 000	600 000
DAKAR	Restructuration consulat et extension visas	2 000 000	700 000
ISTANBUL	Palais de France – rénovation	2 130 000	1 000 000
JERUSALEM	Consulat général –extension	1 275 000	500 000
KABOUL	Remise en état chancellerie	2 240 000	1 150 000
KINSHASA	Nouvelle ambassade	5 500 000	2 800 000
MADRID	Regroupement des services (hors produit de cession)	6 300 000	1 500 000
ORAN	Consulat général	9 500 000	5 300 000
PEKIN	Ambassade – campus diplomatique	30 000 000	4 500 000
RABAT	Regroupement des services	1 460 000	855 000
MILAN	Construction lycée Stendhal	20 340 000	6 000 000
TALLIN	Aménagement CCCL	1 500 000	700 000
VIENNE	Rénovation de l'Institut culturel	1 650 000	760 000
	Sous-total	112 091 000	33 065 000
Autres opérations		160 500 000	19 500 000
	Total	272 591 000	52 565 000

PRINCIPALES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES NOUVELLES EN 2006

Poste	Opération	Coût total prévisionnel en AE (€)	CP 2006 (€)
ALGER	VRD Parc Peltzer et travaux de sécurité	5 000 000	2 600 000
ALGER	Extension du consulat général	3 700 000	1 500 000
BELGRADE	Réfection façades et toiture	2 500 000	900 000
ISTANBUL	Rénovation consulat général	1 300 000	300 000
BRUXELLES	Réaménagement des immeubles Régent et Louvain	4 500 000	2 200 000
BUJUMBURA	Construction ambassade	1 000 000	300 000
COPENHAGUE	Rénovation Palais Thott	5 000 000	1 000 000
COTONOU	Regroupement des services	2 000 000	200 000
DACCA	Construction ambassade (Maison Franco-allemande)	1 600 000	500 000
DUBLIN	Réaménagement - extension	1 500 000	300 000
MAPUTO	Construction ambassade (colocalisation Franco-allemande)	3 400 000	1 500 000
HELSINKI	Rénovation-réorganisation chancellerie	2 000 000	300 000
JAKARTA	Regroupement des services	6 000 000	500 000
KIEV	Réimplantation des services	5 500 000	2 000 000
LISBONNE	Réhabilitation de l'ambassade	3 200 000	600 000
LONDRES	Regroupement des services français (hors produit de cession)	20 000 000	200 000
NEW DEHLI	Gros entretien de l'ambassade	2 000 000	750 000

NANTES	Rénovation du bâtiment Breil III	2 000 000	1 000 000
OTTAWA	Rénovation ambassade	3 000 000	300 000
RIYAD	Rénovation du parc de logements	2 700 000	930 000
SOFIA	Rénovation de l'ancien immeuble de l'Alliance française	1 200 000	1 050 000
TBILISSI	Réimplantation ambassade	4 000 000	500 000
TEHERAN	Reconstruction ambassade	4 000 000	500 000
TRIPOLI (Lybie)	Relocalisation ambassade	4 000 000	200 000
LOME	Relocalisation DU CCF (terrain IRD)	2 500 000	300 000
TEL AVIV	Relocalisation Institut culturel	5 000 000	4 000 000
TUNIS	Espace culturel rénovation	3 000 000	500 000
SANTIAGO	CCF rénovation	2 700 000	400 000
Total		103 300 000	25 330 000

Au total, le ministère des Affaires étrangères s'est donc engagé depuis 2000 dans une politique active de cessions immobilières à l'étranger, dont les éléments sont récapitulés ainsi :

Année	Nombre	Montant
2000	9	12 806 038 €
2001	16	11 790 524 €
2002	13	6 433 143 €
2003	14	6 437 489 €
2004	21	10 743 528 €

Le montant des recettes effectivement encaissées s'établissait à 10 M€ au 1er septembre 2005, pour un total espéré pour l'année d'environ 23 M€.

Poste	Bien	Estimation prudente	Commentaire
<i>ATHENES</i>	<i>Logement du consul</i>	<i>1 150 000 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
BOGOTA	Terrain	200 000 €	Vente effective autorisée par la CIM en juillet 2005.
<i>BRASILIA</i>	<i>Appartement</i>	<i>37 800 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
DAKAR	Immeuble et terrain	2 500 000 €	Vente effective autorisée par la CIM en juillet 2005.
DUSSELDORF	Bâtiment du consulat.	3 705 000 €	Vente effective autorisée par la CIM en juin 2005.
FES	Terrain.	1 093 387 €	Vente effectuée.
<i>HAMBOURG</i>	<i>Bâtiment du consulat</i>	<i>6 080 000 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
<i>INNSBRUCK</i>	<i>Locaux de l'institut (2ème bâtiment)</i>	<i>584 000 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
<i>KAMPALA</i>	<i>Villas jumelées</i>	<i>262 482 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
LE CAP	Logement du consul	455 000 €	Principe de la vente agréé par la CIM en juin 2005.
LISBONNE	Logement du consul	600 000 €	Principe de vente agréé par la CIM en mai 2005.
LONDRES	Logement	874 238 €	Vente effective autorisée par la CIM en mai 2005. Soumise à nouveau à la CIM en septembre 2005.
LONDRES	Logement	1 460 000 €	Vente effective soumise à la CIM de septembre 2005.
<i>LUSAKA</i>	<i>Villa.</i>	<i>97 888 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
<i>MARRAKECH</i>	<i>Ancien CCF</i>	<i>227 500 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
MASCATE	Villa	222 600 €	Vente effective soumise à la CIM de septembre 2005.
<i>MAYENCE</i>	<i>Bâtiment du consulat</i>	<i>1 100 000 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
<i>MORONI</i>	<i>Quatre villas.</i>	<i>87 607 €</i>	<i>Vente effectuée.</i>
NIAMEY	Villa	105 205 €	Vente effective autorisée par la CIM en juillet 2005.
PRETORIA	Deux villas	195 000 €	Vente effective autorisée par la CIM en janvier 2005. La finalisation de l'acte a pris du retard.
SARREBRUCK	Logement du consul	1 500 000 €	Principe de la vente agréé par la CIM en mai 2005.
SEOUL	Appartement	490 000 €	Principe de la vente agréé par la CIM en février 2005.
SFAX	Terrain de l'école Camus	510 000 €	Vente effective autorisée par la CIM en juillet 2004. Le poste fait face à des problèmes avec le cadastre local pour la finalisation de l'acte.
	TOTAL	23 537 707 €	
<i>dont 9 627 277 € de ventes effectuées.</i>			

L'ensemble des biens devant être vendus est évalué à 80 M€, mais certains d'entre eux seront, dans certains cas, difficiles à réaliser, comme l'ancienne résidence à Bonn.

V. DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES À HONORER LES ENGAGEMENTS FINANCIERS ENVERS LES ORGANISMES INTERNATIONAUX

La plus grande part des contributions obligatoires aux organismes internationaux est destinée à l'Organisation des Nations Unies et à ses institutions spécialisées ; la France appartient, en effet, à l'ensemble de ces institutions. Cependant, notre pays contribue également à d'autres organisations ; l'ensemble de ces contributions figurent, au sein du programme 105, dans les actions n° 3 : « régulation de la mondialisation », et n° 4 : « contribution à la sécurité internationale ». En revanche, toutes les contributions volontaires figurent au sein de la mission interministérielle 209.

A. LES CONTRIBUTIONS RELEVANT DE LA « RÉGULATION DE LA MONDIALISATION »

Le Ministère des Affaires étrangères les détaille ainsi :

Régulation de la mondialisation – contributions en euros :

Les contributions françaises versées en euros concernent divers organismes, pour un montant total de 90,44 M€. Les principaux bénéficiaires sont :

- l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) : 19,16 M€ ;
- l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA) : 11,56 M€ ;
- l'Institut du Monde Arabe (IMA) : 9,14 M€ ;
- l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) : 8,85 M€ ;
- la Cour pénale internationale (CPI) : 8,65 M€ ;
- l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) : 6,14 M€ ;
- le Comité International de la Croix Rouge (CICR) : 5,44 M€.

Régulation de la mondialisation - contributions en devises

Les contributions françaises versées en devises concernent divers organismes, pour un montant total de 169,22 M€. Les principaux bénéficiaires sont :

- l'Organisation des Nations Unies (ONU) : 147 M\$;
- l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) : 26,96 M\$;

- l'Organisation Internationale du Travail (OIT) : 14,09 M CHF.

La contribution la plus élevée est destinée à l'ONU, au titre du financement du budget ordinaire de cette organisation (budget de financement).

La contribution la plus élevée est destinée à l'ONU, au titre du financement du budget ordinaire de cette organisation (budget de financement).

Le Ministère des Affaires étrangères précise ainsi le détail de cette contribution :

« Le financement des budgets de fonctionnement, dits budgets ordinaires, de l'Organisation des Nations Unies et de ses Institutions Spécialisées est assuré par les Etats signataires du Traité constitutif de l'organisation, sur une base obligatoire et selon un barème des quotes-parts prédéterminé.

La France est en 2005 le cinquième contributeur au budget ordinaire de l'ONU avec une quote-part de 6,030%', après les Etats Unis (22%), le Japon (19,468%), l'Allemagne (8,662%) et le Royaume-Uni (6,127%). Notre pays a été, cette année encore, le second membre permanent du Conseil de Sécurité, après la Fédération de Russie, à avoir satisfait intégralement à ses obligations financières à l'égard de l'Organisation, en réglant dès le 16 janvier 2004 sa contribution au budget ordinaire, fixée pour 2005 à 107 304 389 dollars (soit 80 478 292 €). S'y sont ajoutés 1 073 461 \$ pour poursuivre les études liées à la future rénovation du bâtiment du siège de l'ONU (plan cadre d'équipement).

La France appartient également à toutes les Institutions Spécialisées de l'Organisation des Nations Unies.

Après plusieurs années de croissance nominale nulle, le budget ordinaire de l'ONU, comme celui de plusieurs institutions spécialisées, a connu une augmentation en 2002- 2003, qui s'est confirmée en 2004-2005. Celui-ci affiche, avec 3 161 MUSD de dépenses, une croissance de 7% en termes nominaux par rapport au biennium. 2002-2003, notamment en raison de la prise en compte de dépenses non prévues au budget initial, que l'Organisation a dû couvrir en cours d'exercice (dépenses de sécurité, évolution des salaires, taux de change et d'inflation, missions politiques spéciales...). »

B. LES CONTRIBUTIONS DESTINÉES À LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE

1. Contributions à la sécurité internationale versées en euros

Les contributions françaises versées en euros concernent divers organismes, pour un montant total de 66,51 M€. Les principaux bénéficiaires sont :

- l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) : 24,21 M€ ;
- l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) : 17,28 M€ ;
- l'Agence Internationale pour l'Énergie Atomique (AIEA) : 12,93 M€.

2. Contributions à la sécurité internationale versées en devises

Les contributions françaises versées en devises concernent divers organismes, pour un montant total de 23,57 M€. Les principaux bénéficiaires sont :

- le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) : 11,23 M\$;
- le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) : 9,29 M\$;
- l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA) : 7,76 M\$.

L'ensemble de l'action n° 4 regroupe les crédits suivants pour 2006 :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006

	<i>Hors titre 2</i>	<i>Total</i>
<i>Autorisations d'engagement</i>	226.293.928	226.293.928
<i>Crédits de paiement</i>	226.293.928	226.293.928

Les crédits d'intervention de cette action comprennent les contributions obligatoires et volontaires versées par la France aux organisations internationales contribuant à la sécurité internationale, ainsi que les contributions versées au titre de la participation de la France aux Opérations de Maintien de la Paix (OMP) de l'ONU.

En 2005, l'ensemble des contributions françaises obligatoires à l'ONU étaient les suivantes :

Contributions obligatoires en 2005	en Euros
ONU – Budget ordinaire	80 478 292
ONU – Tribunaux pénaux internationaux	14 709 969
ONU – Institutions spécialisées	82 841 248
ONU – Opérations de maintien de la paix (prév.)	243 757 959
Total ONU	421 787 468

Au sein de ces actions, ce sont celles contribuant aux OMP qui sont le plus problématiques. Le Ministère des Affaires étrangères présente ainsi ces OMP :

« **Les opérations de maintien de la paix (OMP)** sont financées sur la base d'un barème de contributions distinct de celui du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies.

Jusqu'en 2000, ce barème répartissait les Etats membres de l'ONU en quatre catégories (A, B, C et D). Les pays les plus pauvres bénéficiaient d'un dégrèvement qui représentait, pour les Etats classés dans le groupe C, 80% de leur quote-part au budget ordinaire des Nations Unies, et 90% pour les pays classés en groupe D. Les pays classés en groupe B - pays développés - payaient la même quote-part qu'au budget ordinaire. Enfin, les membres permanents du Conseil de Sécurité étaient, classés en A, et prenaient en charge, au prorata de leur quote-part au budget ordinaire, le dégrèvement accordé aux pays classés en C et D, ce qui se traduisait par une majoration de leur quote-part d'environ 25%.

En décembre 2000, l'Assemblée générale a adopté une réforme en profondeur de ce barème qui répartit désormais les Etats membres en neuf catégories de contributeurs en fonction du niveau de leur PNB par habitant par rapport à la moyenne mondiale. Les pays dont le niveau de PNB par habitant est supérieur à la moyenne mondiale acquittent une quote-part identique à celle du budget ordinaire. En revanche, les pays dont le PNB par habitant est **inférieur à la moyenne mondiale, bénéficient d'un dégrèvement plus ou moins** important (de 20 % pour les Etats dont le revenu est inférieur à deux fois le PNB moyen à 90 % pour les PMA). Enfin, une dixième catégorie regroupe les seuls membres permanents du Conseil de Sécurité qui prennent en charge le surcoût lié aux dégrèvements accordés aux pays les plus pauvres. La France est le cinquième contributeur de l'ONU aux OMP avec une quote-part aux budgets des opérations de maintien de la paix de 7,3114% à partir du 1er juillet 2004, l'actualisation de la période de référence servant à la fixation des barèmes l'ayant placée après le Royaume-Uni. Cette quote-part sera de 7,263 % au 1er janvier 2005, de 7,259 % au 1er juillet 2005 et de 7,3164 % au 1^{er} janvier 2006. Le barème sera revu dans sa méthodologie à la fin 2006.

Les appels à contribution reçus au titre de l'année 2004 ont atteint 201 M€. En outre, près de 78 M\$ appelés fin 2004 ont dû être financés en 2005, faute de moyens suffisants. Ils correspondaient d'ailleurs à des périodes 2005 (parfois jusqu'à 6 mois), appelés dès la fin 2004. Ceci a toutefois conduit à ce que la France apparaisse en arriérés de paiement à l'ONU, au 31 décembre 2004, même si le solde requis a été payé dès les premiers jours de l'année 2005. Les appels devraient se monter à 245 M€ en 2005, en raison d'une part de la création de l'OMP Soudan (budgétée à plus d'un milliard de \$) et du renforcement de la MONUC et de l'ONUCI. Ces augmentations sont seulement partiellement compensées par l'évolution favorable du dollar.

CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES DE LA FRANCE AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX,
EN EUROS.

1994	1995	1996	1997	1998	1999
138 758333	235 017 844	85 145 215	70 289 363	51 793 944	81 379 572
2000	2001	2002	2003	2004	2005(prév.)
190 561 272	279 717 178	158 789 708	139 959 930	201 400 790	243 757 959

Après trois années consécutives de déficit (100 ME en 2002 abondés en LFR d'été), la dotation du chapitre 42.31 «contributions obligatoires » a été calibrée à hauteur de la dépense réelle en 2004. Ce chapitre a en effet bénéficié d'un rebasage global de 62 ME en loi de finances pour 2003. Depuis, la création de nouvelles opérations de maintien de la paix (Côte d'Ivoire, Haïti, Burundi et Soudan) nécessite à nouveau des crédits supplémentaires, estimés à près de 108 ME, à un taux de change moyen d'1 \$ pour 0,8 €. Même ce taux plutôt favorable ne permet pas de financer les dépenses liées aux opérations de maintien de la paix sans en augmenter le montant en PLF.

Or, cette augmentation n'a pas été effectuée, puis les crédits inscrits dans le projet de budget pour 2006 sont d'un montant identique à 2005, soit 260 millions d'euros.

L'ONU est, certes, pleinement dans son rôle en décidant de telles opérations, dont 15, sur 17, ont été créées depuis 1991, et 10, depuis 1999. Cette croissance découle de l'addition d'un élément positif, qui tient à la reprise de la dynamique onusienne avec la fin de la guerre froide, et d'un élément négatif, qui touche à la montée de l'instabilité dans de nombreuses régions du monde. Ainsi, **pas moins de cinq OMP ont-elles été créées depuis 2003, successivement, au Libéria, en Côte d'Ivoire, au Burundi, en Haïti, et cette année, au Soudan.** L'appui au règlement de la crise du Darfour, pleinement justifié, est évalué, pour la France, à une centaine de millions d'euros. L'ensemble des contributions françaises excède ainsi les ressources financières inscrites dans le projet de loi de finances pour 2006, laissant subsister une centaine de millions d'euros, qui devraient être financés en loi de finances rectificative.

Au total, la contribution française aux OMP a été multipliée par quatre, de 1998 à 2004, en passant de 52 à 200 millions d'euros.

Ces opérations, ainsi que la part des contributions financières françaises qui y sont affectées, sont récapitulées dans le tableau suivant :

DESIGNATION DE L'OMP	2002	2003	2004	2005 (prévisions)
FUNU-FNUOD/1974 (Golan)	3 228 539	2 739 420	1 118 145	2 283 718
FINUL/1978 (Libari sud)	4 926 054	5 853 382	2 209 763	1 379 675
MONUIK/1991 (Irak/Koweït)	1 388 490	590 886	-	-
MINURSO/1 991 (Sahara occidental)	2 425 572	2 012 903	2 384 312	1 466 757
FNUCHYP (Chypre)	1 763 831	1 528 122	708 784	1 444 158
MQNUG/1 993 (Géorgie)	1 793 509	2 031 157	1 554 409	1 576 269
MINUBH/1 996 (Bosnie-Herzégovine)	1 787 168	2 818 893	-	-
MINUSIL/1999 (Sierra Leone)	55 089 333	35 520 707	16 140 463	10 266 794
MINUK/1999(Kosovo)	5 485 315	18 332 640	21 274 732	14 175 054
MONUC/1999 (Congo)	47 109 797	38 051 327	31 761 966	56 267 240
ATNUTO/2000 (Timor Oriental)	17 410 581	17 542 160	9 012 357	46 160
MINUEE/2000 (Ethiopie/Erythrée)	16 382 719	12 938 335	10 103 448	8 906 225
MINLJL 2003 (Libéria)			58 573 356	40 947 483
ONUCI 2004 (Côte d'ivoire)			18 093 025	22 027 042
ONUS 2004 (Burundi)			12 420 333	17 753 041
MINUSTAH 2004 (Haïti)			16 045 518	24 866 371
MINUSOUD 2005 (Soudan)				40 351 974
TOTAL DES APPELS	158 790 908	139 959 932	201 400 611	243 757 959

Source : Ministère des Affaires étrangères

Les remboursements effectués par l'ONU à la France sont détaillés par le Ministère des affaires étrangères dans les tableaux suivants :

2004

OMP	Somme USD	Nature de la prestation
FINUL	478 540	contingent
MINUEE	6 786	contingenl
MINUK	2010	matériel
MINUL	11 311	contingent
MINUSTAH	6 788	contingent
MONUC	73 583	contingent
ONUCI	161 831	contingent (transport)
ONUCI	1163	matériel (cartes)

2005 (au 04/08/2005)

OMP	Somme USD	Nature de la prestation
FINUL	1 390 369,00	Contingent
MINUEE	6787,00	Contingent
MINUL	6786,00	Contingent
MINUSTAH	22627,00	Contingent
MONUC	259 438,00	Contingent
MONUC	307 569,49	Equipement contingent (COE)
MONUC	1 037 128,80	Prêt de matériel et soutien des troupes
ONUCI	1 527 356 ,001	Contingent
ONUCI	269 640,00	Transport aérien
ONUCI	344 77687	Prêt de matériel et soutien des troupes

Certes, la nouvelle nomenclature budgétaire, conduite sur des crédits limitatifs, suscite une difficulté spécifique pour le financement des OMP, qui étaient antérieurement inscrites sur un chapitre provisionnel (42-31). Or, ces opérations sont difficiles à prévoir, puisqu'elles répondent à l'évolution de la situation internationale. Cependant, les crédits destinés à l'OMP créée durant l'année 2005 au Soudan pouvaient être évalués dès la construction budgétaire de 2006. Il conviendra donc que le contrat triennal de modernisation négocié avec le Ministère des Finances permette que, dans des cas analogues, le budget initial soit correctement doté.

La procédure préalable à la création d'une OMP est ainsi décrite par le Ministère des Affaires étrangères :

LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES : PROCÉDURE

En vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies relatif à l' « *action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* », il appartient au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) de décider s'il y a lieu de créer, soit une mission politique spéciale (MPS) ou assimilée, soit une opération de maintien de la paix (OMP) MPS, mission de bons offices et al. : de telles missions qui, en principe, n'ont pas de composante militaire, sont financées par le budget ordinaire de l'ONU en application du barème des quotes-parts : pour la France, 5^{ème} contributeur, cela signifie à l'heure actuelle 6,03 % ;

* OMP : elles sont financées séparément en application d'un barème des quotes-parts différenciant les cinq membres permanents du CSNU des autres Etats membres : pour la France, cela signifie respectivement 7,263 % et 7,259 % aux premier et second semestres de 2005 et 7,3164 % au premier trimestre de 2006 ;

* N. B. : l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) décidera à sa 61^{ème} session, fin 2006, d'un nouveau barème des quotes-parts, a priori pour une période de trois ans de 2007 à 2009 ;

* une MPS peut changer de nature et devenir une OMP et vice-versa, de telles décisions incombant au CSNU, à preuve respectivement la MPS en Côte-d'Ivoire, devenue l'ONUCI en février 2004 et la MANUTO (Timor oriental) devenue MPS sous le nom de BUNUTIL en avril 2005).

Dirigé actuellement par notre compatriote M. Guéhenno, le département des opérations de maintien de la paix (DOMP) gère un compte d'appui destiné à faire face aux charges courantes de personnel¹. Le DOMP utilise par ailleurs la base de soutien logistique des Nations unies à Brindisi (Italie), financée , comme le compte d'appui, au prorata de chaque OMP.

L'AGNU a créé en 1992 un fonds de réserve afin de permettre le lancement des OMP et arrêté son montant à 150 MUSD. Guère utilisé jusqu'en 2004, ce fonds, dont le contenu est placé (il comprenait 164 MUSD au 30-VI-2004), a servi au démarrage des dernières OMP.

L'AGNU, seule compétente en matière administrative et budgétaire, approuve par consensus les budgets des OMP sur le fondement des rapports pertinents du Secrétaire général des Nations unies (SGNU) et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB).

Première OMP, l'ONUST (surveillance de la trêve) et l'UNMOGIP (Inde-Pakistan), créées respectivement en 1948 et 1949, se distinguent des autres OMP à la fois parce que leur mandat n'est pas limité dans le temps et que leur financement est assuré par le budget ordinaire de l'ONU selon le barème applicable (P.M. : 6,030 % pour la France jusqu'en 2006).

A ces deux exceptions près, chaque OMP dispose d'un budget propre, que l'AGNU, saisie des rapports du Secrétaire général et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, approuve, en principe en mai, pour une période d'un an allant du 1^{er} juillet au 30 juin. L'AGNU est cependant appelée, à tout moment, à approuver des budgets partiels en fonction des décisions du CSNU.

Les OMP sont soumises à des organes de contrôle interne (Bureau des services de contrôle interne -BSCI-) et externes (Commissaires aux comptes pour la gestion comptable et l'audit et, en principe, le Corps commun d'inspection -CCI-, dans son rôle général d'inspection).

¹ *Naguère, les charges de personnel du DOMP relevaient du budget ordinaire.*

VI. LA DIFFICILE TÂCHE DE L'ATTRIBUTION DES VISAS EST PÉNALISÉE PAR UNE FAIBLE RESTITUTION AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DES RECETTES QUI EN DÉCOULENT

A. LA DÉLIVRANCE DES VISAS : UN TRAVAIL INDISPENSABLE À LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES

Nos consulats délivrent trois types de visas :

a) des **visas** dits **de « court séjour »** ou **de « circulation »**, dont le nombre en 2004 s'élevait à 1.737.156 visas délivrés (dont 246.020 visas de « circulation »). Ces visas constituent plus de 90% des demandes qui émanent d'un public migratoire disparate, dont les conditions de vie ou les ressources font prendre un risque aux consulats.

b) des **visas sollicités par des personnes qui**, par un effet de la loi, **ont un droit au séjour, temporaire ou définitif** : conjoints de Français ou de ressortissants de l'UE, familles d'étrangers installés en France et qui rejoignent, au titre du « regroupement familial » leur chef de famille en France, titulaires d'un contrat de travail (saisonnier, temporaire ou CDI) visé par les autorités compétentes, enfants adoptés et, plus largement les catégories protégées par la Loi – dont la catégorie regroupée sous l'appellation vie privée et familiale - et pour lesquelles la motivation de refus de visa est inscrite dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

c) le troisième type de visa est réclamé par des étudiants souhaitant venir étudier en France.

Le ministère des Affaires étrangères précise que **« le savoir-faire de nos postes a souvent permis de délivrer ces visas dans des délais inférieurs à ceux de nos partenaires**, particulièrement dans les pays entretenant des liens anciens avec la France, qui constituent la destination principale des demandeurs de visa, et dans lesquels. **Nous sommes toujours et de très loin soumis à la plus forte pression.**

Ainsi, en **2004 les postes consulaires français ont délivré 2.059.345 visas**, toutes catégories confondues.

- de 1998 à 2004, le nombre de visas "étudiant" est passé **de 28.953 à 64043** ;

- celui des **visas dits « de circulation »** (valables de 1 à 5 ans) est passé durant cette période **de 141.189 à 246.020** ;

- enfin, les visas délivrés aux **ressortissants du Maghreb sont passés de 244.618 à 395.014** »;

Ces conclusions sont conformes aux priorités définies par le Gouvernement.

Cependant, la forte réduction des délais d'attente des demandeurs de visas (deux mois en moyenne, mais cette moyenne recouvre des situations très disparates) a été permise par une augmentation du personnel affecté à cette tâche. Cependant, les conditions financières d'accomplissement de ce travail difficile et déterminant pour la régulation des flux d'entrée d'étrangers en France ont évolué de façon insatisfaisante pour le Ministère des Affaires étrangères.

Celui-ci précise que « le rattachement par voie de fonds de concours d'une partie (20 à 30 % à partir de 1997) des droits de chancellerie perçus par les consulats avait été obtenu en 1992.

A la disparition du fonds de concours en 2000, le Ministère des Affaires étrangères a obtenu une majoration de ses crédits en LFI de 18 M€, qui correspondait à un taux de retour sur les droits de chancellerie perçus par l'Etat de 30 % environ. Alors que la recette augmentait en 2001 et 2002, le MAE n'a obtenu aucune revalorisation des crédits accordés en loi de finances initiale.

La mise en place en 2003 de la procédure de frais de dossier pour les visas s'est traduite par une augmentation correspondante de la recette de l'Etat de 17,4 M€. En 2004, le Ministère n'a obtenu que 4 M€ de crédits budgétaires supplémentaires au titre de la restitution partielle de cette recette additionnelle, soit un taux de retour d'à peine 23 %. La LFI 2005 a renouvelé ce mécanisme conditionnel de restitution partielle des recettes additionnelles supplémentaires, avec 2,9 M€ alloués au Département sur ses crédits budgétaires.

En 2004, ces crédits affectés au programme consulaire ont permis le recrutement de personnels supplémentaires pour les services état-civil et visas à Londres et en Chine, le financement de projets informatiques (matériels et logiciels), le financement de travaux et d'équipements dans les postes consulaires, et le paiement de frais d'interprétariat et d'audit.

Les 2,9 M€ accordés au titre de la restitution des recettes provenant des visas ont été affectés à la modernisation des logiciels d'état civil et de gestion des passeports d'urgence, à l'achat d'équipements informatiques, et à l'amélioration de l'accueil dans les services visas.

Ce mécanisme conditionnel de restitution partielle des recettes additionnelles supplémentaires est insatisfaisant pour deux raisons : la conditionnalité qu'il instaure est dangereuse, s'agissant d'une mission régaliennne à laquelle on ne peut pas assigner un objectif de volume a priori. Il ne permet pas de financer les investissements nouveaux nécessaires. Or le Ministère doit moderniser son action consulaire, avec le développement de la biométrie, de la télé administration, et l'amélioration des conditions d'accueil et de travail dans les consulats.

Le Ministère a donc inscrit dans le projet de contrat de modernisation en cours de négociation avec le ministère des finances une

demande visant à obtenir un retour plus important de cette recette en vue de moderniser son action consulaire.

L'instauration des visas biométriques est estimé à un surcoût d'environ 150 millions d'€ entre 2006 et 2008, notamment du fait de la nécessité d'accueillir individuellement tous les demandeurs.

Lors de sa venue devant la Commission, M. Douste-Blazy a fait état de négociations en cours avec l'Union européenne pour pouvoir augmenter les frais de dossier de 35 à 60 €. A titre de comparaison, les tarifs pour un visa de court séjour portant sur une entrée sont de 100 US\$ (82 €) pour les Etats-Unis, 75 dollars canadiens (53 \$) pour le Canada, 50 livres pour la Grande-Bretagne (73 €), et 3.000 yens (22 €) pour le Japon.

Le 1^{er} juillet 2005, le tarif a été relevé de 36 à 50 livres en Grande-Bretagne pour tenir compte du surcoût engendré par la biométrie.

B. LES MOYENS DE L'OFPRA ET DE LA CRR

Après une forte hausse entre 1998 et 2002 des demandes d'asile enregistrées par l'OFPRA, passées de 22 990 à 52 877, **les demandes d'asile conventionnel n'ont crû en 2003 que de 2,9 % par rapport à 2002, atteignant 54 429 demandes.**

Un stock de 34 000 dossiers en retard s'était cependant accumulé, entraînant des dépenses importantes d'hébergement d'urgence (300 M€ par an imputés sur le budget de l'Etat).

La réforme de l'asile est entrée en vigueur le 1er janvier 2004 : Elle a transféré à l'OFPRA le traitement des demandes d'asile territorial (devenu protection subsidiaire). Le décret d'application de la nouvelle loi a été publié au JO du 18 août 2004. Les données du 1er semestre 2004 montrent une **réduction de la demande de plus d'un tiers**, toutes demandes confondues. Le décret du 21 juillet 2004 modifiant l'article 12 du décret du 27 mai 1982, a transféré du MAE à l'OFPRA la compétence pour rendre l'avis, destiné au ministère de l'Intérieur, quant au caractère manifestement infondé ou non des demandes d'admission à la frontière au titre de l'asile.

Depuis 2001, le montant de la subvention de l'Etat a permis le doublement des effectifs sur la période 2001-2005, le regroupement des services de l'OFPRA sur un nouveau site en septembre 2003 et le déménagement de la Commission des recours des réfugiés (CRR) dans un immeuble neuf, à Montreuil, à l'automne 2004.

(M€)	2001	2002	2003	2004	2005
Subvention de l'Etat	17	22,8	34,5	38,2	46,3
<i>variation</i>	+ 10 %	+ 34 %	+ 51 %	+ 11 %	+ 21 %

Les mesures nouvelles se décomposent ainsi :

Le coût supplémentaire du loyer 2005	4,3 M€
Consolidation de 125 agents temporaires supplémentaires recrutés en gestion 2004 à la CRR (12 mois)	2,5 M€
Actualisation des régimes indemnitaires	0,5 M€

Le décret d'avance n° 2004-817 du 19/08/2004 a permis de financer le déménagement et les salaires 2004 pour un montant de 3,96 M€).

La résorption du stock de dossiers, possible grâce à ces moyens supplémentaires permettra, en réduisant la durée moyenne de traitement des dossiers de réaliser de substantielles économies sur le budget de l'Etat.

CONCLUSION

Le ministère des affaires étrangères a réalisé de remarquables efforts de rationalisation, tant dans l'affectation de ses personnels que dans l'emploi de ses crédits, avec une réduction de ses « coûts de structure » de 33 % à 25 % en 6 ans.

Pour pouvoir remplir efficacement ses missions, ses moyens doivent être stabilisés.

Dans cette perspective, il faut que le contrat triennal actuellement négocié avec le Ministère des Finances prenne en compte cette nécessité, et accorde notamment au Ministère des Affaires étrangères de justes retours sur les ventes immobilières et les frais de visas.

Une fois obtenue cette visibilité sur ses moyens budgétaires et extra budgétaires, le ministère pourra continuer à accomplir ses diverses missions avec efficacité.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2006 de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 16 novembre 2005.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Didier Boulaud a souhaité obtenir des informations sur le projet de regroupement, sur un site unique, à Paris, des différentes implantations du ministère des affaires étrangères. M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a précisé que l'avancement de ce projet se heurtait à la difficulté de trouver, dans la capitale, un site adéquat où seraient concentrées ces diverses implantations.

M. Philippe Nogrix s'est interrogé sur les critères d'appréciation contenus dans la LOLF, permettant d'évaluer les performances de notre réseau diplomatique. M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a déclaré que de tels critères existaient dans les documents budgétaires, mais que leur caractère très général nécessiterait un affinement ultérieur.

M. André Dulait a évoqué les projets de rapprochement entre ambassades européennes, d'une part, et consulats européens, d'autre part, à l'extérieur des frontières de l'Union européenne. M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a précisé que les rapprochements fonctionnels entre ambassades ou consulats avaient été écartés, mais que la perspective de locaux communs était en revanche retenue.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a conclu en invitant la commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission action extérieure de l'Etat.

*

* *

Lors d'une réunion tenue le 30 novembre 2005, la commission a procédé au vote sur l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » et sur ceux de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

M. Jean-Pierre Placade a indiqué que le ministère des affaires étrangères était victime de la philosophie du « moins d'Etat ». Le montant global de l'enveloppe de l'Action extérieure de l'Etat n'est pas à la hauteur des enjeux, et le principe de sincérité n'est pas respecté, notamment pour le financement des opérations de maintien de la paix. En dépit des difficultés de comparaison liées à l'application de la LOLF, le projet de loi de finances pour 2006 fait apparaître une diminution des crédits de 18 millions d'euros. Le sort réservé aux personnels du Quai d'Orsay, dont les effectifs diminuent d'année

en année, n'est pas satisfaisant. Cette réduction des moyens laisse à penser que le ministère des affaires étrangères ne pourra plus remplir correctement ses missions, ce qui suscite le mécontentement des personnels. Pour ce qui concerne l'aide publique au développement, il a considéré qu'une fois exclues toutes les dépenses qui y sont artificiellement rattachées, notamment les remises de dettes, le budget n'évoluait pas et se bornait à une augmentation d'affichage. Evoquant le risque du recul de l'influence française, il a indiqué que le groupe socialiste exprimerait un vote négatif.

Mme Hélène Luc a estimé que les crédits destinés à l'aide au développement étaient insuffisants. Elle s'est élevée contre la diminution des effectifs du ministère des affaires étrangères et a considéré que le rôle de l'Agence française de développement dérivait vers une fonction trop exclusivement commerciale. Elle a indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen voterait contre le projet de loi de finances pour 2006.

M. Serge Vinçon, président, a rappelé que deux des trois rapporteurs avaient exprimé un avis favorable sur ces crédits, le troisième s'en remettant à la sagesse de la commission. Il a considéré que le ministère des affaires étrangères participait aux nécessaires réformes d'économies de l'Etat en menant notamment une politique de modernisation de ses structures. Il a rappelé que l'aide publique au développement était en progression, conformément aux engagements pris par le Président de la République, et que la diplomatie française était activement présente sur l'ensemble des lieux de crise. Il a considéré que l'importance des enjeux et le rôle de la France justifiaient l'adoption des crédits.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », puis sur ceux de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

**AUDITION DE M. PHILIPPE DOUSTE-BLAZY, MINISTRE
DES AFFAIRES ETRANGERES,
PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES
LE 15 NOVEMBRE 2005**

La commission a procédé à l'audition de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a tout d'abord rappelé le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi de finances pour 2006 avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, la modernisation de l'outil diplomatique et la poursuite des objectifs assignés par le Président de la République et le Gouvernement.

Le ministre des affaires étrangères a rappelé l'architecture des deux missions : « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement », au sein desquelles figurent les crédits gérés par le ministère des affaires étrangères. Il a souligné que ces deux missions n'englobaient cependant pas la totalité des crédits engagés par l'action extérieure de la France, à laquelle concourent quelque 27 programmes. Il a considéré qu'une vision complète des moyens engagés par l'Etat, offerte désormais par les documents de politique transversale, était fondamentale.

Il a ensuite appelé l'attention de la commission sur le caractère délicat de la gestion 2006, estimant que des difficultés demeurerait dans la gestion quotidienne des postes.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a souligné la modernisation entreprise par le ministère et sa contribution à l'effort de maîtrise des finances publiques. La mission « Action extérieure de l'Etat » est ainsi stabilisée en volume, à hauteur de 2,36 milliards d'euros de crédits de paiement, mais la masse salariale et les effectifs diminuent. Le ministre a rappelé que le ministère avait réduit ses effectifs de 11 % en dix ans, en respectant scrupuleusement la règle du non-remplacement de la moitié des départs en retraite. Estimant que les effectifs devaient désormais être stabilisés, il a considéré que de nouvelles baisses mettraient en cause l'efficacité des politiques menées. Il a souligné que les moyens alloués au fonctionnement s'inscrivaient une nouvelle fois en baisse, le coût de structure du Quai d'Orsay étant revenu de 33 à 25 % du budget en six ans. Les efforts portent également sur la gestion de l'immobilier et l'aménagement du réseau consulaire et culturel. Il a par ailleurs précisé que le ministère avait décidé d'accroître ses investissements dans les systèmes de communication et d'information, dans le cadre d'une réflexion globale sur l'informatisation. Un contrat de modernisation est en cours de négociation avec le ministère du

budget, afin que le ministère des affaires étrangères puisse bénéficier du produit d'une partie des gains de productivité qu'il réalise.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a ensuite détaillé les différents programmes confiés au ministère des affaires étrangères.

Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » comporte 1.420 million d'euros de crédits de paiement. Il couvre une large partie de l'action diplomatique de l'Etat et comprend l'essentiel des moyens dévolus aux ambassades, les contributions internationales obligatoires et les crédits de la coopération militaire et de défense. Evoquant les opérations de maintien de la paix, il a signalé que leur financement était un des principaux enjeux de ce programme et que les crédits qui y sont consacrés devraient être réévalués dans le cadre de la discussion sur le futur contrat de modernisation.

Le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » représente 603 millions d'euros de crédits de paiement, consacrés à l'animation du réseau consulaire français, à l'enseignement français à l'étranger et au traitement des demandes d'asile et la protection des réfugiés. Cet ensemble de services publics fait l'objet d'une modernisation substantielle avec le redéploiement du réseau consulaire en Europe et la modernisation des procédures. Le ministre des affaires étrangères a indiqué que la subvention de fonctionnement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger marquait une pause, dans le projet de loi de finances pour 2006, qui nécessiterait un recours exceptionnel au fonds de roulement de l'établissement. Il s'est déclaré attentif au fait que l'Agence puisse accomplir ses missions dans des conditions satisfaisantes et s'est engagé à ce que le transfert des compétences immobilières soit effectué de façon à lui permettre de financer ses dépenses prioritaires. Il a précisé que les crédits nécessaires au développement des visas biométriques seraient apportés par les recettes provenant des frais de dossier payés par les demandeurs, dont la part qui revient au ministère des affaires étrangères fait l'objet de discussions dans le cadre du contrat de modernisation. Au niveau européen, la France négocie l'augmentation des frais de dossier, pour les porter de 35 à 60 euros.

Le programme « Rayonnement culturel et scientifique », qui comprend 334 millions d'euros de crédits de paiement, ne concerne que les pays développés. Il vise à promouvoir l'attractivité de la France pour les étudiants et chercheurs, la promotion des idées françaises, la diffusion de la création culturelle contemporaine et la promotion de la langue française. Les moyens mobilisés dépassent les dotations budgétaires grâce aux partenariats et aux cofinancements. Le ministre des affaires étrangères a précisé que les centres d'études en France, actuellement en place dans six pays, seraient développés. Il a indiqué que les subventions aux opérateurs audiovisuels étaient reconduites en dépit des contraintes budgétaires, et que la chaîne d'information internationale était rattachée à la mission « Médias », sous l'égide du Premier ministre. Il a précisé qu'une réflexion était actuellement menée sur la lisibilité et la visibilité de l'action culturelle française et qu'une organisation nouvelle serait mise en place dans l'année à venir.

M. Philippe Douste-Blazy, évoquant enfin les crédits du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », doté de 2 milliards d'euros, a rappelé que l'aide française demeurerait concentrée sur la zone de solidarité prioritaire, qui continuerait de recevoir deux tiers de l'aide bilatérale. Les crédits de ce programme progressent de 9,8 %, traduisant les engagements pris par le Président de la République en faveur de l'augmentation de l'aide française. Il a précisé que l'augmentation des crédits était concentrée sur les organismes multilatéraux, mais qu'une réflexion serait engagée sur la visibilité de l'action française dans ce cadre, singulièrement à l'échelon communautaire. Pour ce qui concerne l'aide bilatérale, le ministre a souligné l'augmentation des crédits d'engagement en faveur de l'aide-projet, ainsi que l'augmentation des crédits mis en œuvre par les opérateurs de la société civile, ONG et collectivités territoriales.

Le ministre des affaires étrangères a ensuite abordé les amendements votés par les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Il a estimé que l'imputation budgétaire des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pouvait effectivement être discutée, mais que sa mission première restait l'enseignement délivré aux enfants français et qu'il soutiendrait en conséquence le maintien de l'imputation budgétaire proposée par le gouvernement.

Évoquant la demande de suppression, formulée par la commission des finances du Sénat, des crédits du portail Internet « Idées de France », au profit de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et du programme « Personnalités d'avenir », M. Philippe Douste-Blazy a considéré qu'il serait regrettable de supprimer une activité en plein démarrage, pour laquelle Canal France International a déjà recruté une quinzaine de personnes. Il a reconnu que le programme « Personnalités d'avenir » avait permis d'accueillir, pour un coût très faible, des personnalités importantes et qu'il s'agissait effectivement d'un outil important pour notre influence. Pour ce qui concerne l'AEFE, il a rappelé qu'elle avait dégagé des excédents d'exploitation ces dernières années et a déclaré partager le souci de son développement. Le ministère contribue encore en 2006 au programme de construction et d'entretien de l'Agence pour un montant de 11,3 millions d'euros.

M. Philippe Douste-Blazy a par ailleurs indiqué que le vice-président du groupe d'études sur les Français à l'étranger de l'Assemblée nationale avait proposé un amendement visant à octroyer une indemnité annuelle de 18.000 euros à chacun des 155 conseillers élus de l'Assemblée des Français de l'étranger. Tout en se déclarant favorable au principe d'une telle indemnité, le ministre a souhaité qu'elle puisse être financée autrement que par un prélèvement sur les crédits de fonctionnement du ministère.

Le ministre des affaires étrangères a enfin considéré comme un amendement « d'interpellation » du gouvernement la proposition de la commission des finances du Sénat d'annuler 75 millions d'euros sur les crédits

de l'audiovisuel public, afin d'améliorer la couverture du coût des opérations de maintien de la paix. Il a confirmé sa détermination à obtenir le rebasage des contributions internationales pour le budget 2007, en souhaitant que la subvention à Radio France Internationale ne soit pas supprimée. Il a considéré, en conclusion, que le projet de loi de finances était ambitieux et s'est déclaré attaché à ce que les postes à l'étranger dégagent des synergies en rassemblant l'ensemble des moyens de l'Etat.

M. Philippe Douste-Blazy a ensuite évoqué cinq dossiers d'actualité internationale.

Evoquant l'application de la résolution 1636 du Conseil de sécurité, le ministre des affaires étrangères a observé qu'en dépit des allégations de la Syrie sur sa volonté de coopération, ce pays n'avait pas donné suite, pour l'heure, aux demandes d'auditions adressées par le juge Mehlis. Il a considéré que l'heure n'était plus aux tergiversations pour la Syrie mais à une coopération totale, sans délai et sans condition, à peine de sanctions individuelles dans le cadre des dispositions prévues par la résolution adoptée par le Conseil de sécurité.

M. Philippe Douste-Blazy a ensuite abordé les questions européennes, réitérant les interrogations du Gouvernement quant au respect du mandat donné à la Commission par les Etats membres sur la dernière offre agricole présentée dans le cadre des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce. La France attend toujours des avancées de la part des autres grands acteurs de l'OMC, tant sur le volet agricole que dans les autres domaines, pour parvenir à un résultat équilibré. Le ministre a considéré que l'issue des négociations était essentielle au développement des pays les plus pauvres, et pas uniquement à celui des grands pays émergents qui, pour leur part, disposent d'un fort potentiel d'exportations agricoles. La France souhaite un accord à Hong Kong, mais elle n'acceptera pas un accord qui remettrait en cause la réforme de la Politique Agricole Commune adoptée en 2003 par le Conseil, y compris par les Britanniques.

Le dernier conseil « Affaires générales » a permis que s'amorce la toute première discussion à 25, sous présidence britannique, sur le dossier des perspectives financières, et ce, à un mois du Conseil européen de décembre. La présidence britannique a confirmé l'objectif d'un accord, mais rien ne laisse penser qu'elle soit disposée aux nécessaires concessions refusées par le Royaume-Uni en juin. La seule base sérieuse de discussion pour la reprise de négociations en vue d'un accord rapide est constituée des propositions de la présidence luxembourgeoise de juin 2005.

M. Philippe Douste-Blazy a ensuite évoqué la situation en Côte d'Ivoire. La résolution 1633 du Conseil de sécurité du 22 octobre 2005 a confirmé les décisions prises par l'Union africaine au début du mois d'octobre : report d'un an des élections présidentielles, qui devront avoir lieu au plus tard le 31 octobre 2006, maintien du président Gbagbo comme chef de l'Etat et mise en place d'un nouveau Premier ministre, acceptable pour tous,

chargé de préparer les élections, de procéder au désarmement des rebelles, au démantèlement des milices et au retour de l'administration sur l'ensemble du territoire. L'échéance du 30 octobre n'a pas provoqué les troubles redoutés. Le président de l'Union africaine, M. Olusegun Obasanjo s'est rendu à Abidjan pour consulter les responsables ivoiriens sur le choix du premier ministre et s'est engagé à ce que cette nomination intervienne d'ici à la mi-novembre. La nomination du Premier ministre devrait intervenir rapidement, afin de passer à la mise en œuvre effective des engagements pris. Le ministre a déclaré que la France continuerait, avec la même détermination, à accompagner le processus de sortie de crise entamé il y a trois ans, tout en se déclarant convaincu de la possibilité d'une évolution positive dans ce dossier.

M. Philippe Douste Blazy, ministre des affaires étrangères, est ensuite revenu sur les déclarations du Président iranien, M. Mahmoud Ahmadinejad, au sujet d'Israël, en les qualifiant d'inacceptables et en rappelant qu'elles avaient été condamnées très fermement par la France, par les Etats membres de l'Union européenne, ainsi que par le Conseil de sécurité des Nations unies. Sur le dossier nucléaire, M. Ali Laridjani, secrétaire du Conseil suprême de sécurité nationale iranien, a fait part aux ministres de la troïka de la volonté de l'Iran de reprendre les négociations, interrompues en août dernier, à son initiative, par le rejet de l'offre européenne et la décision de reprendre les opérations de conversion d'uranium dans son usine d'Ispahan. Le ministre a rappelé que la France restait disposée à discuter des détails de l'offre européenne et qu'elle attendait de l'Iran qu'il réponde aux demandes répétées du Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale pour l'énergie atomique. Seuls les gestes concrets des iraniens détermineront la position des Européens lors du prochain conseil de l'AIEA, qui se tiendra le 24 novembre prochain.

Le ministre des affaires étrangères a enfin évoqué la résolution 1637 du Conseil de sécurité, qui prévoit la prorogation du mandat de la Force multinationale en Irak jusqu'au 31 décembre 2006. L'accord de la France a été motivé par les risques sécuritaires liés à l'hypothèse d'un retrait précipité du territoire irakien, ainsi que par la demande des autorités irakiennes. La France a cependant souligné la nécessité de préserver un lien, dans la résolution, entre le mandat de la force multinationale et le processus politique qui doit conduire le peuple irakien à recouvrer sa pleine souveraineté. Le ministre a considéré qu'au-delà d'une logique sécuritaire, il était essentiel, à un mois des élections législatives irakiennes, de relancer une dynamique politique pour inverser l'engrenage des violences. Il s'est félicité de l'initiative prise par la Ligue arabe, qui devrait déboucher, à terme, sur l'organisation d'une conférence réunissant les Etats voisins et les principaux acteurs du dossier irakien.

Après avoir remercié le ministre de sa présentation, M. Serge Vinçon, président, a indiqué que lors d'un récent séjour au siège de l'ONU à New York, ses interlocuteurs avaient tous tenu à saluer la qualité de l'action diplomatique conduite par la France au sein de l'Organisation.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat (réseau diplomatique et consulaire) » a souhaité être informé du montant et de l'affectation des crédits immobiliers prévus dans le projet de budget pour 2006. Il a interrogé le ministre sur le financement du nombre croissant d'opérations de maintien de la paix (OMP), conduites sous l'égide de l'ONU, et a souhaité disposer d'éléments permettant d'apprécier l'action des ambassadeurs en mission. Il s'est inquiété des moyens permettant d'assurer une meilleure promotion de la langue française à l'étranger. Evoquant, à ce propos, une récente mission en Azerbaïdjan, il a regretté que les bourses d'études destinées aux étudiants étrangers souhaitant apprendre le français n'y soient pas plus nombreuses, de même qu'en Russie ou en Ukraine.

M. Jean-Pierre Placade, suppléant Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » (relations culturelles extérieures) a souhaité obtenir des éclaircissements sur les capacités de gestion immobilière conférées à l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger) par le décret du 23 décembre 2003, relevant que l'Agence ne pouvait recourir à l'emprunt. Il s'est inquiété des crédits affectés à la chaîne de télévision TV5, insuffisants pour lui permettre de développer le sous-titrage, ainsi que de ceux destinés à RFI (Radio France Internationale). Il a souhaité être informé du différend qui oppose actuellement RFI à Télédiffusion de France (TDF) pour l'utilisation de ses émetteurs.

Puis M. Jean-Pierre Placade a relevé l'inquiétante dégradation de la situation des Droits de l'homme en Tunisie, à l'occasion du Sommet mondial sur la société de l'information, et a plaidé pour une réaction plus marquée de la France sur ce point. Il s'est félicité que la diffusion, en France, de la chaîne de télévision du Hezbollah « Al Manar » ait été interrompue sur le canal Glob-Cast, mais s'est alarmé de voir cette diffusion poursuivie grâce à deux chaînes du bouquet TPS. Evoquant, plus largement, la position de la France à l'égard du Hezbollah, il a regretté que notre pays ne s'implique pas davantage dans la logique de désarmement de cette milice libanaise terroriste, prévue par la résolution 1559. Enfin, à propos de la Côte d'Ivoire, il s'est interrogé sur l'opportunité, pour la France, de repenser l'ensemble de sa politique africaine.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a apporté les éléments d'information suivants :

- les crédits affectés à l'immobilier seront, en 2006, de 14,5 millions d'euros, soit une baisse de 50 % par rapport à 2005 ; le besoin de financement ainsi créé devra être satisfait par des ressources extra budgétaires comme les produits de cession et les fonds de concours. Les recours aux partenariats publics privés seront accrus ; les ventes de terrains et immeubles devraient rapporter, en 2005, 23 millions d'euros, et les loyers domaniaux 11,6 millions d'euros. Des regroupements de nos sites diplomatiques seront effectués à Pékin et à Djakarta, et des implantations seront rénovées à Bagdad et à New Delhi, permettant ainsi une rationalisation des moyens ;

- la fonction d'ambassadeur en mission a été créée par le Président de la République en 1998 pour l'examen de sujets transversaux. Au nombre de 14, ces postes sont, pour l'essentiel, dévolus à des diplomates ou des fonctionnaires expérimentés et n'induisent pas de surcoût budgétaire. Ils offrent une meilleure visibilité de l'action diplomatique de notre pays dans des domaines sensibles comme l'environnement, les Droits de l'homme, la lutte contre le sida ou contre la drogue et le crime organisé ;

- les OMP bénéficieront, avec les contributions versées par la France à l'OTAN et à l'AIEA, de 226 millions d'euros en 2006 ; l'enjeu du prochain exercice budgétaire sera la mutation du mode de gestion de ces crédits ;

- l'AEFE disposera, en 2006, d'un budget de fonctionnement de 323 millions d'euros, dont 11,3 consacrés aux investissements proviennent du ministère des affaires étrangères. Le ministère des finances étant hostile à ce que l'Agence recoure à l'emprunt, celle-ci devra puiser dans son fonds de roulement pour financer certaines rénovations urgentes ;

- le ministère des affaires étrangères doit, en effet, s'engager plus activement en faveur de la promotion de la langue française à l'étranger, particulièrement au sein de l'enseignement primaire et secondaire. Le français, couramment pratiqué actuellement par les élites de nos pays partenaires, ne le sera plus à l'avenir si une action vigoureuse n'est pas entreprise. Le rôle des écoles françaises à l'étranger est essentiel à cet égard ; une action nouvelle pourrait ainsi prendre la forme de partenariats publics privés (PPP), associant le ministère des affaires étrangères à la Caisse des dépôts. De nouveaux établissements d'enseignement français à l'étranger pourraient être créés grâce à l'achat de terrains, dont une partie ferait l'objet d'un projet immobilier qui financerait l'établissement d'enseignement. Par ailleurs, la politique des bourses doit être développée, comme doit être amélioré l'accueil des étudiants étrangers au sein de nos universités ;

- la France finance plus de 77 % du budget de TV5, qui a crû de 80 % de 1998 à 2002. Il est resté stable depuis cette date ; seul un effort en gestion permettra de dégager les crédits nécessaires au sous-titrage, enjeu majeur pour la chaîne, éventuellement appuyé par nos partenaires au sein de cette chaîne ;

- RFI et TDF développent des analyses divergentes sur l'avenir des ondes courtes. Une négociation sur ce point est en cours entre ces sociétés, mais toute rupture du contrat entraînerait le paiement d'indemnités de dédit ;

- la France a fait part publiquement ce jour de sa préoccupation face aux atteintes à la liberté de la presse constatées en Tunisie ;

- le ministère va examiner sans délai la situation liée à la diffusion d'émissions de la chaîne Al Manar par le bouquet TPS ;

- la France, comme l'ensemble de la communauté internationale, a pour objectif, conformément à la résolution 1559, le désarmement du Hezbollah, mais estime qu'il incombe au gouvernement libanais de mener à

bien ce processus. Des entretiens récents avec le Premier ministre libanais Fouad Siniora, dont certains des ministres sont issus des rangs du Hezbollah, ont été menés en ce sens. De même, le rapport de l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies, M. Roed Larsen, souligne l'intégration progressive du Hezbollah dans la vie politique libanaise, qui est de nature à l'écarter du recours à la violence. La résolution 1636 ne comporte pas d'ingérence politique à l'égard de la Syrie, elle porte sur une question de justice et d'Etat de droit. C'est pour cette raison qu'elle a pu être adoptée à l'unanimité du Conseil de sécurité ; quant à la résolution 1559 relative aux rapports entre la Syrie et le Liban, son but n'est autre que la préservation de l'indépendance du Liban, à l'abri de l'ingérence de tout autre pays ;

- la politique de la France à l'égard de l'Afrique est appelée à évoluer, ne serait-ce que parce que ce continent lui-même évolue : il est ainsi marqué par l'irruption de nouveaux acteurs, dont la Chine, comme par de nouveaux enjeux touchant à la démographie, à la menace terroriste et aux mouvements migratoires. Le caractère indissociable de la sécurité et du développement, le renforcement de l'intégration régionale, le rôle accru du secteur privé, la coopération avec l'ONU et l'Union européenne sont autant d'éléments qui guident la France dans son rapport à l'Afrique, qui évoluera de plus en plus de « l'assistanat », dépassé, vers un nouveau partenariat.

Puis Mme Josette Durrieu a regretté que nos actions à l'étranger soient nombreuses à manquer de visibilité par rapport à celles de nos partenaires. Elle s'est ensuite inquiétée du sort des infirmières bulgares et du médecin palestinien détenus en Libye. Elle a par ailleurs souligné l'intérêt que représenterait, pour le développement de la langue française, la gratuité des établissements français à l'étranger. Elle a ensuite exprimé ses vives préoccupations sur le développement du programme nucléaire iranien, estimant qu'il bénéficiait cependant d'une solidarité de fait du monde musulman en apparaissant comme un contrepoids à la détention, par Israël, de l'arme nucléaire, et a estimé que seule la dénucléarisation de la région permettrait de régler pacifiquement ce problème.

M. André Dulait s'est inquiété des risques d'éclatement de l'Irak, à quelques semaines des élections législatives, qui cristalliseront les aspirations à l'indépendance des Kurdes, au nord, et des Chiïtes, au sud. Cette situation marginalise les sunnites, et pourrait conduire à une dislocation du pays sur des critères qui ne seraient plus seulement religieux.

M. Robert Del Picchia a souligné l'apport des stations de RFI en modulation de fréquence, très écoutées dans les villes où elles sont implantées. Il s'est prononcé en faveur d'une augmentation sensible des bourses attribuées aux enfants français scolarisés à l'étranger. Il s'est dit favorable au maintien du portail Internet « Idées de France », qui pourrait être ultérieurement relayé par celui dont ne manquera pas de se doter la future chaîne d'information internationale. Evoquant l'indemnité prévue pour les élus siégeant à l'Assemblée des Français de l'étranger, il a suggéré qu'elle soit modulée en fonction des contraintes géographiques spécifiques de chacun d'eux. Sur le

dossier iranien, il s'est interrogé d'une éventuelle saisine du Conseil de sécurité de l'ONU où le risque d'un veto de la Chine et de la Russie apparaîtrait probablement.

M. Robert Bret a déploré les diminutions successives de la masse salariale du ministère des affaires étrangères qui avaient désormais atteint une limite infranchissable. Il a souhaité qu'une évaluation politique de l'action des ONG complète les seuls critères comptables utilisés pour les apprécier dans le cadre de la LOLF. Il a par ailleurs regretté que la France apparaisse par trop discrète dans son soutien à la lutte menée par les démocrates tunisiens pour les Droits de l'homme, et que notre pays, comme l'Union européenne, soit trop absent sur le dossier israélo-palestinien face à l'omniprésence de la diplomatie américaine.

M. Jean-Louis Carrère a décrit l'important travail effectué par plusieurs régions françaises en faveur de l'usage de la langue française à l'étranger, et a souhaité qu'une coordination s'instaure sur ce point avec le ministère des affaires étrangères. Il a regretté que les récents changements au sein du personnel de la Commission européenne aient été défavorables à la présence de hauts fonctionnaires français, et a souhaité savoir quelles initiatives comptait prendre le ministre sur ce point.

Mme Paulette Brisepierre s'est interrogée sur les perspectives concrètes de réconciliation entre les deux parties en conflit en Côte d'Ivoire.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a estimé qu'un effort vigoureux devait être accompli en faveur des bourses destinées aux enfants français scolarisés à l'étranger. Elle a attiré l'attention du ministre sur le soutien qu'il convenait d'accorder aux établissements créés par des initiatives privées locales n'appartenant pas à l'ensemble « AEFÉ » et qui dispensent l'enseignement de la langue française. Elle s'est interrogée sur la négociation en cours du traité avec l'Algérie, jugeant que dans son intitulé, le terme de « coopération » devrait être préféré au terme « d'amitié » compte tenu du contexte.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a apporté les précisions suivantes :

- il serait souhaitable de créer en France une Agence comparable au British Council, permettant une meilleure visibilité de notre action culturelle, scientifique et technique ; une réflexion est en cours à ce sujet ;

- la France, comme l'Union européenne, a constamment appelé à la libération des six infirmières bulgares et du médecin palestinien jugés en Libye, et a œuvré pour qu'ils puissent être défendus, notamment par des avocats français. Les contacts se poursuivent avec les autorités libyennes sur cette affaire difficile ;

- la dénucléarisation du Moyen-Orient constitue bien sûr un objectif idéal qu'il sera difficile d'atteindre. Il faut, par ailleurs, prendre en compte le besoin croissant de nouvelles énergies dans l'avenir, au premier rang desquelles se trouve le nucléaire civil, dont la maîtrise fait courir le risque que

certains pays se dotent du cycle complet du combustible, y compris l'enrichissement d'uranium ;

- la Russie a récemment essuyé un refus public de l'Iran à propos de sa proposition d'enrichir le nucléaire iranien sur son sol. Cette intransigeance pourrait peut-être, à terme, conduire la Chine et la Russie à se montrer plus réservés à l'égard de l'Iran et au risque régional qu'il induit ;

- la saisine du Conseil de sécurité reste une possibilité après la réunion prochaine du Conseil de l'AIEA. Celui-ci a réclamé de l'Iran la suspension de l'intégralité de ses activités sensibles et la pleine coopération de ce pays. L'Agence restera, en tout état de cause, compétente sur ce dossier, même en cas de saisine du Conseil de sécurité de l'ONU ;

- l'unité irakienne est effectivement menacée par un projet fédéraliste qui peut aller très loin. Les divisions de l'Irak entre le nord Kurde et le sud chiite, au détriment des sunnites, sont sources d'inquiétudes. Pour prévenir cette dérive, la France soutient la position de la Ligue arabe et poursuit un double objectif en Irak : assurer le plein exercice de la souveraineté nationale par tous les Irakiens et maintenir l'intégrité territoriale du pays ;

- il serait bon que l'AEFE dégage des ressources pour l'augmentation des bourses scolaires. Les établissements scolaires qui seraient construits à l'étranger grâce au partenariat public-privé devraient comprendre 20 % d'élèves boursiers.

Le ministre des affaires étrangères a rappelé qu'au cours d'un récent voyage en Tunisie, effectué le 1er octobre dernier, il avait évoqué très clairement la question des Droits de l'homme à l'occasion d'une conférence de presse. Il avait également rencontré, à cette occasion, le président de la Ligue tunisienne des Droits de l'homme et des intellectuels tunisiens ;

- l'Union européenne vient de se voir confier le contrôle du point de passage de Rafah, entre l'Egypte et la Bande de Gaza, avec l'accord des deux parties intéressées, israélienne et palestinienne. Elle y effectuera ainsi une tâche primordiale pour assurer le redémarrage économique de cette zone. On ne peut donc plus dire que l'Union est absente au Proche-Orient. La France se félicite, par ailleurs, des récentes déclarations du nouveau responsable du parti travailliste, M. Peretz, invitant Israël à retirer ses colonies de Cisjordanie ;

- le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) a rappelé, lors de sa réunion du 18 mai 2005, le concours essentiel des ONG à la réalisation de la politique française de solidarité internationale. Elles bénéficieront, de la part du ministère des affaires étrangères, de crédits en augmentation de 18 %, en 2006 ;

- les hauts fonctionnaires français sont toujours les plus nombreux au niveau des directeurs au sein des services de la Commission européenne. Ce sont des compatriotes qui dirigent désormais la Direction générale de l'agriculture et celle de l'audiovisuel. Au sein des instances européennes, sur les thèmes touchant au commerce international, aux perspectives financières, à

l'élargissement, les analyses françaises sont toujours très attendues et perçues positivement. Ainsi, les propositions touchant à la capacité d'absorption par la Turquie de l'acquis communautaire ont été développées par la France ;

- le choix du futur Premier ministre ivoirien relève de l'action du président nigérian, en sa qualité de président en exercice de l'Union africaine ; cette mission est délicate. Cependant, au-delà de cette nomination, la priorité, pour la Côte d'Ivoire, est une réelle sortie de crise, fondée sur la préparation des élections, le démarrage du désarmement et le retour de l'administration sur l'ensemble du territoire, comme l'exige la récente résolution du Conseil de sécurité, qui prévoit des possibilités de sanction ;

- le traité d'amitié et de coopération en cours d'élaboration avec l'Algérie est un texte ambitieux, qui doit donner un nouvel élan aux relations bilatérales. Par delà une histoire commune souvent douloureuse, il importe de regarder ensemble l'avenir, pour l'Algérie comme pour l'ensemble du Maghreb.