

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 1

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 3 |
| PRÉAMBULE : LA PLACE DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DANS LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE | 9 |
| CHAPITRE PREMIER : LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES | 15 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS | 15 |
| II. MOYENS DE FONCTIONNEMENT | 17 |
| III. MOYENS IMMOBILIERS ET D'ÉQUIPEMENT | 19 |
| IV. MOYENS D'INTERVENTION | 20 |
| V. FINANCEMENT DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT | 22 |
| CHAPITRE II : ANALYSE DES MOYENS MIS EN OEUVRE | 25 |
| I. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT | 25 |
| II. PERSONNEL, MOYENS ET ÉQUIPEMENT DES SERVICES : 7 MILLIARDS DE FRANCS | 25 |
| A. ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : LA SIGNIFICATION LIMITÉE DES « EMPLOIS BUDGÉTAIRES » | 26 |
| B. LA SITUATION DIFFICILE DES RECRUTÉS LOCAUX..... | 27 |
| C. LE REMPLACEMENT INCERTAIN DES COOPÉRANTS DU SERVICE NATIONAL..... | 28 |
| D. LA « GRANDE RÉFORME » DU MINISTÈRE : UN BILAN MITIGÉ | 29 |
| III. ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ : 2,2 MILLIARDS DE FRANCS | 30 |
| A. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES MOYENS INSUFFISANTS | 31 |
| B. LES CRÉDITS D'ASSISTANCE : UNE ENVELOPPE ÉTROITE..... | 33 |
| IV. COOPÉRATION ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES : PRÈS DE 13 MILLIARDS DE FRANCS | 35 |
| A. L' « ACTION DIPLOMATIQUE »..... | 35 |
| B. LA « COOPÉRATION INTERNATIONALE »..... | 46 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 54 |
| MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 60 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

La dispersion des crédits d'action extérieure

Le budget du ministère des Affaires étrangères ne couvre pas l'ensemble des moyens affectés à l'action extérieure de la France. En 2001, ceux-ci devraient s'élever à près de 56 milliards de francs, contre près de 55 milliards de francs en 2000, soit une progression de 1,8 %, après une diminution de 2,2 % en 2000. L'effort 2001 représente à peine 0,6 % du PIB français.

Le budget du ministère des Affaires étrangères représente un peu moins de la moitié de ce montant total. La part gérée par le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie atteint près de 11 milliards de francs, essentiellement consacrés au financement de la contribution au Fonds européen de développement et à divers fonds et banques de développement. La part prélevée par le Budget civil de recherche et de développement s'élève à près de 7 milliards de francs. Enfin, la plupart des ministères techniques exercent aujourd'hui une action à l'étranger pour un montant supérieur à 9 milliards de francs. L'analyse de l'évolution des moyens entre 1996 et 2001 montre même que la quasi totalité des départements concernés a augmenté son effort de façon souvent significative alors que, dans le même temps, le « bloc » Affaires étrangères-Coopération réduisait son intervention.

Sur les 28 départements ministériels qui concourent ainsi à l'action extérieure, 12 possèdent un réseau à l'étranger. Fin 1999, ce réseau s'élève -hors recrutés locaux- à 8.634 emplois budgétaires, correspondant à 18 catégories d'implantations, avec un total de 763 services sur 161 pays. Ce réseau est complété par celui de l'Agence française de développement, de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (268 établissements sous tutelle directe), des 306 alliances françaises et des 162 centres et instituts culturels à autonomie financière, ainsi que le réseau des chambres de commerce et d'industrie.

Votre rapporteur regrette que le budget des Affaires étrangères ne reflète pas plus fidèlement la totalité de l'effort de la France en matière d'action extérieure. Certes, ceci « colle » à la structure du « département ministériel », et des effectifs qui lui sont rattachés. Toutefois, cette logique classique de « personnels » contribue, de façon évidente dans ce domaine spécifique, à masquer l'analyse des « fonctions » et ne rend compte qu'imparfaitement de l'action publique de la France à l'extérieur.

Une augmentation optique des moyens du ministère des Affaires étrangères.

Les crédits proposés pour 2001 au titre du ministère des Affaires étrangères s'élèvent à 22 milliards de francs, ce qui représente 1,3 % du total du budget général, 0,2 % du PIB, et moins de 10 % de la charge de la dette publique.

Ce montant permet d'afficher une progression de 5,3 % par rapport à l'exercice 2000, soit plus de 1.111 millions de francs. Apparemment très favorable, cette évolution recouvre en réalité des mouvements de nature diverse, dont l'analyse amène à sérieusement nuancer l'appréciation portée sur ce budget. Elle correspond en effet notamment à une incontournable prise en compte de la hausse du dollar -encore celle-ci n'est-elle que partielle- et à des mouvements divers de transferts pour près de 240 millions de francs.

En réalité, on a globalement le sentiment que le ministère de l'Economie et des finances a seulement consenti à inscrire en loi de finances initiale ce qu'il finissait généralement par devoir accorder en cours de gestion. Ceci est certes plus conforme à la sincérité des montants présentés initialement, mais ne correspond en aucune façon à une amélioration des moyens dont dispose en définitive le ministère.

De fait, si le titre III progresse apparemment de 5,4 % (490 millions de francs), la prise en compte de l'ajustement change-prix et de l'effet des différents transferts (budgétisation partielle du fonds de concours « droits de chancellerie » et inscription en loi de finances initiale de certains crédits de cotisations sociales auparavant transférés en gestion à partir du budget des charges communes) conduit à évaluer à 0,4 % seulement en francs courants la progression des moyens, ce qui équivaut à une diminution de 0,8 % en francs constants.

De même, si les crédits d'intervention du titre IV progressent de 9,6 % (plus 925 millions de francs), cette forte majoration est uniquement liée à celle des contributions obligatoires et volontaires, pour lesquelles la France a commencé à accumuler des retards et des arriérés, notamment en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, et pour lesquelles surtout l'évolution du dollar exerce un effet mécanique, là aussi « incontournable ».

De fait, les moyens affectés parallèlement aux actions de coopération sont globalement reconduits en francs courants, ce qui correspond, là aussi, à une diminution en francs constants.

Enfin, les opérations immobilières financées sur titre V et les moyens affectés au financement des projets de développement sur titre VI diminuent clairement en francs courants : respectivement - 4 % et - 13 % pour les autorisations de programme, et - 22 % et - 11 % pour les crédits de paiement.

Au total, votre rapporteur espère que les moyens réels ainsi consentis au ministère des Affaires étrangères sont concrètement à la hauteur de la place que la France entend occuper sur la scène internationale.

La contrainte spécifique des évolutions de parité

Votre rapporteur tient à souligner le poids particulier pour ce budget de l'évolution du cours du dollar, tant au niveau des dépenses de rémunération et de fonctionnement qu'à celui des contributions aux organisations internationales. Cette « contrainte » forte, propre au budget des Affaires étrangères, est insuffisamment prise en considération par le ministère de l'économie et des finances qui en fait, à chaque exercice budgétaire, un élément d' « arbitrage » qui ne devrait pas avoir lieu, et « biaise » considérablement le débat.

En outre, le principe de la compensation en gestion n'est accepté que pour les seules rémunérations et les contributions internationales obligatoires. En revanche, les dépenses de fonctionnement, les salaires des recrutés locaux -qui représentent tout de même près de 6.000 personnes, soit 60 % du total des effectifs budgétaires-, les dépenses d'intervention en monnaie locale, lesquelles risquent de se développer avec la déconcentration des moyens et enfin l'essentiel des contributions internationales, doivent être financées, en cas d'évolution défavorable du change-prix, par des économies à due concurrence sur les moyens du ministère.

De fait, même avec l'effet d' « affichage » souligné plus haut, le projet de budget ne tient compte que partiellement de l'effet de la hausse du dollar : d'une part, parce que le cours retenu est d'ores et déjà largement dépassé, d'autre part, parce que tous les chapitres concernés ne sont pas pris en compte : manquent en particulier les rémunérations des recrutés locaux, les moyens de fonctionnement des postes à l'étranger, et surtout les contributions autres que celles des organismes internationaux de recherche.

Des réajustements seront donc vraisemblablement nécessaires en cours de gestion, notamment au niveau des contributions obligatoires et volontaires, pour lesquelles toute majoration de 1 franc du cours du dollar se traduit globalement par une hausse de l'ordre de 450 millions de francs.

Votre rapporteur estime que, dans ce cadre, et compte tenu de la spécificité internationale « par nature et par destination » du budget des Affaires étrangères, la pusillanimité dont fait preuve le ministère de l'Economie et des finances n'est guère acceptable.

Cette remarque vaut également pour les combats constants menés sur la réévaluation des indemnités de résidence ou de mission, qui finissent par occuper au-delà du raisonnable, le temps, l'énergie et les capacités de réflexion des chefs de poste concernés.

Le nécessaire réajustement de l'ensemble des contributions multilatérales

L'analyse de l'évolution des contributions obligatoires et volontaires du budget des Affaires étrangères doit impérativement s'inscrire dans celle, générale, de l'ensemble des contributions multilatérales versées par la France.

En effet, si de 1999 à 2001, l'aide bilatérale a diminué de plus de 1,2 milliard de francs, l'aide multilatérale a progressé dans le même temps de près de 4 milliards de francs, confirmant la priorité qui lui est donnée.

Mais cette progression s'est faite uniquement au profit d'une aide européenne pour laquelle le « prélèvement » est passé de 4,9 à 7,9 milliards de francs en deux ans, ainsi qu'à celui des divers fonds et banques de développement gérés par le ministère de l'économie et des finances, pour lesquels les contributions atteindront près de 3,5 milliards de francs en 2001.

Parallèlement, les contributions aux institutions de l'ONU, hors opérations de maintien de la paix, ne cessent de diminuer, et atteignent aujourd'hui un montant inférieur à celui consacré à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance mise en œuvre par le Fonds monétaire international.

Or, non seulement ni l'aide européenne, ni la kyrielle de fonds et banques de développement divers, ni la facilité d'ajustement structurel du FMI n'ont fait véritablement la preuve de leur efficacité, mais surtout la « lisibilité » de l'effort français y est inexistante, au même titre d'ailleurs que les « retours » pour notre pays.

En revanche, la faiblesse des contributions volontaires de la France aux organismes spécialisés commence clairement à être montrée du doigt. Les divers entretiens de votre rapporteur dans le cadre de sa participation à la 55^{ème} Assemblée générale des Nations Unies ont été, à cet égard, édifiants. Ainsi, le HCR souligne désormais que la contribution française ne suffit même plus à couvrir les salaires des français qui y travaillent. De même, l'UNICEF s'étonne de ce que les dons collectés auprès du public français soient près de cinq fois supérieur à la contribution du Gouvernement français.

L'importance du prélèvement communautaire au titre de l'aide européenne (8 milliards de francs en 2001, soit plus du tiers désormais du budget des Affaires étrangères) mérite enfin une sérieuse réflexion, amplement justifiée en outre par l'inefficacité croissante des instances communautaires à mettre en œuvre des moyens qui s'accumulent. Ainsi, il apparaît qu'il existe aujourd'hui un reliquat non utilisé de près de 65 milliards de francs sur le Fonds européen de développement, soit plus de deux fois le montant annuel de l'aide publique française au développement .

Le difficile calibrage de la nouvelle Direction générale de la Coopération internationale et du développement

La mise en place de la nouvelle DGCID, issue de la fusion des anciennes direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du Quai d'Orsay et direction du développement de la rue Monsieur, c'est-à-dire, fondamentalement, de la fusion imposée de deux « cultures » opposées, se fait lentement.

Le bilan incertain, bien qu'évidemment prématuré, qui peut aujourd'hui être tiré, amène à se demander s'il n'aurait pas été préférable, dès l'origine, de mettre en place une véritable agence de développement, au lieu de continuer ainsi à vouloir conjuguer deux formules tout aussi ambiguës l'une que l'autre, la DGCID et l'Agence française de développement.

En l'état actuel, le caractère polymorphe de la DGCID, qui se traduit d'ailleurs par une intelligibilité difficile des « agrégats », « composantes » et « instruments » définis par la présentation budgétaire, qui conjuguent le mot « coopération » à tous les genres, ne contribue pas à la lisibilité de l'action du Ministère.

En tout état de cause, la seule analyse de la répartition de l'enveloppe considérable allouée à la DGCID en 2000 amène à formuler les constats suivants.

Il est clair que, pour le ministère, la priorité demeure la coopération culturelle et linguistique, qui dispose désormais de près de la moitié de l'enveloppe, tandis que l'aide au développement fait désormais un peu figure de « parent pauvre », avec moins du quart de l'enveloppe.

Pour autant, la priorité ainsi donnée à la coopération culturelle, linguistique et artistique, ne prend sans doute pas suffisamment la mesure des évolutions de la demande. Une claire prééminence continue d'être accordée aux secteurs « culturels » classiques, alors que l'audiovisuel, qui constitue partout désormais un des vecteurs prioritaires de la « culture » contemporaine, ne draine encore que 15 % des moyens. On relèvera ainsi le montant dérisoire des moyens accordés à l'exportation des programmes, soit 24 millions de francs.

Enfin, la logique propre de la nouvelle DGCID reste clairement une logique de subventions, au détriment de toute logique de projets. Une telle politique, qui peut se concevoir, ne peut être efficace que si elle s'accompagne d'une politique tout aussi importante d'évaluations systématiquement faites et systématiquement prises en compte, ce qui ne correspond pas encore pleinement à la logique profonde de la maison Quai d'Orsay, même si des efforts importants sont faits en ce sens.

Les difficultés évidentes du réseau d'enseignement français à l'étranger

L'AEFE pèse lourdement -pour plus du quart- dans l'enveloppe des crédits de coopération mis en œuvre par la DGCID.

Sur près de 160.000 élèves, elle scolarise pour près de moitié des enfants français et près de 60 % d'enfants étrangers. Elle emploie aujourd'hui 6.100 enseignants (dont 2.000 expatriés) et près de 8.800 recrutés locaux. La subvention globale versée par le seul ministère des Affaires étrangères, soit environ 2 milliards de francs, représente un montant à peu près équivalent à celui des droits de scolarité versés par les parents.

Une part importante du réseau AEFÉ connaît aujourd'hui une agitation profonde, et d'une ampleur jamais atteinte à ce jour, qui réunit unanimement enseignants et parents d'élèves autour de revendications liées à la contestation du plan de réforme du 14 juin 2000, lequel prévoit la suppression de 600 postes d'expatriés en six ans, à l'insuffisance des rémunérations, à la hausse des droits d'écologie et à la diminution du nombre de bourses.

En réalité, il apparaît raisonnable de considérer que la double mission confiée à l'AEFE -scolarisation des enfants français à l'étranger, scolarisation des enfants étrangers-, ne peut être convenablement assurée par le seul ministère des affaires étrangères. L'intérêt général gagnerait, à l'évidence, à ce que cette charge soit partagée avec le ministère de l'Education nationale, certainement mieux armé en tout cas pour gérer les questions relatives aux enseignants et à la pédagogie.

Enfin, votre rapporteur souhaite exprimer son extrême inquiétude à l'égard des conditions de sécurité constatées dans plusieurs établissements du réseau, en particulier le lycée de Varsovie, le lycée de Bangkok ou le lycée de Damas. Quelle que soit la nature juridique du mode de gestion retenu, en cas de problème, l'impression retenue sera celle d'une défaillance de l'Etat français.

PRÉAMBULE

LA PLACE DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DANS LES CRÉDITS AFFECTÉS À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

Le budget des Affaires étrangères ne représente qu'une partie des crédits consacrés à l'action extérieure de la France.

Les données disponibles¹ chiffrant à 55,9 milliards de francs pour 2001 l'effort total de la France. Cet effort représente à peine 0,6 % du PIB.

Sur ces crédits, 7,9 milliards de francs correspondent à la part de la contribution française au budget communautaire affectée à l'action extérieure de l'Union européenne, part sur laquelle ne s'exerce pas le contrôle du Parlement.

Hors quote-part française au budget d'action extérieure de l'Union européenne, les dépenses d'action extérieure s'élèvent à 48,7 milliards de francs en 2001, soit une diminution de près de 300 millions de francs par rapport à 2000.

Elles sont consacrées pour un peu plus de la moitié à l'action bilatérale, plus du quart à l'action multilatérale, et le solde à l'« animation des services ».

Le budget des affaires étrangères représente moins de la moitié de ce total, soit 22 milliards de francs. Ceci équivaut à 1,3 % du budget total, 1,5 % du total des seuls budgets civils, et moins de 10 % de la charge de la dette publique.

Un montant de crédits presque équivalent, soit 10,6 milliards de francs, est géré par le ministère de l'Economie et des finances, réparti entre les budgets Charges communes (contribution au Fonds Européen de Développement -FED-), Économie, finances et industrie, (protocoles financiers et contributions à divers fonds et banques régionales de développement), et les Comptes spéciaux du Trésor (opérations d'annulation et de rééchelonnement de dettes, pour l'essentiel)

¹ *Etat récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France. «Jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2001, paru sous forme ronéotée, quasiment la veille de la publication du présent rapport, ce qui est bien peu satisfaisant en termes d'information du Parlement.*

Une part importante (6,6 milliards de francs) relève des crédits du Budget Civil de Recherche et Développement (BCRD) consacrés en principe à l'action extérieure et gérés par le ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

La plupart des ministères « techniques » exercent aujourd'hui une « action internationale ». L'analyse de l'évolution des moyens entre 1996 et 2000 montre même que la quasi totalité des départements concernés a augmenté son effort de façon souvent significative alors que, dans le même temps, le « bloc » Affaires étrangères-Coopération a réduit son intervention.

Sur les 28 départements ministériels qui concourent ainsi à l'action extérieure, 12 possèdent un réseau à l'étranger. Ce réseau s'élève -hors recrutés locaux-, à 8634 agents expatriés, correspondant à 18 catégories d'implantations, avec un total de 763 services, sur 161 pays. Ce réseau est complété par d'autres réseaux institutionnels : celui de l'Agence française de développement, celui de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (267 établissements sous tutelle directe), celui des 306 alliances françaises et des 162 centres et instituts culturels à autonomie financière, ainsi que le réseau des chambres de commerce et d'industrie.

| Emplois budgétaires 2000 affectés à l'action extérieure | |
|--|-------------|
| - Affaires étrangères ⁽¹⁾ | 5669 |
| - Economie, finances, industrie ⁽²⁾ | 1546 |
| - Anciens combattants ⁽³⁾ | 16 |
| - Equipement ⁽⁴⁾ | 100 |
| - Aménagement du territoire | 28 |
| - Justice | 14 |
| - Culture et communication | 5 |
| - Intérieur ⁽⁵⁾ | 158 |
| - Emploi et solidarité ⁽³⁾ | 25 |
| - Défense ⁽⁶⁾ | 1089 |
| Total | 8634 |

(1) Ambassades, consulats, services de coopération et d'action culturelle

(2) Postes d'expansion économique (162 postes), paieries (15 paieries générales et 7 trésoreries), agences financières du Trésor (140 conseillers financiers en 1998)

(3) Conseillers spécialisés

(4) Conseillers maritimes, agents de l'aviation civile

(5) Service de coopération technique internationale de police (SCTIP)

(6) Attachés d'armement et de défense

Etat du réseau au 31 décembre 1999⁽¹⁾

| | Europe | Asie Océanie | ANMO | Amérique | Afrique | Total |
|--|------------|-----------------|------------|------------|------------|------------|
| Ambassades | 43 | 26 | 18 | 26 | 37 | 150 |
| Postes consulaires | 35 | 11 | 18 | 20 | 20 | 104 |
| Postes d'expansion économique | 51 | 30 | 23 | 30 | 23 | 157 |
| Autres implantations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie | 24 | 4 | 5 | 9 | 16 | 58 |
| Bureaux de la DATAR | 7 | 6 | | 4 | | 17 |
| Autres ministères | 102 | 39 | 45 | 43 | 48 | 277 |
| Total | 262 | 116 | 109 | 132 | 144 | 763 |

(1) Dernières données CIMEE disponibles

A ce réseau bilatéral, il convient d'ajouter 17 représentations permanentes et 4 délégations auprès d'organisations multilatérales. Le réseau consulaire est complété, pour sa part, par 11 antennes et chancellerie détachées.

Etat récapitulatif de l'action extérieure

(millions de francs)

| I. Budget général | Crédits 1996 | Crédits 2001 | Evolution 1996-2001 |
|--|---------------|---------------|---------------------|
| A. Dépenses civiles | | | |
| Affaires étrangères | 22 320 | 22 075 | -245 |
| Agriculture et pêche | 461 | 458 | -3 |
| Aménagement du territoire et environnement | 81 | 94 | +13 |
| Anciens combattants | 302 | 409 | +107 |
| Culture et communication | 214 | 201 | -13 |
| Charges communes | 13 648 | 1 830 | -11 818 |
| Economie, finances et industrie | 1 697 | 8 767 | +7 826 |
| Education nationale, recherche et technologie | | | |
| I. Enseignement scolaire | 34 | 402 | +368 |
| II. Enseignement supérieur | 138 | 147 | +9 |
| III. Recherche et technologie | 2 260 | 6 647 | +4 387 |
| Emploi et solidarité | | | |
| I. Emploi | 40 | 61 | +21 |
| II. Santé et solidarité | 17 | 60 | +43 |
| Equipement, transports et logement | | | |
| I. Services communs, urbanisme et logement | 20 | 302 | +282 |
| III. Transport aérien | 27 | 8 | -19 |
| III. Météorologie | 232 | 3 | -229 |
| IV. Mer | 6 | 3 | -3 |
| V. Tourisme | 114 | 214 | +100 |
| Intérieur et décentralisation | 177 | 230 | +53 |
| Jeunesse et sports | 91 | 97 | +6 |
| Justice | - | 31 | +32 |
| Outre-mer | 1 | 4 | +2 |
| Services du Premier ministre - services généraux | 74 | 59 | -15 |
| Totaux dépenses civiles | 47 658 | 42 102 | --5 556 |
| B. Défense (services à l'étranger) | 1 148 | 1 537 | +389 |
| Totaux budget général : I | 48 806 | 43 639 | -5 167 |
| II. Budgets annexes Aviation civile | 336 | 325 | -11 |
| III. Comptes spéciaux du Trésor | | | |
| Soutien financier de l'industrie cinématographique et audiovisuelle | 69 | 75 | +6 |
| Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision (902-10) | 169 | 311 | +142 |
| Prêts du Trésor à des Etats étrangers à la Caisse française de développement (903-07) | 3 717 | 1 970 | -1 747 |
| Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (903-17) | 3 000 | 1 522 | -1 478 |
| Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base (905-10) | 308 | 308 | 0 |
| Totaux comptes spéciaux du Trésor : III | 7 263 | 4 186 | -3 077 |
| Total intermédiaire (I + II + III) | 56 406 | 48 150 | -8 256 |
| Total quote-part française des crédits d'action extérieure de l'Union européenne : IV | (1) | 7 790 | - |
| Totaux (I + II + IV) | 56 406 | 55 940 | -466 |

⁽¹⁾ inscrit au budget des charges communes en 1996

Récapitulatif des principales actions menées au titre de l'action extérieure
(Exercice 2001)

| | |
|--|----------------|
| 1. Agriculture et pêche - aide alimentaire (achat de produits) - actions de coopération technique - soutien des entreprises françaises dans leurs recherches de débouchés à l'exportation | 458 MF |
| 2. Aménagement du territoire et environnement - réseau extérieur DATAR : prospection et accueil des investissements internationaux en France - actions environnementales internationales | 94 MF |
| 3. Anciens combattants - accueil des ressortissants, droits à réparation, entretien des nécropoles et des lieux de mémoire | 409 MF |
| 4. Culture et communication - promotion des cultures étrangères en France - promotion de la culture française à l'étranger (subvention AFAA) - formation et expertise | 201 MF |
| 5. Charges communes - contribution au FED - assurance crédit (aujourd'hui en excédent) | 1830 MF |
| 6. Economie, finances et industrie - réserve pays émergents, FASEP, fonds de garantie - participation de la France à divers banques et fonds multilatéraux de développement | 8766 MF |
| 7. Enseignement scolaire | 402 MF |
| 8. Enseignement supérieur¹ | 147 MF |
| 9. Recherche - organismes subventionnés : CNRS, IRD (Ex-Orstom) INRA, INSERM, INRIA, CIRAD, CEMAGREF, CEA, IFREMER, ADEME, CNES. | 6646 MF |
| 10. Emploi et solidarité - Emploi : interventions directes et indirectes via le GIP-international, chargé de la « mise en œuvre des programmes de coopération et d'assistance technique, notamment pour la mise à niveau des réglementations sociales » - Santé : coopération internationale (SIDA, drogue notamment) | 121 MF |
| 11. Equipement, transports et logement - Services communs : <i>292 MF</i> . soutien des entreprises (notamment PME) à l'exportation . présence dans les organismes internationaux - Urbanisme et logement : <i>3,7 MF</i> - Routes : <i>5,8 MF</i> - Transport aérien : <i>3 MF</i> - Météorologie : <i>6 MF</i> . participation au financement de l'Organisme européen de satellites météorologiques (EUMETSAT) - Mer : <i>2,7 MF</i> - Tourisme : <i>214,5 MF</i> | 528 MF |

¹ Le ministère de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur considère qu'il faudrait également tenir compte de la « dépense » liée à l'accueil gratuit de près de 200.000 étudiants étrangers dans les Universités.

| | |
|--|----------------|
| 12. Intérieur et décentralisation - actions du SCTIP - participation à EUROPOL, Schengen et EURODOC | 231 MF |
| 13. Jeunesse et sports - soutien à des projets d'associations, à l'Office franco-allemand pour le tourisme, à l'Office franco-québécois pour la jeunesse | 97 MF |
| 14. Justice - droit international, droits de l'Homme, coopération juridique et judiciaire | 32 MF |
| 15. Outre mer - coopération régionale | 4 MF |
| 16. SGPM - CHEAM, IIAP, IFRI - aide à l'expansion de la presse à l'étranger | 59 MF |
| 17. Défense - action diplomatique, coopération, assistance militaire - promotion de l'industrie française de défense | 1537 MF |

CHAPITRE PREMIER LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Evolution du budget des affaires étrangères

(millions de francs)

| | | | Evolution | |
|---|---------------|---------------|--------------|--------------|
| | LFI de 2000 | PLF 2001 | | |
| <i>Total dépenses ordinaires</i> | 18 654 | 20 069 | +1 415 | +7,6% |
| Titre III - Moyens des services | 9 062 | 9 552 | +490 | +5,4% |
| . Personnel - Rémunérations d'activité | 4 402 | 4 533 | +131 | +3,0% |
| . Personnel en retraite - Pensions et allocations | 451 | 456 | +5 | +1,1% |
| . Personnel en activité et en retraite - Charges sociales | 134 | 246 | +112 | +83,6% |
| . Matériel et fonctionnement des services | 1 455 | 1 609 | +154 | +10,6% |
| . Subventions de fonctionnement | 2 100 | 2 152 | +52 | +2,5% |
| . Dépenses diverses | 520 | 556 | +36 | +6,9% |
| Titre IV - Interventions publiques | 9 592 | 10 517 | +925 | +9,6% |
| <i>Total dépenses en capital</i> | | | | |
| AP | 3 142 | 2 777 | -365 | -11,6% |
| CP | 2 310 | 2 006 | -304 | -13,2% |
| Titre V - Investissements exécutés par l'Etat | | | | |
| AP | 478 | 459 | -19 | -4,0% |
| CP | 398 | 309 | -89 | -22,4% |
| Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat | | | | |
| AP | 2 664 | 2 318 | -346 | -13,0% |
| CP | 1 912 | 1 697 | -215 | -11,2% |
| TOTAL DO + CP | 20 964 | 22 075 | 1 111 | 5,3% |

Avec 22,1 milliards de francs proposés pour 2001, le budget des Affaires étrangères représente 1,3 % du total du budget général, moins de 10 % de la charge de la dette publique, et 0,2 % du PIB.

Il affiche, en francs courants, une progression de 5,3 % par rapport à 2000 (plus 1111 millions de francs).

L'analyse de l'évolution par titre fait apparaître des mouvements contrastés, et relativement différents des tendances enregistrées au cours des exercices précédents.

➤ **Les moyens du titre III progressent, en affichage, de 5,4% (+490 millions de francs), contre 1,3 % en 2000.**

Cette évolution est essentiellement liée à la prise en compte de l'effet change-prix, sur la base d'un dollar à 6,47 francs, cours déjà largement dépassé aujourd'hui

Elle recouvre également le transfert, en provenance du budget des Charges communes, de 115 millions de francs de crédits représentant la part patronale des cotisations dues au titre du régime d'assurance-maladie des personnels civils titulaires de l'Etat.

Elle traduit enfin, dans une moindre mesure, l'effet de la budgétisation partielle du fonds de concours « droits de chancellerie », soit 119 millions de francs au total, affectés pour moitié au titre III et pour moitié au titre IV.

Si on exclut ces différents éléments, le solde net des mesures nouvelles correspondant à une réelle majoration des moyens de fonctionnement du ministère ne représente que 41 millions de francs, soit une progression de 0,45 % en francs courants, alors que l'hypothèse sur le taux d'inflation s'établit à 1,3 %.

En francs constants et hors mesures dollar et transferts divers, les moyens de fonctionnement du ministère diminuent donc de 0,8%.

➤ **Les crédits d'intervention du titre IV augmentent de 9,6 % (+925 millions), après une diminution de 2% en 2000.**

Cette forte majoration recouvre essentiellement celle des contributions obligatoires, les moyens affectés à la coopération culturelle et à la coopération au développement étant globalement reconduits en francs courants.

➤ Après avoir très fortement progressé dans le précédent budget (plus 70 % en autorisations de programme et plus 43% en crédits de paiement), **les opérations d'investissement financées sur le titre V enregistrent une très nette diminution** : - 4 % en autorisations de programme et -22,4 % en crédits de paiement, malgré le rattachement d'une partie (60 millions de francs) du fonds de concours « droits de chancellerie ».

➤ **Enfin, les crédits du titre VI, qui financent pour l'essentiel des projets de développement, enregistrent une chute importante** : -13 % pour les autorisations de programme (après -0,1 % en 2000), et -11 % pour les crédits de paiement (après + 5 % en 2000). Cette diminution n'est que partiellement liée au transfert des crédits francophonie sur le titre IV.

II. MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Au titre de l'exercice 2001, les moyens des services bénéficient de 9,5 milliards de francs de crédits de fonctionnement, ce qui correspond à une augmentation nette de 490 millions de francs, soit une progression de 5,4%, nettement supérieure à celle enregistrée pour l'exercice 2000 (+1,3 %).

Evolution des crédits du titre III

(millions de francs)

| | LFI 2000 | PLF 2001 | Evolution | |
|---|--------------|----------------------|-------------|--------------|
| Rémunérations | 4 403 | 4 533 | +130 | +3,0% |
| Pensions et allocations | 451 | 456 | +5 | +1,1% |
| Charges sociales | 134 | 246 ⁽¹⁾ | +112 | +84,0% |
| Matériel et fonctionnement des services | 1 455 | 1 609 ⁽²⁾ | +154 | +10,6% |
| Subventions de fonctionnement | 2 100 | 2 152 | +52 | +2,5% |
| Dépenses diverses | 520 | 556 | +36 | +6,8% |
| Total | 9 062 | 9 552 | +490 | +5,4% |

(1) dont 115 millions de francs, transférés à partir du budget des Charges communes

(2) dont 96 millions de francs, transférés du chapitre "indemnités et allocations diverses", au titre de la réforme des frais de représentation, et 60 millions de francs issus de la budgétisation partielle du fonds de concours "droits de chancellerie"

L'effet « mesures acquises » entraîne une diminution nette de 23,6 millions de francs et les « mesures nouvelles » s'élèvent, en total net, à 513,2 millions de francs.

En réalité, près de la moitié des mesures nouvelles correspond à l'ajustement nécessaire pour tenir compte des évolutions de change-prix sur les rémunérations, soit un total évalué à 220 millions de francs¹.

Parallèlement, l'ajustement des crédits nécessaires au financement des pensions, prestations sociales et cotisations sociales versés par l'Etat s'élève à 10 millions de francs.

Le quart, soit 135,5 millions de francs nets, correspond à diverses mesures de transfert.

Le projet de budget compte en effet dix mesures de transfert interne entre titres, pour un total net de plus de 20 millions de francs, et 4 mesures de transfert entre sections du budget général, pour un total net de plus de 115 millions de francs.

Les principaux mouvements concernent d'une part le transfert, en provenance du budget des Charges communes, des crédits de cotisations patronales au titre du régime d'assurance-maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, pour un montant de 115 millions de francs², et d'autre part, en provenance du titre IV, la réimputation des dépenses de fonctionnement des établissements culturels et de coopérations dotés de l'autonomie financière.

¹ Ainsi répartis : rémunérations principales : +168,6 MF ; indemnités et autres rémunérations : +13,4 MF ; AEFÉ : +28,9MF ; alliances françaises : +8,9 MF

² qui explique le gonflement de 84 % du chapitre 33-80

Par ailleurs, la budgétisation partielle¹ du fonds de concours « droits de chancellerie » bénéficie, pour moitié, soit 59,5 millions de francs, au titre III.

On exclura enfin les 33,6 millions de francs de mesures nouvelles destinés aux moyens d'informatique et de télématique, pour « *le développement des projets nouveaux ou l'extension d'applications existantes* », dans la mesure où, comme d'ailleurs dans le budget 2000, ils sont strictement compensés par l'annulation d'un montant équivalent traduisant l'« *ajustement des crédits au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement* »... Dont acte.

Si l'on exclut ces différents éléments, le solde des « mesures nouvelles » correspondant à une réelle majoration des moyens de fonctionnement du ministère ne représente que 41 millions de francs.

Au total, les principales mesures nouvelles positives se résument à la création de 14 emplois nouveaux à l'administration centrale² pour 3 millions de francs, à une majoration de 12 millions de francs de la subvention de fonctionnement de l'AEFE, destinée aux bourses et au renforcement des N.T.I.C., à une majoration de 9 millions de francs de la subvention de l'OFPRA, et à 6 millions de francs destinés à financer la réouverture de centres culturels à Alger³, en commençant par celui d'Annaba.

Une inscription de 6 millions de francs est par ailleurs prévue pour financer la titularisation, au sein du Ministère des Affaires étrangères, des agents contractuels de catégorie A issus de l'ex-Ministère de la Coopération.⁴

¹ 119 millions de francs sur un total de 360 millions de francs. L'autre moitié est affectée aux opérations d'entretien et d'équipement du titre V. Ce mouvement ne concerne que les personnels de l'administration centrale et des services diplomatiques et consulaires, non ceux des services culturels et de coopération.

² 4 chargés de mission, 3 agents contractuels, 7 adjoints administratifs

³ En commençant par celui d'Annaba

⁴ Le bilan de la fusion des effectifs est traité par notre collègue Michel Charasse dans son rapport relatif aux crédits d'aide publique au développement.

III. MOYENS IMMOBILIERS ET D'ÉQUIPEMENT

Alors que l'exercice 2000 avait bénéficié d'une sensible majoration des crédits immobiliers : plus 70 % en autorisations de programme, et plus 43,2 % en crédits de paiement, le projet de budget 2001 se caractérise par **une très sensible diminution des moyens** : moins 4 % en autorisations de programme et moins 22,4 % en crédits de paiement, et ce malgré le rattachement de 59,5 millions de francs (en crédits de paiement et en autorisations de programme), du fait de la budgétisation partielle du fonds de concours « droits de chancellerie ».

Evolution des crédits du titre V (chapitre 57-10)

(millions de francs)

| | | LFI 2000 | PLF 2001 | Evolution | |
|---------------------------------------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | | en % | en MF |
| Administration centrale | AP | 23,2 | 22,5 | -3,0 | -0,7 |
| | CP | 19,0 | 20,0 | 5,3 | 1,0 |
| Services à l'étranger | AP | 308,8 | 217,0 | -29,7 | -91,8 |
| | CP | 253,2 | 154,0 | -39,2 | -99,2 |
| Logements à l'étranger ⁽¹⁾ | AP | | 43,0 | | 43,0 |
| | CP | | 240,0 | | 240,0 |
| Établissements d'enseignement | AP | 69,6 | 109,0 | 56,6 | 39,4 |
| | CP | 57,9 | 65,0 | 12,3 | 7,1 |
| Instituts et centres culturels | AP | 46,4 | 43,0 | -7,3 | -3,4 |
| | CP | 37,9 | 21,5 | -43,3 | -16,4 |
| Total | AP | 478,0 | 459,5 | -3,9 | -18,5 |
| | CP | 398,0 | 309,5 | -22,2 | -88,5 |

⁽¹⁾ Création d'un article distinct au PLF 2001

Seuls les établissements d'enseignement en gestion directe du réseau AEFÉ bénéficient d'une progression de leurs moyens, destinée notamment à financer la construction des lycées de Moscou et de Milan.

Les principales opérations immobilières envisagées, retracées ci-dessous, représentent un montant global de 348 millions de francs d'autorisations de programme, ce qui laisse une « marge de manoeuvre » de l'ordre de 130 millions de francs.¹

¹ Un Comité de politique immobilière, présidé par le Ministre, se réunit régulièrement depuis 1998 pour décider des investissements immobiliers à l'étranger les plus importants, en présence de représentants extérieurs (essentiellement Bercy).

Opérations immobilières envisagées en 2001
(à titre indicatif)

-opérations classées par montant-

- nouveau lycée de Moscou (65 MF)¹
- rénovation et restructuration de l'ambassade de Varsovie (60 MF)
- nouveau lycée de Milan (55 MF)²
- construction de la résidence diplomatique d'Abuja (27 MF)
- restructuration de l'ambassade de Pretoria (22 MF)
- construction de l'ambassade de Tokyo (20 MF)³
- 2^{ème} tranche du consulat d'Annaba (15 MF)
- rénovation des installations électriques de l'Hôtel du Ministre à Paris (11 MF)
- rénovation du consulat d'Ho-Chi-Minh Ville (12 MF)
- rénovation de l'ambassade d'Accra (10 MF)
- 2^{ème} tranche de l'Institut français d'Amérique Latine à Mexico (8 MF)
- construction du campus diplomatique de Koweit City (6,5 MF)
- construction du campus diplomatique de Decca (6,5 MF)
- restructuration du campus diplomatique de Moroni (6 MF)
- restructuration des services culturels d'Amman (6 MF)
- rénovation de la résidence diplomatique de Téhéran (6 MF)
- relocalisation du centre culturel de Tunis (6 MF)
- nouveau lycée du Caire (3 MF)⁴
- lycée de Bruxelles (2MF)
- construction de l'ambassade de Praia (1,5 MF)

(1) en attente de la délivrance, « conditionnelle », du permis de construire

(2) 110 MF prévus au total

(3) 250 MF prévus au total

(4) 170 MF prévus au total

IV. MOYENS D'INTERVENTION

Les crédits d'intervention du titre IV devraient s'élever pour 2001 à 10,5 milliards de francs, soit 48 % du total du budget du ministère. Ceci correspond à une augmentation importante de 9,6 % par rapport à l'exercice précédent -soit plus 925 millions de francs- après une diminution de 2 % en 2000.

Evolution des crédits du titre IV

(millions de francs)

| | Crédits votés pour 2000 | Crédits proposés pour 2001 | Evolution | |
|---|-------------------------------|----------------------------------|-------------|--------------|
| | | | en MF | en % |
| Interventions politiques et administratives | 160 | 150 | -10 | -6,3% |
| Action internationale | 9 268 | 10 215 | +947 | +10,2% |
| Action sociale, assistance et solidarité | 147 | 152 | +5 | +3,1% |
| Total | 9 575 | 10 517 | +942 | +9,8% |

En réalité, cette importante majoration des moyens d'intervention correspond, pour l'essentiel, à un abondement conséquent des contributions obligatoires à des dépenses internationales. Celles-ci bénéficient en effet, dès la loi de finances initiale, de 852,5 millions de francs de crédits nouveaux¹, après une diminution de 30 millions de francs en 2000. Pour l'essentiel, ces majorations concernent les opérations de maintien de la paix.

Votre rapporteur souhaite ici souligner que cette majoration correspond, en partie, à un rebasage en loi de finances initiale de crédits régulièrement accordés en cours d'exécution.

Ainsi, 152 millions de francs supplémentaires ont été accordés en cours de gestion 1998, et 360 millions de francs en cours de gestion 1999. L'« effort » consenti par Bercy correspond donc partiellement à l'anticipation de ce qu'il aurait été contraint de faire de toute façon en cours d'exercice. Il reste que l'affichage est meilleur, ce qui est important pour nos partenaires.

Le titre IV bénéficie par ailleurs d'un transfert de 145,3 millions de francs, au titre des crédits de la francophonie, précédemment inscrits sur le titre VI (Fonds de solidarité prioritaire).

Plusieurs mesures de transfert (quinze au total) affectent également de manière diverse, mais globalement négative, le titre IV : treize mesures de transfert interne pour un montant net de moins 20 millions de francs, et deux mesures de transfert entre sections du budget général, pour un montant net de moins 5,8 millions de francs.

Les mesures les plus importantes concernent, en interne, au profit du titre III, la réimputation des dépenses de fonctionnement des établissements dotés de l'autonomie financière, et en externe, au profit du secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, un transfert de 7 millions de francs correspondant au Fonds Caraïbes.

La non-reconduction de crédits inscrits au budget 2000 conduit à la suppression de 18 millions de francs.

Au total, la révision des services votés se traduit par une diminution de 134 millions de francs.

Dans les deux cas, c'est la coopération culturelle et scientifique qui est la plus touchée : moins 7,7 millions de francs au titre de la non-reconduction, et moins 67,5 millions de francs au titre de la révision des services votés. La coopération militaire perd également, au titre de la révision des services votés, 35 millions de francs.

¹Soit 835,5 millions de francs pour les contributions aux organismes internationaux, et 17 millions de francs pour les contributions aux organismes internationaux de recherche.

Ces mouvements relativisent l'impact des crédits accordés au titre des « moyens nouveaux », soit 104,7 millions de francs, ainsi répartis :

| | |
|---|---------|
| - Coopération culturelle et coopération au développement ¹ | +64 MF |
| - Bourses Eiffel | +15 |
| - Balkans | +20 |
| - Programmes Lavoisier | +0,1 |
| - Instituts méditerranéens : | +0,9 |
| - Recherches en sociologie : | +4 |
| - Enseignement du français comme langue maternelle ... | +2 |
| - Fonds fiduciaires et experts associés | +6 |
| - Lutte contre le Sida..... | +10 |
| - Renforcement de l'état de droit..... | +6 |
| - Coopération décentralisée..... | +5 MF |
| - Action audiovisuelle..... | +10 MF |
| - Aide alimentaire | +3 MF |
| - Contributions volontaires | +15 MF |
| - Presse étrangère | +3,5 MF |
| - Assistance aux français de l'étranger | +4,2 MF |

V. FINANCEMENT DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

L'essentiel des crédits inscrits au titre VI, soit 2.318,15 millions de francs en autorisations de programme et 1.697,15 millions de francs en crédits de paiement, est affecté aux projets d'aide au développement mis en œuvre par le Fonds de solidarité prioritaire et par l'Agence française de développement.

¹ Le fait que ces deux chapitres soient « fondus » pour la présentation des moyens nouveaux rend l'analyse un peu difficile.

Evolution des crédits du titre VI

(millions de francs)

| | | LFI 2000 | PLF 2001 | Evolution | |
|---|----|----------------|----------------|--------------|---------------|
| | | | | en % | en MF |
| Subventions d'investissement | | | | | |
| - Financement de projets de développement | AP | | | | |
| | CP | 2.0 | 3.5 | 75.0 | +1.5 |
| - Etablissements culturels et de coopération | AP | 5.0 | 23.5 | 370.0 | +22.5 |
| | CP | 7.0 | 24.0 | 342.0 | +17.0 |
| - Projets de coopération militaire | AP | 8.0 | 8.0 | | |
| | CP | 8.0 | 8.0 | | |
| - Opérations exceptionnelles | AP | 50.0 | 50.0 | | |
| | CP | 50.0 | 50.0 | | |
| - Fonds de solidarité prioritaire | AP | 1 250.0 | 1 097.0 | -12.2 | -153.1 |
| | CP | 922.0 | 712.0 | -22.8 | -210.1 |
| - Projets mis en œuvre par l'AFD sous forme de dons | AP | 1 000.0 | 1 140.0 | +14.0 | +140.0 |
| | CP | 922.0 | 900.0 | -2.4 | -22.0 |
| Total | AP | 2 313.0 | 2 318.5 | +0.2 | +5.5 |
| | CP | 1 911.0 | 1 697.5 | -11.2 | -213.5 |

L'évolution globale des crédits du titre VI fait apparaître une quasi-reconduction du montant des autorisations de programme (+0,2 %) et une sensible diminution du montant des crédits de paiement (-11,2 %).

En réalité, si on exclut les crédits destinés à la rénovation du réseau des établissements culturels et de coopération -en forte progression¹- les crédits destinés à financer des projets de coopération militaire, strictement reconduits en francs courants à 8 millions de francs, et enfin les crédits d'opérations exceptionnelles (« réserve du ministre ») reconduits à 50 millions de francs, les moyens destinés à financer des projets de développement diminuent -de 2.300 millions de francs à 2.287 millions de francs pour les autorisations de programme et de 1.894 millions de francs à 1.707 millions de francs pour les crédits de paiement-.

La diminution des moyens du FSP ne correspond que partiellement au transfert des crédits « francophonie » au Titre IV, qu'il convient, par ailleurs, de saluer, dans la mesure où il ne peut qu'améliorer la lisibilité et, partant, le nécessaire contrôle de ces crédits.

L'évolution 2001 est marquée par la rupture de la parité respectée jusqu'à présent entre le FSP et l'Agence française de développement, au profit de l'Agence, devenue « opérateur-pivot » de l'aide au développement, qui bénéficie de moyens désormais clairement supérieurs, en autorisations de programme comme en crédits de paiement, renforçant ainsi la tendance constatée précédemment.

¹ On ne comprend pas bien d'ailleurs pourquoi ils continuent de figurer au titre VI et n'ont pas été transférés au titre V, dans le cadre de l'important mouvement de rationalisation qui a concerné de nombreux chapitres.

**Budget des Affaires étrangères
Projet de loi de finances pour 2001**

Principales évolutions

| Chapitres | | PLF 2000 | Résultats arbitrage | Transferts | PLF 2001 |
|-----------|-----------------------------|---------------|---------------------|----------------------|---------------|
| 31-12 | Indemnités | 314 | 5 | +95,5 ⁽¹⁾ | 223 |
| 31-90 | Rémunérations | 3 529 | 209 | +2 | 3 740 |
| 31-98 | Recrutés locaux | 559 | 12 | | 571 |
| 32-97 | Pensions civiles | 451 | 0 | +5 | 456 |
| 33-xx | Charges, actions sociales | 134 | -3 | +115 ⁽²⁾ | 246 |
| 34-03 | Réceptions voyages excep. | 123 | 0 | | 123 |
| 34-04 | Voyages ministres | 38 | 0 | | 38 |
| 34-98 | Fonctionnement | 1 294 | 0 | +154 ⁽³⁾ | 1 448 |
| 36-30 | AEFE, OFPRA, OUCFA | 2 100 | 52 | | 2 152 |
| 37-91 | Frais de justice | 6 | 0 | | 6 |
| 37-93 | Parlementaires européens | 55 | 1 | | 56 |
| 41-43 | Concours financiers | 160 | -10 | | 150 |
| 37-95 | Centres culturels | | | | |
| 42-11 | Coopération culturelle | 4 030 | -6 | -102 ⁽⁴⁾ | 3 922 |
| 42-12 | Coopération technique | | | | |
| 42-13 | ONG, coop. décentralisée | 219 | 1 | +3 | 220 |
| 42-14 | Audiovisuel extérieur | 1 065 | 10 | | 1 078 |
| 42-26 | aide alimentaire | 95 | 3 | | 98 |
| 42-29 | Coopération militaire | 755 | -35 | | 720 |
| 42-31 | Contributions obligatoires | 3 138 | 853 | | 3 991 |
| 42-32 | Contributions volontaires | 307 | 15 | 235 ⁽⁵⁾ | 557 |
| 42-37 | Autres interventions | 118 | 1 | +4 | 123 |
| 46-91 | Frais de rapatriement | 4 | | | 4 |
| 46-94 | DFAE | 142 | 4 | +1 | 147 |
| 57-10 | Equipement (IMM+CXI) | | | | |
| | AP | 478 | -78 | +59,5 ⁽⁶⁾ | 460 |
| | CP | 398 | -148 | +59,5 ⁽⁶⁾ | 310 |
| 68-80 | Immob. alliances françaises | | | | |
| | AP | 13 | 2 | +17 ⁽⁷⁾ | 32 |
| | CP | 17 | 2 | +17 ⁽⁷⁾ | 36 |
| 68-91 | Fonds de solidarité FSP | | | | |
| | AP | 1 300 | 10 | -163 ⁽⁸⁾ | 11 |
| | CP | 972 | -47 | -163 ⁽⁸⁾ | 762 |
| 68-93 | Aides-projets AFD | | | | |
| | AP | 1 000 | 140 | | 1 140 |
| | CP | 922 | -22 | | 900 |
| | TOTAL | 20 945 | 896 | +235 | 22 076 |

(1) Transfert des indemnités de représentation vers le chapitre matériel et fonctionnement (96 MF)

(2) Transfert des charges patronales des titulaires depuis le budget des charges communes

(3) Indemnités de représentation en provenance du chapitre 31-12 et budgétisation du fonds de concours "droits de chancellerie" à hauteur de 59,5 MF

(4) Transfert des crédits "francophonie" vers le chapitre 42-32 à hauteur de 92 MF, 7 MF de transfert externe vers les DOM-TOM au titre du fonds Caraïbes et divers ajustements vers le titre III

(5) Création d'un article 50 pour les crédits francophonie transitant par le FMU (92 MF en provenance des chapitres, coopération technique et coopération culturelle, 145 MF en provenance du FSP

(6) Budgétisation du fonds de concours "droits de chancellerie" pour 59,5 MF

(7) Transfert de 17 MF en AP=CP en provenance du FSP pour les centres culturels franco-africains

(8) Transfert de 145 MF en AP=CP vers le chapitre 42-32 (francophonie) et de 17 MF vers le chapitre 68-80 (centres culturel.

CHAPITRE II

ANALYSE DES MOYENS MIS EN OEUVRE

I. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT

Pour l'exercice 2000, cinq « agrégats » avaient été identifiés pour « *permettre l'analyse et le suivi* » du budget des affaires étrangères : « Administration centrale », « Services et réseaux à l'étranger », « Coopération et interventions internationales », « Assistance et enseignement », « Recherche ».

L'exercice 2001 se caractérise par une modification de ces agrégats, ramenés à trois seulement, ce qui en rend évidemment le « suivi » plus malaisé.

- « Administration centrale » et « Services et réseaux à l'étranger » sont regroupés au sein de l'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services » ;

- « Assistance et enseignement » devient « Education et solidarité » et perd au passage les crédits d'équipement des établissements culturels ;

- « Coopération et interventions internationales » couvre tout le reste, en conservant la même dénomination, et en absorbant les crédits correspondant à l'ancien agrégat « recherche », soit environ 900 millions de francs, correspondant pour l'essentiel à des contributions obligatoires.

II. PERSONNEL, MOYENS ET ÉQUIPEMENT DES SERVICES : 7 MILLIARDS DE FRANCS

Personnel, moyens et équipement des services

(millions de francs)

| | Autorisations de programme | | Crédits de paiement | |
|-----------------------|----------------------------|------------|---------------------|--------------|
| | LFI 2000 | PLF 2001 | LFI 2000 | PLF 2001 |
| Dépenses ordinaires | | | | |
| <i>Personnel</i> | - | - | 4 987 | 5 235 |
| <i>Fonctionnement</i> | - | - | 1 562 | 1 727 |
| Dépenses en capital | 478 | 460 | 398 | 309 |
| Total général | 478 | 460 | 6 947 | 7 271 |

Les moyens des services de l'administration centrale et des services et réseaux à l'étranger (personnel, fonctionnement et équipement) représentent le tiers du budget des affaires étrangères.

**A. ÉVOLUTION DES EFFECTIFS : LA SIGNIFICATION LIMITÉE DES
« EMPLOIS BUDGÉTAIRES »**

| Répartition des personnels | | | | |
|--|----------------------------|---------------|---------------|----------------|
| | Effectifs au 31/12/0000 | Suppressions | Créations | Effectifs 2001 |
| I. Administration centrale | | | | |
| Titulaires | 3 115 | -582 | +777 | 3 310 |
| Contractuels | 618 | -59 | +7 | 566 |
| Militaires sous contrat et de carrière | 73 | - | - | 73 |
| Totaux "centrale" | 3 806 | -641 | +784 | 3 949 |
| II. Services à l'étranger (services diplomatiques et consulaires) | | | | |
| Titulaires | 3 799 | -880 | +741 | 3 660 |
| Contractuels | 567 | -325 | - | 242 |
| Militaires sous contrat et de carrière | - | - | +1 089 | 348 |
| Totaux "étranger" | 4 366 | -1 205 | +348 | 4 250 |
| | | | +1 089 | |
| Contractuels | 1 303 | -31 | - | 1 272 |
| Effectifs totaux | 9 475 | -1 877 | +1 873 | 9 471 |

Comme en 2000, l'effectif total -mesuré en emplois budgétaires- du ministère restera globalement stable, à 9.471 emplois, soit 4 suppressions nettes.

Cette apparente stabilité correspond en réalité à un important mouvement de transformations d'emplois budgétaires, soit 1877 suppressions et 1873 créations.

Celui-ci confirme en particulier la poursuite de la suppression des emplois de contractuels -moins 408 sur l'exercice 2001-, au profit d'une progression des postes de titulaires (plus 56) et surtout des militaires sous contrat et de carrière (plus 348 postes, liés à la création d'emplois budgétaires de gardes de sécurité).

On soulignera tout d'abord que les effectifs réels sont inférieurs aux emplois budgétaires.

Ainsi, en 1999, pour 9.760 emplois budgétaires, on comptabilisait 8.720 effectifs réels, soit 1040 emplois budgétaires ne correspondant pas à des effectifs en poste.

On soulignera ensuite le poids des recrutés locaux, soit 5.894 personnes au 31 décembre 1999, c'est-à-dire 60 % du total des emplois budgétaires du ministère.

Enfin, si on tient compte également des 3.200 agents locaux des établissements à autonomie financière, financés de manière indifférenciée sur les budgets de ces établissements, voire des quelques 3000 coopérants techniques et culturels « coopérants », financés sur titre IV, au titre de

« transfert de savoir-faire », au terme d'une procédure qui appelle des réserves quant au respect du principe de spécialité budgétaire, il apparaît que le total des personnes travaillant pour le compte du ministère des Affaires étrangères, et rémunérés sur fonds publics, s'élève à près de 16.000.

Effectifs 1999
(rémunérés sur titre III)

| 1. Total expatriés et recrutés locaux | | 2. Expatriés | | 3. Recrutés locaux | |
|---------------------------------------|-------|-----------------|-------|--------------------|-------|
| Total général | 9 760 | Total général | 4 006 | Total général | 5 754 |
| dont : | | dont : | | dont : | |
| . Etats-Unis | 406 | . Etats-Unis | 185 | . Maroc | 246 |
| . Maroc | 368 | . Allemagne | 143 | . Etats-Unis | 222 |
| . Allemagne | 270 | . Belgique | 128 | . Allemagne | 127 |
| . Belgique | 207 | . Maroc | 123 | . Brésil | 116 |
| . Espagne | 197 | . Canada | 109 | . Madagascar | 116 |
| . Brésil | 183 | . Espagne | 88 | . Espagne | 109 |
| . Madagascar | 178 | . Italie | 83 | . Algérie | 104 |
| . Canada | 175 | . Côte d'Ivoire | 69 | . Inde | 99 |
| . Algérie | 156 | . Brésil | 67 | . Israël | 82 |
| . Italie | 155 | . Madagascar | 62 | . Chine | 87 |

B. LA SITUATION DIFFICILE DES RECRUTÉS LOCAUX

Evalués à près de 6.000 au 31 décembre 1999, soit 60 % du total des emplois budgétaires sur titre III, les « recrutés locaux » représentent une composante spécifique des personnels employés par le ministère des Affaires étrangères ¹.

Les crédits destinés au financement de leurs rémunérations sont inscrits au *chapitre 31-98*, qui bénéficie de 570 millions de francs en 2001, soit une progression de près de 12 millions de francs (+2,1%) -uniquement liée à la prise en compte d'une hypothèse dollar à 6,47 F, aujourd'hui largement dépassée ².

Aucune mesure d'amélioration n'est donc financée dans le budget 2001.

¹ De 1992 à 2000, le taux de titularisation des recrutés locaux est de 29%, avec une nette amélioration depuis 1997 (39% en 2000).

² Contrairement aux crédits de rémunération, l'effet de la hausse du dollar en cours d'exercice sur les rémunérations des recrutés locaux ne peut pas être pris en compte « en gestion ». Toute hausse en cours d'exercice doit être financée sur les ressources propres du ministère. Ainsi, l'incidence, sur l'exercice 2000, de la sous-évaluation du dollar représente une « facture » supplémentaire de l'ordre de 60 millions de francs.

disparités existant, dans ce secteur, entre différents services français d'une part, et avec le secteur privé d'autre part. La qualité du recrutement, et donc du

Bilan des suites du rapport Amiot
(réponse apportée à votre rapporteur)

Le rapport Amiot (mars 1999) a été repris sous la forme d'un « *Plan d'action pour la valorisation et l'amélioration de la gestion du recrutement local* » (novembre 1999).

Pour l'exercice 2000, les réalisations mises en œuvre sont les suivantes :

- A. Situation financière :
 - 41 révisions de grilles de salaires bénéficiant à 1400 agents
 - Revalorisations « coût-vie » accordés dans 79 pays pour 7,2 MF
- B. Situation sociale :
 - 12 régimes complémentaires ou régularisation de protection sociale
- C. Situation juridique :
 - Loi du 12 avril 2000 fixant le statut des recrutés locaux : agents publics contractuels de droit local privé
 - Mise en conformité progressive de leur situation et de leur contrat avec le droit du travail de chaque pays (horizon fin 2001)
 - Déconcentration des vacances (15 MF) et des heures supplémentaires (1,7 MF)
 - Pour 2001, il est prévu de passer à la déconcentration du recrutement.
- Limitation du recrutement local sur des emplois de « confidentialité »
- Efforts d'harmonisation des modes de gestion avec la DREE
- Efforts pour la formation.

NB : Aucune précision supplémentaire n'a été apportée

C. LE REMPLACEMENT INCERTAIN DES COOPÉRANTS DU SERVICE NATIONAL

Votre rapporteur souhaite ici souligner l'incertitude qui pèse sur les conditions et les perspectives de remplacement des anciens coopérants du service national, appelés à disparaître définitivement au 31 décembre 2002.

420 CSN servent encore dans les services à l'étranger, 90 dans les chancelleries, 430 dans les services et établissements culturels et 420 dans le réseau AEFÉ, soit un total de 1.360 personnes.

Ils occupent souvent des emplois relativement pointus, notamment dans les secteurs de l'informatique et de la médecine, pour des rémunérations quasi-nulles. Assurer leur indispensable remplacement ne sera pas nécessairement aisé. Pour l'instant, le ministère « *prévoit de remplacer les coopérants par des volontaires civils* »...

D. LA « GRANDE RÉFORME » DU MINISTÈRE : UN BILAN MITIGÉ

Plusieurs chantiers ont été ouverts, plus ou moins concomitamment, concernant les méthodes de gestion du ministère et des postes, et se traduisent à ce jour par des bilans divers.

Pilotée par un *Comité de management* réunie autour du ministre, la modernisation de la gestion du ministère et du réseau à l'étranger se traduit par une profonde réforme des procédures budgétaires et comptables, qui laisse parfois les postes clairement plus désorientés que la centrale.

La *réforme comptable*, initiée en 1996, devrait être généralisée à l'ensemble du réseau en 2002 : tous les ambassadeurs deviendront ordonnateurs secondaires uniques des dépenses de l'Etat, quelle que soit leur nature ; le trésorier-payeur-général pour l'étranger deviendra le comptable unique des opérations de l'Etat à l'étranger ; l'ordonnancement de délégation sera substitué à l'ordonnancement provisionnel, pour déboucher, à terme, sur une véritable déconcentration.

Pour l'exercice 2000, la réforme comptable aura concerné 30 pays, près du tiers des postes diplomatiques et consulaires, et 44 % des crédits du département, tous titres confondus. En 2001, elle sera étendue à 15 pays supplémentaires. En 2000, la masse des crédits délégués représente désormais plus de la moitié de l'ensemble des crédits mis en place à l'étranger (soit 1,4 milliard de francs sur 2,7 milliards de francs). Un petit tiers de ces crédits -400 millions de francs- sont déconcentrés¹.

Le projet de budget 2001 poursuit la mise en œuvre de la *déconcentration des crédits des services à l'étranger*, avec la création d'articles spécifiques identifiant désormais les crédits délégués d'une part, et les crédits déconcentrés de l'autre, pour les frais de déplacement, les frais de représentation et les dépenses de fonctionnement.

La mise en œuvre concrète sur le terrain n'est toutefois pas exempte de difficultés.

Il apparaît d'abord souhaitable de développer et généraliser dans les meilleurs délais le **logiciel COREGE**, mieux adapté, et de parvenir à une simplification accrue des procédures budgétaires et comptables.

Ensuite, **la déconcentration des crédits de subventions** destinées notamment à des associations semble s'accompagner localement de réelles difficultés de gestion.

Enfin, les **Centres culturels et de coopération à autonomie élargie** créés à compter de 1996 paraissent en totale contradiction avec la réforme comptable. Le présent projet de loi de finances entame d'ailleurs leur suppression, qui sera définitivement acquise le 1^{er} janvier 2002.

¹ On pourrait d'ailleurs, ainsi que le préconise le contrôleur financier dans son *Rapport sur la justice 1999*, inclure dans les crédits déconcentrés les moyens attribués aux services et institutions dotés d'une autonomie de gestion (notamment les subventions à l'AEFE et à l'OFPPA).

Pour l'immédiat, la coexistence des deux est manifestement difficile et conduit souvent à une mauvaise utilisation des crédits. Il n'est pas certain

qu'elle semble prévoir trois enveloppes différentes de crédits de coopération. Elle suppose en tout cas une sérieuse pédagogie en amont, et le choix de

Plus généralement, la déconcentration des crédits nécessite un important renforcement des services administratifs, financiers et comptables à l'étranger, ce qui ne va pas forcément dans le sens du mouvement actuel. Elle implique en outre un effort important au niveau de l'évaluation et du suivi des opérations ainsi mises en œuvre. Elle risque enfin d'accentuer les effets des mouvements de parité, ce qui constituera une contrainte supplémentaire pour le budget du ministère.

Ceci conduit votre rapporteur à formuler quelques réserves liées à la difficulté de mener de front plusieurs réformes de gestion concomitantes, voire parfois concurrentes.

En revanche, il estime que certaines autres évolutions en profondeur, rendues nécessaires par celle du monde contemporain, ne sont peut-être pas suffisamment prises en compte : ouverture du département sur l'extérieur, avec un renforcement des mobilités extérieures (autres que sur des postes « institutionnels » ou multilatéraux), et de l'accueil de personnels non diplomates, renforcement des compétences et de la formation économique et financière, mise en œuvre plus systématique des capacités d'analyse prospective débouchant sur l'élaboration de « documents stratégiques pays » systématiques¹.

ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ : 2, MILLIARDS DE FRANCS

dénomination² : l'action consulaire en faveur des Français à l'étranger (aide sociale aux démunis, aides

difficulté) et l'assistance aux réfugiés en France d'une part, et l'enseignement français à l'étranger, d'autre part.

¹

titre expérimental » par la seule DGCID et limités à : Beyrouth, Pretoria, Nouakchott et Vientiane.

²

assistance et enseignement ».

Avec une dotation globale de 2,2 milliards de francs pour 2001 (soit +2,1 % par rapport à 2000)¹, cet agrégat composite représente près de 10 % du budget des affaires étrangères.

A. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES MOYENS INSUFFISANTS

La subvention de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, soit 2 milliards de francs, progressera de 2 % en 2001 (plus 41 millions de francs) et représente l'essentiel de cet agrégat.

L'AEFE comprend 267 établissements en gestion directe ou conventionnés (268 en 1999 et 275 en 1997).

En 1999-2000, le réseau AEFE a scolarisé 157.235 enfants, dont 42 % d'enfants français de familles résidant à l'étranger, 44 % d'enfants nationaux de pays d'implantation, et 14 % d'enfants originaires de pays tiers. Le nombre de bourses accordées a sensiblement diminué, passant de 17.153 pour 1996 à 16.424 pour 2000².

L'AEFE emploie environ 6.100 expatriés (moins de 2000) et résidents (plus de 4.000), et près de 14.866 agents, dont 8.766 recrutés locaux.

La subvention globale versée par le Ministère des Affaires étrangères, soit 2 milliards de francs environ, représente un montant à peu près équivalent à celui des ressources propres de l'AEFE (droits de scolarité).

Les dix premiers pays (programmation 2000), à bénéficier du réseau AEFE sont les suivants : Maroc (231 millions de francs), Espagne (118 millions de francs), Etats-Unis (100 millions de francs), Allemagne (86 millions de francs), Madagascar (83 millions de francs), Tunisie (79 millions de francs), Grande-Bretagne (59 millions de francs), Canada (59 millions de francs), Côte d'Ivoire (55 millions de francs) et Mexique (39 millions de francs).

¹ Notamment lié au transfert en provenance de l'agrégat 01 des subventions de fonctionnement de l'OFPRA et de la Mission de l'adoption (soit 112 millions de francs).

² Si les crédits ont sensiblement progressé entre 1996 et 2000 (de 185 MF à 232MF), la diminution du nombre de boursiers reflète la forte augmentation du coût unitaire (de 10.785 F à 14.126 F).

de millions de francs de la subvention de fonctionnement :

| | | |
|---|--|-------|
| - | ¹ | +10,0 |
| - | | |
| - | Transfert d'emplois Affaires étrangères | +1,6 |
| - | change-prix | |
| - | Plan de revalorisation de carrière des enseignants | +1,5 |
| - | Transformation d'emplois | -1,3 |
| - | Révision des services votés | -1,0 |
| - | Non reconduction d'une mesure « réserve parlementaire » | -0,1 |
| | | |

Les dépenses immobilières du réseau sont prises en charge par le budget Affaires étrangères pour les seuls établissements en gestion directe dont les bâtiments sont la propriété de l'Etat français. Pour les établissements conventionnés, l'AEFE devra financer les dépenses d'investissement 2001 par prélèvement sur ses propres réserves, aucun crédit nouveau d'investissement ne lui étant alloué au titre de l'exercice 2001.

Quatre opérations importantes sont prévues en 2001 : nouveau lycée de Moscou (première tranche de 65 millions de francs sur 115 millions de francs), nouveau lycée de Milan (première tranche de 55 millions de francs sur 110 millions de francs), nouveau lycée du Caire (3 millions de francs), et lycée de Bruxelles (2 millions de francs). Il est regrettable que rien ne soit prévu pour l'école française de Damas, dans un état déplorable, alors même que la France dispose d'un terrain pour y construire un bâtiment nouveau.

La majeure part du réseau AEFE connaît aujourd'hui une agitation profonde généralisée, et d'une ampleur jamais atteinte à ce jour, qui réunit unanimement enseignants et parents d'élèves autour de revendications liées à la contestation du plan de réforme du 14 juin 2000, lequel prévoit la suppression de 600 postes d'expatriés en six ans, à l'insuffisance des rémunérations, à la hausse des droits d'écologie et à la diminution du nombre de bourses.

Il apparaît de plus en plus clairement que la triple mission confiée à l'AEFE -scolarisation des enfants français à l'étranger, scolarisation des enfants étrangers, action culturelle-, ne peut être convenablement assurée par le seul ministère des affaires étrangères, qui gagnerait, à l'évidence, à partager cette charge avec le ministère de l'éducation nationale, certainement mieux armé en tout cas pour gérer les questions relatives aux enseignants et à la pédagogie.

¹ Contre 15,5 MF en 2000.

conditions de sécurité dans certains établissements comme le lycée de Varsovie ou celui de Bangkok.

retenue, en cas de problème, l'impression retenue sera celle d'une défaillance de l'Etat français.

LES CRÉDITS D'ASSISTANCE : UNE ENVELOPPE

1. Assistance aux Français à l'étranger

1.882.013 personnes, dont 53
notamment l'aide sociale, l'aide à l'emploi et à la formation, les dépenses de

En 2001, les crédits globaux inscrits à ce titre s'élèvent à 142
de francs, en progression de près de 5

Les (susceptibles d'être abondés en cas de millions de francs.

l'assistance à l'étranger s'élèvent à millions de francs, en diminution par rapport à l'exercice¹.

Les moyens affectés à la , fortement diminués depuis 1998 millions de francs, à l'époque progressent à nouveau de 4 à 5 millions de francs. Cette progression

Français à l'étranger.

Ceux de sont majorés de 6,8 à 11,2 quasi-doublement² évolution très positive résulte toutefois en partie d'un transfert de 1,23³.

¹
francs.
²

réserve parlementaire » de 1

Guiga.

Ben

Correspondant aux crédits finançant les centres de Pondichéry et l'Association pour la formation professionnelle française à l'étranger (AFPFE).

Les moyens du *Conseil supérieur des français de l'étranger* (CSFE) -essentiellement affectés aux indemnités forfaitaires des membres élus- sont reconduits à 9,7 millions de francs.

On note également l'inscription de 1 million de francs destinés à la contribution à la couverture santé des personnes à faible revenu dans le cadre de la *Caisse des Français à l'étranger*, conformément au projet de réforme présenté au Conseil des ministres du 19 avril 2000¹

Enfin, les crédits d'entretien des *cimetières français à l'étranger* sont légèrement majorés, de 1,5 à 1,6 million de francs.

L'adoption internationale -dont les crédits restent inscrits à l'agrégat 02, alors que la subvention de fonctionnement de la mission relève désormais de l'agrégat 01, ce qui n'éclaircit par complètement l'analyse, bénéficie pour sa part de 1,98 million de francs, soit un montant strictement équivalent à celui de l'exercice précédent.

2. Assistance aux réfugiés en France

La prise en charge des réfugiés² est assurée d'une part par l'OFPRA, dont les crédits de fonctionnement sont inscrits au *chapitre 36-30, article 30*, et, d'autre part par des crédits de subventions inscrits au *chapitre 46-94, article 52*³.

Pour 2001, la subvention de l'OFPRA est majorée de 10,3 millions de francs, correspondant partiellement à un transfert de crédits et d'emplois (+1,4 millions de francs) et pour l'essentiel à des moyens nouveaux en personnel et fonctionnement pour tenir compte de la progression de son activité (+8,9 millions de francs).

Votre rapporteur espère que ces moyens importants seront enfin concrètement affectés à l'amélioration du réseau et de l'outil informatique de l'OFPRA.

¹ Pour la première année, le budget des Affaires étrangères affecte 1 million de francs pour compléter un prélèvement unique de 50 années suivantes, une dotation annuelle limitative de 95 millions de francs, prise en charge

d'action sociale de la CFE.

² réfugiés en France au 31 décembre 1999.

Cogérés par la Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France et la Direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

IV. COOPÉRATION ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES : PRÈS DE 13 MILLIARDS DE FRANCS

Cet agrégat conséquent, qui recouvre désormais l'ancien agrégat « recherche », regroupe des domaines d'intervention variés. Les crédits qui lui sont rattachés pour 2001 s'élèvent à 12,6 milliards de francs en crédits de paiement (soit 57 % du total), et 2,3 milliards de francs en autorisations de programme (soit 83 % du total).

La présentation proposée pour cet agrégat dans le budget 2000 distinguait sept composantes :

- la coopération culturelle, scientifique et technique,
- la coopération technique et au développement,
- l'action audiovisuelle extérieure,
- les contributions volontaires et obligatoires,
- la coopération militaire et de défense,
- l'appui à des initiatives privées et décentralisées,
- les autres interventions de politique internationale.

Le présent projet de budget ne distingue plus que deux composantes : l'action diplomatique d'une part et la coopération internationale de l'autre, ce qui ne rend pas nécessairement l'analyse plus facile, d'autant que le terme « coopération » est décliné à tous les niveaux...

A. L' « ACTION DIPLOMATIQUE »

L'action diplomatique recouvre d'une part les « interventions de politique internationale », concrétisées essentiellement par le versement de contributions obligatoires et volontaires aux organisations multilatérales, ainsi que par les opérations d'aide humanitaire d'urgence, et d'autre part, la coopération militaire et de défense.

Le nouveau rattachement de la coopération militaire à l' « action diplomatique », de préférence à la composante « coopération internationale », doit être souligné, en ce qu'il constitue une rupture avec le rattachement antérieur de la mission militaire de coopération à l'ancien ministère délégué chargé de la coopération.

L'augmentation très sensible des contributions -obligatoires et volontaires- de la France à des dépenses internationales constitue un des principaux éléments du projet 2001, et correspond à une orientation essentielle de la politique étrangère française. Elle reste toutefois encore insuffisante.

Contributions obligatoires : un « rebasage » budgétaire

Les crédits affectés aux contributions obligatoires progressent de 853 milliards de francs -soit 27,2% après une baisse de 0,6 % en 1999-.

Nations-Unies, qui bénéficient de 723 millions de francs supplémentaires, un total de 2.105 millions de francs, en majorité consacrés aux opérations de maintien de la paix Kosovo (MINUK), Liban-Sud (FINUL), (MINULTO), Sierra Leone (MINUSIL) et, le cas échéant, Congo. Ceci correspond à une augmentation bienvenue de 52 millions de francs consécutifs de baisse.

Cet important mouvement correspond en réalité à un loi de finances initiale plus conforme à la sincérité budgétaire. En effet, si la nature du chapitre 42 autorise effectivement des finis par atteindre des montants excessifs. G)

Abondements du chapitre 42-31 en cours de gestion

| | | |
|-----------------------|-------|-------------------|
| Exercice 1992 | | 500 MF |
| Exercice 1993 | | 690 |
| - Exercice 1994 | | MF |
| - | | 900 MF |
| Exercice 1996 | | - |
| Exercice 1997 | | - |
| Exercice 1998 | | MF |
| - | | 400 MF |
| Exercice 2000..... | | 1312 ¹ |

Au total, les contributions versées en définitive en 2000 sur le franc, pour une inscription initiale de 3.138 millions de francs, que l'effort consenti pour 2001 ne suffira pas nécessairement à effacer arriérés et retards, surtout si le dollar poursuit sa tendance actuelle à la hausse.

a) Le cas particulier des opérations de maintien de la paix (OMP) : une évolution importante

Plus du quart du montant des contributions volontaires correspond aujourd'hui au financement des opérations de maintien de la paix.

La France est le quatrième contributeur de l'ONU, avec une quote-part ordinaire de 6,5 %. Toutefois, en tant que membre du Conseil de sécurité, sa quote-part au budget des opérations de maintien de la paix s'élève à 7,9 %.

Les opérations de maintien de la paix connaissent une nouvelle montée en puissance, qui les conduit à dépasser 2 milliards de dollars sur la période juillet 2000-juillet 2001 (contre 450 millions de dollars en 1991).

Les appels à contribution reçus au titre de l'année 2000 devraient atteindre 166,5 millions de dollars au 31 décembre 2000, soit 1,25 milliard de francs au cours actuel. Un premier versement de 73 millions de dollars ayant déjà été effectué, il reste à acquitter une facture de 93 millions de dollars, soit environ 700 millions de francs au cours actuel, qui devrait être régularisée dans le collectif de fin d'année. La France se situe en effet, désormais en position de débiteur, cumulant arriérés 1999 et retards 2000.

Les appels à contribution au titre de l'année 2001 sont estimés à près de 183 millions de dollars, soit, au cours actuel, près de 1,4 milliard de francs. La mesure nouvelle inscrite à ce titre dans le budget 2001, soit 723 millions de francs, ne couvrira donc qu'à moitié la facture attendue.

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX EN COURS
: MINUK - MUSD

- : M. Bernard

- 4 composantes
 - Administration civile intérimaire (ONU)
 - Création d'institutions (OSCE)
 - Reconstruction (Union européenne)
- *date prévue de fin du mandat actuel : 31 décembre 2000*

II. LIBAN : FINUL - 728 MUSD

- Résolutions 425 et 426 du 19 mars 1978
- Mandat prorogé jusqu'au 31 décembre 2001 : résolution 1310 du 27 juillet 2000
- Mandat :
 - confirmer le retrait des troupes israéliennes du sud Liban
 - rétablir la paix et la sécurité internationale
 - aider le gouvernement libanais à assurer la restauration de son autorité effective dans la région
- *Date prévue de fin du mandat actuel : 30 juin 2001*

III. SIERRA-LEONE - 786 MUSD

- MONUSIL (du 13 juillet 1998 au 30 juin 1999)
- MINUSIL :
 - Résolution 1270 du 22 octobre 1999
 - Résolution 1289 du 7 février 2000
 - 13.000 militaires
- Mandat :
 - coopérer à l'exécution de l'accord de paix avec le gouvernement sierra-léonais et les autres partis,
 - aide à l'application du plan de désarmement, de démobilisation et de réintégration
- *Date prévue de fin du mandat actuel : 30 juin 2001.*

IV. TIMOR-ORIENTAL - 79 MUSD

- MINUTO : du 5 mai 1999 au 31 août 1999
- ATNUTO :
 - Résolution 1272 du 25 octobre 1999
- Mandat :
 - . administration du Timor-est (ensemble de pouvoirs exécutif, législatif y compris administration de la justice, sécurité et ordre)
 - . coordination et acheminement de l'aide humanitaire
- 3 composantes :
 - . gouvernance et administration publique (préfet Cady)
 - . aide humanitaire
 - . composante militaire
- *Date prévue de fin du mandat actuel : 31 janvier 2001*

V. SAHARA OCCIDENTAL : MINURSO - 246 MUSD

- Résolution du 29 avril 1991
- Mandat : application du plan de règlement de l'ONU (cessez-le-feu, rapatriement des déplacés, organisation et contrôle d'un référendum d'autodétermination)
- *Date prévue de fin du mandat actuel : 31 octobre 2000*

VI. BOSNIE HERZEGOVINE : MINUBH - 807 MUSD

- Résolution du 21 décembre 1995
- Mandat : contribuer à la formation des forces de police des deux entités constitutives de Bosnie-Herzégovine
- *Date prévue de fin du mandat actuel : 21 juin 2001.*

| Opérations de maintien de la paix en cours | | | | |
|---|--------------------------|--|---------------|----------------------------------|
| | Budget global des forces | Appel contribution française sur le chapitre 42-31 | Effectifs | |
| | (MUSD) | (MUSD) | Total | dont français |
| 1. MINUK (Kosovo) Rés. 10 juin 1999 | 647,1 | 39,0 | 8 975 | 72 (policiers) |
| 2. FINUL (Liban) Rés. 19 mars 1978 | 728,3 | 50,7 (1) | 6 108 | 255 (militaires) |
| 3. MONUSIL-MINUSIL (Sierra Leone) Rés. 13 juillet 1998 Rés. 22 octobre 1999 | 786,3 | 29,6 | 13 197 | 3 (observateurs) |
| 4. MINUTO-ATNUTO (Timor Oriental) Rés. 7 mai 1999 | 79,4 | 1,8 | 4 035 | - |
| Rés. 25 octobre 1999 | 642,0 | 42,4 | 12 966 | 3 (militaires) |
| 5. MINURSO (Sahara occidental) Rés. 29 avril 1991 | 246,0 | 15,8 | 724 | 25 (observateurs militaires) |
| 6. MINUBH (Bosnie Herzégovine) Rés. 21 décembre 1995 | 806,2 | 50,8 | 3 427 | 109 (policiers) |
| Total | 3 935,3 | 230,1 | 49 432 | 467 (dont 155 militaires) |

⁽¹⁾ Les créances de la France sur cette opération s'élèvent à 3 millions de dollars, liés au traitement des troupes.

Seule la mise à disposition de militaires donne en effet lieu à remboursement

b) Contributions obligatoires hors opérations de maintien de la paix : un réexamen nécessaire

Pour les contributions obligatoires, hors opérations de maintien de la paix, qui regroupent à la fois le système onusien, les autres organisations et les organismes à vocation scientifique, le total des versements effectués en 2000 s'élève à 3.315 millions de francs.

Un peu moins du tiers de ce total -905 millions de francs en 2000-, est affecté à sept organismes à vocation scientifique, au premier rang desquels le CERN, dont la contribution -672 millions de francs- est une fois et demie supérieure à celle de l'ONU, et près de quatre fois supérieure à celle de l'OMS¹. La part des organismes onusiens (116 au total, dont deux tribunaux internationaux) est à peine supérieure -1.300 millions de francs environ, dont 448 millions de francs pour l'ONU seul-.

Le reste, environ 1.110 millions de francs, se répartit entre 105 organisations de portée diverse, pour des contributions qui vont de 9.254 francs (Tribunal d'arbitrage et de la commission de règlement de l'accord sur les dettes extérieures allemandes) à 174 millions de francs (Conseil de l'Europe).

¹ On peut aussi s'interroger sur l'importance du montant -125 millions de francs - alloué à l'Organisation européenne pour les recherches astronomiques de l'hémisphère austral (ESO), quasi équivalent à la contribution à l'UNESCO, ou sur celui du Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM) -50 millions de francs -, comparée à celle de l'OMC -30 millions de francs -.

Principales contributions obligatoires
(Versements opérés)

| | 1999 | 2000 |
|---|--------------|--------------|
| . Organismes ONUSIENS | | |
| - ONU | 377 | 448 |
| - OMS | 173 | 176 |
| - UNESCO | 125 | 147 |
| - FAO | 121 | 140 |
| - AIEA | 108 | 117 |
| - OIT/BIT | 88 | 96 |
| - Tribunal international ex-Yougoslavie | 41 | 42 |
| - ONUOI | 36 | 40 |
| - Tribunal international Rwanda | 28 | 38 |
| - OMC | 29 | 31 |
| . Autres organisations internationales | | |
| - Conseil de l'Europe | 170 | 174 |
| - OSCE | 115 | 121 |
| - OCDE | 119 | 126 |
| - UEO | 33 | 37 |
| - Office universitaire européen de Florence | 20 | 21 |
| . Institut du Monde Arabe | 60 | 60 |
| . Organisations à vocation scientifique | | |
| - CERN | 655 | 672 |
| - Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO) | 125 | 126 |
| - Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM) | 46 | 50 |
| - Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEDMMT) | 33 | 39 |
| - Conférence européenne de biologie moléculaire (CEBM) | 10 | 10 |
| . Autres organisations⁽¹⁾ | | |
| - ACCT | 66 | 68 |
| - OTAN | 141 | 148 |
| - Comité international de la Croix-Rouge | 29 | 30 |
| - Organisation pour le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) | 25 | 32 |
| - Communauté du Pacifique | 14 | 14 |
| - Convention de Barcelone/Protection de la Méditerranée contre la pollution. | 11 | 13 |
| - Organisation internationale pour les migrations (OMI) | 11 | 11 |
| - Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) | 19 | 12 |
| | | |
| - Centre international de recherche contre le cancer (CIRC) | 8 | 8 |
| - Interpol | 8 | 8 |
| - Mission européenne de contrôle en ex-Yougoslavie (ECMM) | 9 | 7 |
| Total | 3 012 | 3 234 |

(1) 105 au total

Dans ce cadre, il paraît nécessaire de s'interroger sur le maintien de certains organismes, ou, à tout le moins, sur l'opportunité d'une redéfinition de leurs besoins et de la répartition des contributions.

2. Contributions volontaires : un retrait dommageable

Les crédits affectés aux contributions volontaires s'élèvent pour leur part à 557 millions de francs, au terme d'un quasi-doublement de la dotation 2000 (plus 250 millions de francs). Ceci permet seulement de retrouver, en francs courants, le niveau atteint en 1995, et encore compte tenu d'un important effet « transfert ».

Ce mouvement correspond, en effet, pour l'essentiel (235 millions de francs) au rattachement à ce chapitre sur un article unique nouveau des crédits de la francophonie en provenance du titre VI (Fonds de solidarité prioritaire).

Essentiellement destinée en principe au HCR, la mesure nouvelle, réduite en définitive à 15 millions de francs, bénéficiera également au PNUD et à l'OMS.

Globalement, la France reste clairement en arrière de ses autres partenaires, notamment européens, s'agissant des contributions volontaires. Quatrième contributeur pour les contributions obligatoires, elle ne dépasse jamais le dixième rang des donateurs pour les contributions volontaires.

Sur 303 millions de francs versée en 2000, toutes catégories confondues, les affectations les plus importantes sont la contribution au PNUD (100 millions de francs), au HCR (48 millions de francs) à l'UNICEF (48 millions de francs) et au PAM (20 millions de francs), tandis que les dépenses afférentes aux « experts associés » s'élèvent à 14 millions de francs.

Ce retrait, entamé à partir de 1994, a eu des conséquences négatives pour la défense des intérêts français au sein du système onusien. Il s'est clairement traduit par un recul des postes offerts à des experts français, au détriment évident de notre influence dans ces enceintes, tant en ce qui concerne la définition des politiques mises en œuvre que, plus pragmatiquement, le choix des projets retenus, et donc souvent celui des marchés y afférent.

S'il convient donc de se féliciter du mouvement de reprise amorcée à compter de 1999, - + 58 millions de francs en 1999, + 29 millions

de francs en 2000, + 15 millions de francs en 2001¹-, on ne peut donc que déplorer son relatif essoufflement.

Contributions volontaires

Répartition au 31/8/2000

(millions de francs)

| | |
|---|--------------|
| Fonds et programmes onusiens | 258,0 |
| dont : - PNUD | 100,0 |
| - HCR | 48,0 |
| - UNICEF | 48,0 |
| - PAM | 20,0 |
| - UNRWA | 12,5 |
| - FENU | 8,0 |
| - FNUAP | 8,0 |
| Institutions spécialisées onusiennes | 9,7 |
| dont - OMS | 3,6 |
| - Programme SIDA | 2,5 |
| - UNESCO | 1,0 |
| - OIT | 1,0 |
| Autres | 7,2 |
| dont - Haut commissariat aux droits de l'Homme | 4,4 |
| Dépenses de rémunération | 26,7 |
| dont : - Experts associés | 13,7 |
| - CNUCED/CCI | 5,5 |
| - ONUDI - promotion investissement | 4,0 |
| Total | 302,8 |

Position de la France dans les principaux organismes à contributions volontaires

Chiffres 1999

| | Montant de la contribution française en MF | % du budget total de l'organisme | Rang de la France |
|----------|---|-------------------------------------|----------------------|
| - HCR | 61 | 1,1 | 15 |
| - PNUD | 80 | 1,9 | 11 |
| - PAM | 20 | 1,8 | 12 |
| - UNICEF | 52 | 1,3 | 11 |

3. L'indispensable réexamen de l'ensemble des contributions versées par la France

Votre rapporteur estime que l'évolution générale des contributions françaises ne se fait pas à l'avantage de la place de notre pays. Il lui paraît

¹ Hors l'effet du transfert « francophonie ».

indispensable de procéder à une analyse approfondie de l'ensemble des contributions multilatérales versées par la France.

A ce titre, cette analyse doit aussi inclure les divers fonds et banques de développement, ainsi que la contribution au FMI, gérés par le Ministère de l'Economie et des Finances¹ : en 2001, le total de ces contributions atteindra 4,6 milliards de francs, soit six fois le montant des contributions aux institutions des Nations-Unies, grâce à une progression globale de 1 milliard de francs, bien supérieure à celle obtenue par le Ministère des Affaires étrangères pour ses « propres » contributions.

En outre, on ne peut que s'étonner de la progression du « prélèvement communautaire » au titre de l'aide européenne : 4,9 milliards de francs en 1999, 5,7 milliards de francs en 2000, 7,9 milliards de francs en 2001, compte tenu de la faiblesse des décaissements et de l'inefficacité croissante des instances communautaires à mettre en œuvre des moyens qui s'accumulent.

De fait, il existe aujourd'hui un reliquat non utilisé de près de 65 milliards de francs (9,5 milliards d'euros), non dépensés sur le Fonds européen de développement, soit plus de deux fois le montant annuel de l'aide publique française au développement.

Face à cette situation, la part extraordinairement faible en définitive de l'aide multilatérale française qui transite par les institutions onusiennes -hors opérations de maintien de la paix-, en particulier en termes de contributions volontaires, mérite assurément qu'on s'interroge sérieusement sur le bien-fondé d'une telle répartition, et sur sa traduction effective en termes de lisibilité de l'action française.

Evolution de l'aide multilatérale

(millions de francs)

| | 1999 LFI | 2000 LFI | 2001 PLF | Progression 2000/2001 | Part relative 2001 (en %) |
|---|-------------|-------------|-------------|--------------------------|------------------------------|
| Total | 9 307 | 10 136 | 13 306 | +3 170 | 100 |
| dont | | | | | 59,5 |
| Aide européenne | 4 917 | 5 725 | 7 913 | +2 188 | 26,2 |
| Banques et fonds de développement | 2 379 | 3 374 | 3 494 | +120 | 5,9 |
| Institutions des Nations-Unies ⁽¹⁾ | 731 | 773 | 788 | +15 | 8,3 |
| FRPC du FMI ⁽²⁾ | 1 280 | 264 | 1 111 | +847 | 10 |

Source : Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement

"Jaune " associé au PLF 2001

(1) Seules sont comptabilisées ici les contributions volontaires

(2) Facilité par la réduction de la pauvreté et la croissance (succède à la FASR : facilité d'ajustement structurel renforcée)

¹ Budget des Charges communes, Budget Economie, Finances et Industrie, Compte spécial du Trésor n° 906-05.

Participation de la France à divers fonds

(chapitre 68-04 du budget Economie, finances et industrie) ⁽¹⁾

(millions de francs)

| | Autorisations de programme | | | Crédits de paiements | | |
|--|----------------------------|------------|------------|----------------------|--------------|--------------|
| | LFI 1999 | LFI 2000 | PLF 2001 | LFI 1999 | LFI 2000 | PLF 2001 |
| - Fonds africain de développement | 1 620 | - | - | - | 548 | 548 |
| - Fonds de solidarité africain | - | - | - | - | - | - |
| - Fonds international de développement de l'agriculture | - | - | 160 | 46 | - | 53 |
| - Fonds asiatique de développement | - | 720 | - | 176 | 176 | 176 |
| - Fonds d'assistance technique et fonds multilatéraux placés auprès de la BERD | - | 50 | - | 175 | 90 | - |
| - Fonds commun des produits de base | - | - | - | - | - | - |
| - Participation de la France à la reconstruction des ressources de l'AID | - | - | - | 1 382 | 805 | 1 678 |
| - Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'assistés | - | - | - | 50 | 50 | - |
| - Fonds de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes | - | - | - | 60 | 60 | - |
| - Fonds pour l'Environnement mondial | - | 200 | - | 381 | 331 | 65 |
| Total | 1 620 | 970 | 160 | 2 270 | 2 060 | 2 520 |

⁽¹⁾ Budget des charges communes jusqu'en 1999

Participation de la France au FED

(Chapitre 68-02 du budget des charges communes)

(millions de francs)

| | Autorisations de programme | | | Crédits de paiements | | |
|-----------------------------------|----------------------------|----------|----------|----------------------|--------------|--------------|
| | LFI 1999 | LFI 2000 | PLF 2001 | LFI 1999 | LFI 2000 | PLF 2001 |
| - Fonds européen de développement | | | | 1 612 | 1 450 | 1 400 |
| Total | | | | 1 612 | 1 450 | 1 400 |

Participation de la France au capital d'organismes internationaux

(chapitre 58-00 du budget Economie, finances et industrie) ⁽¹⁾

(millions de francs)

| | Autorisations de programme | | | Crédits de paiements | | |
|---|----------------------------|------------|----------|----------------------|------------|------------|
| | LFI 1999 | LFI 2000 | PLF 2001 | LFI 1999 | LFI 2000 | PLF 2001 |
| - Société interaméricaine d'investissement | - | - | - | - | 12 | - |
| - Banque asiatique de développement | - | 100 | - | - | 20 | - |
| - Banque interaméricaine de développement | - | - | - | - | - | - |
| - Groupe de la Banque mondiale | - | - | - | - | 22 | - |
| - BERD | - | - | - | - | 159 | 110 |
| - BEI | - | - | - | - | - | - |
| - Banque Ouestafricaine de développement (BOAD) | - | - | - | - | 4 | - |
| - Banque africaine de développement (BAD) | - | - | - | - | 20 | - |
| - Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale (BDEAC) | - | - | - | - | - | - |
| - Banque de développement des Caraïbes | - | - | - | - | - | - |
| Total | 0 | 100 | 0 | 0 | 225 | 110 |

⁽¹⁾ Budget des charges communes jusqu'en 1999

4. Coopération militaire : la grande « perdante » des arbitrages budgétaires

En 2001, la coopération militaire, désormais pleinement intégrée à l'« action diplomatique »¹ devrait disposer de 720,4 millions de francs, soit une diminution de 4,5 % (moins 34 millions de francs), alors même que son champ d'intervention s'est étendu au monde entier.

La réduction la plus forte touche l'aide en matériel et l'entretien des infrastructures, dont les crédits sont diminués de 26,5 millions de francs, soit moins 15 % par rapport à l'exercice 2000.

C'est la coopération militaire qui paye le tribut le plus lourd aux demandes d'économies de Bercy dans le budget 2001. Il est vrai que, de manière récurrente, ce chapitre fait apparaître en gestion des reports particulièrement élevés : 121 millions de francs, sur l'exercice 1999, 237 millions de francs sur l'exercice 2000 et 100 millions de francs attendus sur l'exercice 2001.

L'analyse de la répartition de l'enveloppe depuis 1999 traduit par ailleurs clairement la volonté de réduire progressivement les moyens affectés aux pays de l'ancien champ, au bénéfice de nouveaux partenaires, au premier rang desquels les pays d'Europe centrale.

5. Opérations d'action humanitaire : une gestion budgétaire difficile

Les crédits affectés au Fonds d'Urgence Humanitaire pour 2001 s'élèvent à 60,8 millions de francs, en diminution de 4 % par rapport à l'exercice précédent, ce chapitre faisant régulièrement l'objet d'abondements en cours de gestion en tant que de besoin.

Les crédits inscrits à ce chapitre ont vocation à financer l'assistance aux états frappés de catastrophes naturelles, les actions mises en œuvre par le Service de l'action humanitaire d'urgence, les actions de déminage -avec des moyens particulièrement limités-, l'assistance aux grandes métropoles du Tiers Monde, les opérations en faveur des droits de l'Homme et des droits de l'enfance.

¹ Ce qui l'exonère de la limite posée par le champ de la « zone de solidarité prioritaire »

En 1999, les crédits initiaux de 55 millions de francs ont été abondés de 215 millions de francs pour financer l'aide aux réfugiés du Kosovo. Les principales opérations financées par ailleurs ont été les suivantes :

| | |
|---|--------|
| - épidémie de méningite en Guinée Bissao..... | 2,0 MF |
| - subvention HCR pour le Timor Oriental..... | 3,7 MF |
| - déminage en Croatie | 2,2 MF |
| - subvention Croix-rouge Nord Caucase | 1,0 MF |
| - aide aux établissements pour handicapés en Roumanie | 4,0 MF |
| - subvention HCF pour la Tchétchénie | 1,0 MF |
| - tremblement de terre en Turquie | 8,0 MF |

Sur 2000 (au 31 août), les principales opérations sont les suivantes :

| | |
|---|---------|
| - Inondations au Mozambique | 2,6 MF |
| - Aide alimentaire Ethiopie | 9,6 MF |
| - Tchétchénie | 1,0 MF |
| - Subvention MINUK pour le Kosovo | 15,1 MF |

6. Autres interventions de politique internationale : un ensemble un peu hétérogène

Outre les crédits du Fonds d'Urgence Humanitaire, ce chapitre recouvre, de manière assez hétéroclite, les crédits du Centre d'Analyse et de Prévision -4,3 millions de francs pour 2001, les interventions du ministre des Affaires européennes -24 millions de francs, la subvention pour la desserte aérienne de Strasbourg -16 millions de francs, et, enfin, un article-réservoir, intitulé « *aides, secours et subventions à divers organismes* », doté de 14 millions de francs ¹.

B. LA « COOPÉRATION INTERNATIONALE »

Polymorphe, la composante « coopération internationale » recouvre trois instruments : la coopération culturelle et scientifique, la coopération technique et l'aide au développement, et l'action audiovisuelle extérieure.

¹ Votre rapporteur s'étonne un peu de voir émerger sur cet article au titre des « interventions de politique internationale » l'« Amicale d'entraide des Affaires étrangères », l'« Association générale des Intervenants Retraités », le « Centre national du volontariat », le « Conseil national des femmes françaises », ou les « Amis de la République française ».

1. **Coopération technique et aide au développement : « la part du pauvre » ?**

Cette composante, qui correspond plus étroitement aux actions d'aide publique au développement, fait à ce titre l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport de notre collègue Michel Charasse relatif à ce sujet.

Tel que défini par le ministère, elle fait appel à plusieurs instruments de nature différente :

➤ La *coopération technique et au développement* proprement dite, telle que regroupée au *chapitre 42-12*, qui recouvre essentiellement à la fois l'assistance technique, désormais intitulée « transfert de savoir faire », conformément aux recommandations du rapport Nemo, les bourses, des crédits d'appui local aux projets de coopération et le recours à des « organismes concourant à la coopération et au développement ».

Marqué en 1999 et 2000 par d'importantes difficultés de gestion liées à la mise en œuvre de la fusion des deux ministères Affaires étrangères et coopération, qui se reflètent clairement dans le rythme de l'exécution budgétaire, le *chapitre 42-12* enregistre pour 2001 une évolution contrastée qui traduit une forme d'« externalisation » de notre aide au développement, avec la poursuite de la diminution de l'assistance technique, la baisse des crédits affectés aux bourses, et le renforcement des crédits destinés à subventionner divers « organismes concourant à la coopération et au développement ».

➤ L'*appui aux initiatives privées ou décentralisées* bénéficie de 220 millions de francs, pour l'essentiel affecté aux associations de volontaires -au premier rang desquelles l'AFVP- ainsi qu'aux collectivités locales qui font de la coopération décentralisée et aux ONG, lesquelles bénéficient par ailleurs de cofinancements sur les crédits du Fonds de solidarité prioritaire (ex. FAC).

➤ Enfin, les *concours financiers*, qui financent d'une part des opérations d'aide budgétaire aux processus électoraux et aux forces régionales de maintien de la paix, et d'autre part les concours à l'ajustement structurel, sont inscrits sur un chapitre dont l'exécution est éminemment variable : on enregistre ainsi, fin 1999, un stock de reports s'élevant à 1.235 millions de francs. De fait, la dotation 2001 est strictement reconduite en francs constants à 150 millions de francs.

La coopération technique et d'aide au développement est la seule à disposer également de crédits inscrits au titre VI, lui permettant de financer des projets de développement, essentiellement à partir du Fonds spécial de développement ou par une mise en œuvre Agence française de développement.

Globalement, les crédits inscrits à ce titre enregistrent une sensible diminution pour 2001 (moins 14 millions de francs pour les autorisations de programme et moins 222 millions de francs pour les crédits de paiement, hors « opérations exceptionnelles »), partiellement lié au transfert au titre IV des crédits francophonie. Ils traduisent en outre un net basculement au profit des crédits mis en œuvre par l'Agence française de développement, qui concrétise notamment le transfert des compétences santé et éducation à l'Agence française de développement.

2. Coopération culturelle et scientifique : beaucoup d'interrogations

a) La scolarisation des enfants étrangers

L'analyse de cette composante est compliquée par le fait que le ministère y inclut -tout en les laissant également dans l'agrégat « Education et solidarité »- les actions menées par l'AEFE, dans sa partie « scolarisation des élèves étrangers », soit 92.859 élèves en 1999 -ce qui représente plus de la moitié (58 %) des effectifs, pour une dépense budgétaire globale de 2 milliards prévue en 2001.

De fait, en y appliquant la clé de répartition des effectifs, on peut donc estimer à près de 1,2 milliard de francs l'effort consenti en faveur de l'accueil d'élèves étrangers au sein du réseau AEFÉ.

b) Les alliances, les instituts et les centres culturels

Les moyens affectés à la coopération culturelle et scientifique recouvrent également les crédits du *chapitre 37-95* : « *Moyens de fonctionnement des établissements culturels, de coopération (ex. alliances françaises) et de recherche à l'étranger* »¹, ainsi que les crédits du *chapitre 68-80, article 40*, « *Moyens d'équipement des établissements culturels et de coopération* ».

Votre rapporteur s'interroge sur la logique qui continue à identifier ces crédits sur des articles et des chapitres spécifiques, là où les moyens des anciennes missions de coopération ont été totalement fondus avec ceux des services culturels.

¹ 27 centres de recherche dépendant du Ministère des Affaires étrangères et 151 établissements à vocation pluridisciplinaire du réseau culturel.

(millions de francs)

| | LFI 2000 | PLF 2001 | Evolution |
|----------------------------|---------------------|---------------------|------------------|
| Chapitre 37-95 | 459,1 | 494,0 | +34,9 |
| Chapitre 68-80, article 40 | | | |
| CP | 7,0 | 24,0 | +17,0 |
| AP | 5,0 | 23,5 | +18,5 |

La forte progression des crédits du *chapitre 37-95* recouvre essentiellement un transfert de 23 millions de francs en provenance des chapitres des coopérations culturelle, d'une part, et technique de l'autre, au titre de la réimputation des dépenses de fonctionnement des établissements dotés de l'autonomie financière.

Elle traduit également la prise en compte de l'effet change-prix pour les personnels mis à disposition des alliances françaises, à hauteur de 7,7 millions de francs.

La seule « mesure nouvelle » correspond en fait, pour 6 millions de francs, à la réouverture annoncée des centres culturels en Algérie.

Un transfert de près de 2,2 millions de francs vers le titre IV traduit le début de la « désintégration » des centres culturels et de coopération à autonomie financière créés à compter de 1996, dont le fonctionnement s'avère clairement incompatible avec la logique actuelle de la réforme comptable.

La nécessaire évolution des établissements culturels

Le réseau culturel est caractérisé par une profonde disparité dans la répartition des établissements : Alliances françaises quasi exclusivement sur le continent américain, Instituts français, Centres culturels français et Centres culturels et de coopération linguistique en Europe.

Outre la nécessaire disparition des Centres culturels et de coopération à autonomie financière, incompatibles avec la réforme comptable, le Ministère travaille actuellement à une restructuration de ce réseau complexe, à partir de l'établissement d'une typologie qui distinguerait cinq types de structures : universitaires, « symboliques », maisons de la coopération culturelle (dans les pays de la ZSP), antennes culturelles légères à vocation spécialisée, établissements européens.

La rénovation envisagée implique également une professionnalisation accrue des personnels, la mise en place d'une « culture d'évaluation » et le recentrage des missions sur la dimension culturelle et scientifique, avec une mobilisation accrue des ressources locales (mécénat d'entreprise et partenariat institutionnel).

La réallocation des moyens s'est traduite en 2000 par l'ouverture du Centre culturel Romain Gary de Jérusalem, la fermeture des centres culturels de Chiraz, Ispahan et Tabriz en Iran, ainsi que celui du C.E.D.U.S.T. de Bagdad, et enfin la transformation des centres culturels de Beershera et du Naguer (Israël) en antenne de l'Institut français de Tel Aviv.

Aucune information n'a été fournie concernant les opérations envisagées pour 2001.

c) *Les moyens d'intervention de la coopération culturelle et scientifique*

En 2001, la coopération culturelle et scientifique bénéficiera de 1.806,6 millions de francs de crédits d'intervention, inscrits au *chapitre 42-11*.

La diminution de 60 millions de francs enregistrée sur ce chapitre résulte de mouvements de diverse nature, qui conduisent à relativiser l'appréciation qui en est faite.

Le *chapitre 42-11* perd d'abord globalement près de 23 millions de francs, au titre de la non-reconduction de mesures financées sur réserve parlementaire (7,7 millions de francs) et de la révision des services votés (15 millions de francs). En l'état actuel des informations, l'absence de détail figurant au « bleu » ne permet pas d'affecter plus précisément ces réductions.

Il perd ensuite 70 millions de francs en direction du *chapitre 43-32* (contributions obligatoires), au titre des crédits relevant de la francophonie.

Il perd enfin 22 millions de francs en direction du *chapitre 37-95* au titre de la réimputation des dépenses de fonctionnement des établissements dotés de l'autonomie financière.

On soulignera ensuite que, comme pour la coopération au développement, l'ancien article « personnel de coopération », pour lequel étaient inscrits 360 millions de francs de crédits en 2000, a été supprimé, au bénéfice de deux articles nouveaux : « *transfert de savoir-faire : expertise de longue durée* » d'une part, pour 358 millions de francs, qui correspond en réalité aux « coopérants » d'antan¹, et « *transfert de savoir faire : missions d'experts de courte durée* » qui bénéficie d'une inscription de 58 millions de francs. Soit un total de 416 millions de francs, en progression de 15 %, essentiellement due à un transfert de « missions de longue durée » en provenance des anciennes missions de coopération.

On peut s'interroger sur le fondement de cette « requalification » des « coopérants », au terme de laquelle des agents rémunérés par l'Etat continuent d'échapper à une inscription au titre III.

Le poste le plus important est celui des « *subventions versées aux organismes concourant à la coopération culturelle et scientifique* »², qui

¹ 1045 coopérants au 31/12/99, y compris les CSN

² En 1999, 1362 subventions ont été accordées à des organismes divers, en France ou à l'étranger, hors établissements dotés de l'autonomie financière.

bénéficiera en 2001 de 644 millions de francs. La diminution enregistrée sur cet article recouvre partiellement un transfert de crédits sur le titre III.

Le deuxième poste est celui des bourses¹, pour lequel 258 millions de francs sont attribués pour 2001, ce qui correspond à une diminution importante de 11,5 % (69 millions de francs), qu'il paraît nécessaire de souligner pour la regretter.

En revanche, les crédits affectés aux « *échanges scientifiques et technologiques* », qui sont constitués à près de 60 % par des missions, colloques et congrès, progressent de 11,7 % pour atteindre 32 millions de francs.

L'« *appui local aux projets de coopération* », dont les crédits sont désormais délégués ou déconcentrés, sont fortement majorés, (près de 75 millions de francs) et atteignent 178,5 millions de francs.

S'agissant de l'action culturelle et linguistique, les réponses apportées à votre rapporteur concernant l'évolution concrète des actions envisagées pour 2001 indiquent que les évolutions « les plus notables » -manifestement centrées sur l'Europe- concerneront le renforcement de notre présence culturelle dans les pays de l'OCDE, le développement de nos actions de formation en direction des pays candidats à l'Union, l'appui au plurilinguisme en Europe, en liaison avec l'Agence Internationale de la Francophonie, et les actions de promotion du français, par un effort accru en faveur des Jeux de la Francophonie d'une part, du concours « *Allons en France* » d'autre part.

3. Action audiovisuelle extérieure : des moyens en-deçà des besoins contemporains

Identifiés cette fois de façon plus compréhensible au sein d'un chapitre unique (42-14), les crédits affectés à l'action audiovisuelle ne représentent encore que 10 % des crédits d'intervention du ministère. Ils permettent de subventionner les trois opérateurs RFI, CFI et TV5, et ont également vocation à aider les bouquets satellitaires, pour favoriser la montée en puissance des chaînes thématiques à l'international. La part réservée à l'exportation des programmes, soit 24 millions de francs en 2001, reste dérisoire : 1,6 % du total.

Pour 2001, les crédits bénéficient d'une mesure nouvelle de 10 millions de francs qui porte leur total à 1.078 millions de francs. Cette mesure nouvelle est destinée à améliorer l'offre télévisuelle de TV5 au Maghreb et au Proche-Orient. Il est clair que le montant engagé n'est pas à la

¹ 15.133 boursiers et 62 632 mois-bourses en 1999.

hauteur des besoins. On relèvera également qu'aucune mesure nouvelle n'est prévue au titre de l'ajustement aux besoins.

Ce chapitre bénéficie par ailleurs d'une mesure de transfert bienvenue relative à la contribution française à TV5 Afrique, précédemment rattachée aux crédits de coopération technique et au développement.

Dotations publiques aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur

(millions de francs)

| Bénéficiaire | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | | PLF 2001 | Répartition 2001 (en %) |
|-------------------------------------|----------------|----------------|---------------------|---------------------|----------------|----------------------|----------------|-------------------------|
| | | | | | LFI | exécution | | |
| RFI | 660,9 | 715,6 | 746,6 | 721,9 | 737,4 | 737,4 ⁽¹⁾ | 763,0 | 51,9 |
| TV5 | 210,9 | 232,4 | 273,5 | 349,4 | 363,2 | 367,5 | 377,5 | 25,7 |
| CFI | 182,3 | 169,6 | 155,9 | 153,0 | 147,7 | 147,7 ⁽⁴⁾ | 147,7 | 10,1 |
| RMC-Moyen-Orient | 28,0 | 34,0 | 28,0 | 29,3 | 28,0 | 28,0 | 28,0 | 1,9 |
| Medi 1 | 7,0 | 7,5 | 7,6 | 8,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 0,5 |
| Radio Paris-Lisbonne ⁽²⁾ | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,5 | | | | |
| Radio Paris-Oslo ⁽³⁾ | 1,3 | 1,3 | 1,3 | | 1,3 | | | |
| France Télévision | 18,3 | 18,8 | 33,0 ⁽⁵⁾ | 13,3 | 19,3 | 6,3 | 6,3 | 0,4 |
| Diffusion TV Maghreb | | | | | | 13,0 | 13,0 | 0,9 |
| Bouquets satellitaires | 58,5 | 37,0 | 40,1 | 61,0 | 70,1 | 70,1 | 68,1 | 4,6 |
| - Europe ⁽⁶⁾ | 50,7 | 30,2 | 29,7 | 39,7 | à répartir | 40,9 | à répartir | |
| - Maghreb / PMO | 0,0 | 0,0 | 6,4 | 7,3 | | 8,0 | | |
| - Asie | 7,8 | 6,8 | 4,0 | 4,5 | | 2,5 | | |
| - Afrique (hors Le Sat) | 0 | 0 | 0 | 3,2 | | 0 | | |
| - Amérique | 0 | 0 | 0 | 4,6 | | 5,0 | | |
| - Océan indien | 0 | 0 | 0 | 1,7 | | 0,0 | | |
| - non réparti | | | | | | 13,7 | | |
| Portinvest (Le Sat) | | 10,2 | 12,8 | 20,3 ⁽⁷⁾ | 12,8 | 12,8 | 12,8 | 0,9 |
| Euronews ⁽⁸⁾ | 25,2 | 24,1 | 21,4 | 21,4 | 21,4 | 21,4 | 21,4 | 1,5 |
| Exportations de programmes | 5,6 | 6,3 | 9,8 | 18,3 | 22,0 | 22,0 | 24,0 | 1,6 |
| TOTAL | 1 200,0 | 1 258,8 | 1 332,0 | 1 398,3 | 1 430,2 | 1 433,2 | 1 468,8 | 100,0 |

¹ Le ministère de la Culture s'est engagé à abonder sa dotation à RFI en fin d'année pour couvrir le coût de la RTT et des mesures de résorption des disparités (coût sur 2000 : 19,1 MF)

² dotation intégrée à celle de RFI à partir de 2000

³ financée sur le chapitre 42-11 à partir de 1999

⁴ dont 13,3 MF versés à la Sofirad pour recapitalisation de sa filiale

⁵ dont 13,7 MF de droits Tunisie (rattrapage 1993-1997)

⁶ dont diffusion Eutelsat de La Cinquième-Arte (crédits SJTI)

⁷ dont 5 MF versés à CFI pour recapitalisation de sa future filiale

⁸ dont 17,4 MF versés par les actionnaires France 2 et France 3

Perspectives incertaines pour TV5

- TV5 est organisée en 2 pôles, à Paris et à Montréal
- Pôle Paris :
 - . Version France-Belgique-Suisse
 - . Version Asie
 - . Version Afrique
 - . Version Monde arabe
- Pôle Montréal :
 - . Version Quebec-Canada
 - . Version continent américain

Aujourd'hui entièrement géré par les Canadiens, le pôle américain donne des résultats unanimement qualifiés de médiocres.

Les gouvernements bailleurs de fonds, au premier rang desquels la France, ont engagé un processus de réforme destiné en principe à redresser la situation et à moderniser l'antenne américaine.

Il reste que le nouveau plan de développement, accepté par tous en avril 2000, exige des moyens supplémentaires que les partenaires européens estiment être à la seule charge du Canada, puisqu'il assure seul la gestion de la chaîne.

Une des solutions évoquées pour sortir de ce blocage consisterait à créer une présidence commune ? c'est-à-dire unique, à toutes les composantes de TV5. L'autre consiste à envoyer notre propre signal sur le continent américain, en se désolidarisant des Canadiens. Sans doute plus efficace, elle est évidemment aussi plus coûteuse à court terme, puisqu'elle suppose une mise de fonds de 50 millions de francs.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à **l'examen des crédits des affaires étrangères**, sur le **rapport de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**.

Résumant les principales observations issues de l'analyse détaillée des crédits proposés pour 2001, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a d'abord rappelé que le budget géré par le quai d'Orsay représentait un peu moins de la moitié du montant total des crédits affectés à l'action extérieure de la France, qui s'élève à 54 milliards de francs pour l'année 2000.

Il a ainsi précisé que la part gérée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait atteint près de 17 milliards de francs en 2000, essentiellement consacrés au financement de la contribution au fonds européen de développement et à divers fonds et banques de développement tandis que la part prélevée par le budget civil de recherche et de développement (BCRD) s'élevait à près de 7 milliards de francs.

De fait, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a regretté que le budget des affaires étrangères ne reflète pas mieux la globalité de l'effort de la France en matière d'action extérieure. Il a estimé que cette logique de « département ministériel » privilégiait plutôt les « personnels » que les « fonctions », et ne rendait compte que très imparfaitement de l'action publique de la France à l'extérieur. C'est précisément ce type d'analyse qui conduisait les commissions des finances des deux assemblées à préconiser la définition de budgets par fonctions.

Abordant ensuite l'analyse des crédits proposés pour 2001 au titre du budget des affaires étrangères, soit 22 milliards de francs, ce qui représente 1,3 % du total du budget général, 0,2 % du PIB, et moins de 10 % de la charge de la dette publique, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a souligné que la progression ainsi affichée de plus de 5,3 % par rapport à l'exercice 2000 (soit plus de 1.111 millions de francs) était essentiellement optique.

Apparemment très favorable, cette évolution recouvre en réalité des mouvements de nature diverse, dont l'analyse amène à nuancer l'appréciation portée sur ce budget. Elle correspond en effet notamment à l'incontournable prise en compte des effets mécaniques de la hausse du dollar -encore celle-ci n'est-elle que partielle- et à l'effet de divers mouvements de transferts pour près de 240 millions de francs, dont 115 millions de francs au titre des

cotisations sociales de l'Etat, jusqu'alors inscrites sur le budget des charges communes.

De fait, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a estimé qu'il apparaissait que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait seulement consenti à inscrire en loi de finances initiale ce qu'il finissait généralement par accorder en cours de gestion. Tout en soulignant que cette démarche était certes plus conforme à la sincérité des montants présentés à l'approbation du Parlement, il a souligné qu'elle ne correspondait en aucune façon à une amélioration des moyens dont disposera en définitive le ministère.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a tenu à cet égard à souligner le poids particulier, pour le budget des affaires étrangères, de l'évolution du cours du dollar, tant sur les dépenses de rémunération et de fonctionnement que sur les contributions aux organisations internationales. Il a estimé que cette « contrainte » forte, propre à ce budget, était insuffisamment prise en compte par le ministère de l'économie et des finances qui en faisait, à chaque exercice budgétaire, un élément d' « arbitrage » injustifié, qui nuisait à la qualité et à la rationalité du débat.

Il a en outre souligné que, même avec l'effet d' « affichage » évoqué plus haut, le projet de budget pour 2001 ne tenait que partiellement compte de l'effet de la hausse du dollar : d'une part, parce que le cours retenu (6,57 francsfrançais/dollar) était d'ores et déjà largement dépassé, d'autre part, parce que toutes les dépenses concernées n'étaient pas prises en compte : manquent en particulier les rémunérations des recrutés locaux, les moyens de fonctionnement des postes à l'étranger, et surtout les contributions autres que celles des organismes internationaux de recherche.

A cet égard, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a estimé que, dans ce cadre, et compte tenu de la spécificité internationale « par nature et par destination » du budget des affaires étrangères, la pusillanimité dont faisait preuve le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'était guère acceptable. Il a en outre relevé que les combats constants menés par les chefs de poste concernés pour la réévaluation des indemnités de résidence ou de mission finissaient par occuper au-delà du raisonnable leur temps, leur énergie et leurs capacités de réflexion.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné la nécessité de procéder à une analyse globale de l'ensemble des contributions obligatoires et volontaires de la France à des organismes internationaux, que celles-ci soient inscrites au budget des affaires étrangères ou aux crédits dépendant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il a en effet rappelé que, si de 1999 à 2001, l'aide bilatérale avait diminué de plus de 1,2 milliard de francs, l'aide multilatérale avait progressé

dans le même temps de près de 4 milliards de francs, confirmant la priorité donnée en principe au multilatéral. Il a souligné que cette progression s'était toutefois faite uniquement au profit des divers fonds et banques de développement gérés par Bercy, dont les contributions progressent de près de 1,2 milliard de francs, ainsi qu'à celui d'une aide européenne pour laquelle le « prélèvement » est passé en deux ans de 9,3 à 13,3 milliards de francs .

A cet égard, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a estimé qu'une telle progression méritait un minimum d'explications, non fournies à la représentation nationale, voire peut-être une remise en cause, fondée sur la faiblesse constante du taux d'engagement de ces crédits.

Parallèlement, malgré des besoins avérés, les contributions aux institutions de l'Organisation des nations unies (ONU), hors opérations de maintien de la paix, n'ont cessé de diminuer, pour revenir aujourd'hui à un montant inférieur à celui consacré à la facilité d'ajustement structurel (FAS) mise en œuvre par le fonds monétaire international (FMI).

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a souligné combien l'insuffisance des contributions volontaires de la France aux organismes spécialisés commençait à être montrée du doigt, ainsi qu'il avait pu le constater personnellement, à l'occasion de divers entretiens dans le cadre de sa participation à la 55e Assemblée générale des Nations unies. Ainsi, le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR) souligne que la contribution française ne suffit même plus à couvrir les salaires des Français qui y travaillent. De même, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) s'étonne de ce que le montant des dons collectés auprès du public français soit près de cinq fois supérieur au montant de la contribution du Gouvernement français.

Abordant ensuite les interventions mises en œuvre par la nouvelle direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a estimé que son « calibrage » se faisait lentement et, qu'en l'état actuel, la seule analyse de la répartition de l'enveloppe considérable allouée à la DGCID en 2000, amenait à formuler certaines interrogations.

Ainsi, la priorité accordée à la coopération culturelle et linguistique, qui dispose désormais de près de la moitié de l'enveloppe, est clairement confirmée, tandis que l'aide au développement fait désormais un peu figure de « parent pauvre », avec moins du quart de l'enveloppe, et paraît en réalité de plus en plus « concédée » à l'Agence française de développement.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a estimé que la coopération culturelle ne prenait sans doute pas suffisamment la mesure des évolutions de la demande. Une claire prééminence continue en effet d'être accordée aux secteurs culturels classiques, alors que l'audiovisuel, qui constitue pourtant

désormais un des vecteurs prioritaires de la culture contemporaine, ne draine encore que 15 % des moyens. M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a notamment relevé le montant dérisoire accordé à l'exportation des programmes, soit 24 millions de francs. Il s'est également inquiété de l'avenir de TV5, estimant que le moment était peut-être venu que la France se donne les moyens de son autonomie financière à l'égard du Canada.

Le rapporteur spécial a ensuite estimé que la logique propre de la DGCID lui paraissait demeurer clairement une logique de subventions, au détriment d'une logique de projets. A cet égard, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a précisé que cette politique ne pouvait être efficace que si elle s'accompagnait d'une politique tout aussi importante d'évaluations régulièrement faites et systématiquement prises en compte.

Enfin, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a estimé souhaitable de porter une attention particulière à la situation de l'Agence française pour l'enseignement à l'étranger, qui représente plus du quart de l'enveloppe des crédits de coopération mis en œuvre par la DGCID. Sur près de 160.000 élèves, l'AEFE scolarise pour près de moitié les enfants français de familles résidant à l'étranger ; elle emploie aujourd'hui 6.100 enseignants (dont 2.000 expatriés) et près de 8.800 recrutés locaux. La subvention globale versée par le seul ministère des affaires étrangères, soit environ 2 milliards de francs, représente un montant à peu près équivalent à celui des droits de scolarité versés par les familles.

Or, la majeure part du réseau AEFE connaît aujourd'hui une agitation profonde et généralisée, d'une ampleur jamais atteinte à ce jour, qui réunit unanimement enseignants et parents d'élèves autour de revendications liées à la contestation du plan de réforme du 14 juin 2000, qui prévoit la suppression de 600 postes en six ans, à l'insuffisance des rémunérations, à la hausse des droits d'écologie et à la diminution du nombre de bourses. De fait, la DGCID estime ne pas pouvoir être en mesure de prélever sur sa « ressource propre » les 80 millions de francs nécessaires au seul financement du plan du 14 juin 2000.

En réalité, M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a souligné qu'il apparaissait de plus en plus clairement que la double mission confiée à l'AEFE -scolarisation des enfants français à l'étranger, scolarisation des enfants étrangers-, ne pouvait être convenablement assurée par le seul ministère des affaires étrangères, et que l'intérêt général gagnerait, à l'évidence, à ce que cette charge soit partagée avec le ministère de l'éducation nationale, certainement mieux armé en tout cas pour gérer les questions relatives aux enseignants.

M. Joël Bourdin a souhaité souligner à son tour la spécificité et l'ampleur de la contrainte liée à l'évolution du cours du dollar, et le caractère

peu constructif de son traitement par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Considérant le renforcement de la prééminence donnée à l'action multilatérale, au détriment de l'action bilatérale, M. Jacques Pelletier a relevé, pour le regretter, que celle-ci semblait consacrer une forme d'abandon de la volonté politique nationale, au profit d'un rôle croissant de la « technocratie financière internationale ». Les résultats obtenus ne lui paraissaient pas de nature à confirmer la justesse d'un tel choix, ni d'ailleurs l'importance de délais désormais considérables pour la mise en œuvre des crédits communautaires.

Plus particulièrement, M. Jacques Pelletier a déploré la « dérive un peu inquiétante » que le présent projet de budget lui paraissait consacrer, qui tendait à faire de l'Agence française de développement le principal opérateur de l'aide au développement, au détriment du ministère.

M. Michel Charasse s'est inquiété de ce qui lui apparaissait comme une forme de négligence de l'autorité exécutive à l'égard, non pas certes du principe, mais des moyens concrets de la présence française dans le monde, estimant qu'il existait désormais un décalage croissant entre le discours officiel et les moyens mis en œuvre.

Il a ensuite indiqué qu'il présenterait, à titre personnel, un amendement visant à supprimer les crédits, désormais clairement identifiés dans le budget, à hauteur de 5,65 millions de francs, au bénéfice du Haut conseil de la coopération internationale, estimant que ni l'activité, ni les travaux de cet organisme, généralement enclin à contester la position prise par le Gouvernement français, ne justifiaient des moyens aussi importants.

Rappelant qu'il avait été à l'origine de la création de cet organisme, M. Jacques Pelletier a en effet déploré qu'il se soit quelque peu écarté de ses objectifs initiaux, qui consistaient en principe à assurer une « aide à la décision » du Gouvernement.

Sur proposition de M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits d'aide publique au développement, la commission a ensuite adopté un amendement visant à exclure que les crédits affectés au financement de projets de développement mis en œuvre à partir du Fonds de solidarité prioritaire ou par l'Agence française de développement puissent bénéficier à d'autres pays que ceux inscrits dans la zone de solidarité prioritaire. Il a en effet estimé que l'autorisation de dépenser donnée par le Parlement l'était pour un objet donné, et ne saurait être contournée par le pouvoir exécutif, au terme d'une modification d'affectation non soumise à l'approbation parlementaire, comme cela avait été le cas en 2000 pour les crédits affectés aux Balkans à partir

d'une enveloppe en principe réservée aux pays de la zone de solidarité prioritaire.

En conclusion, après avoir déploré à son tour la baisse des contributions volontaires, M. Alain Lambert, président, a estimé qu'il convenait d'être particulièrement vigilant sur l'adéquation du discours tenu avec les moyens effectivement mis en œuvre, et de veiller à ce que ceux-ci soit à la fois convenablement calibrés, et effectivement utilisés.

A l'issue de ce débat, la **commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des affaires étrangères.**

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et à titre non reconductible, les crédits du *chapitre 68-80, article 30* : « *Subventions d'investissement pour les établissements culturels et de coopération* » ont été majorés de 200.000 francs. Ces crédits devraient financer la construction de l'alliance française de Penang.

De même, les crédits du *chapitre 42-11, article 30* : « *Appui aux organismes concourant à la coopération culturelle et scientifique* » ont été majorés de 400.000 francs.

De même, les crédits du *chapitre 42-13, article 20* « *Appui aux associations de volontaires* » ont été majorés de 85.000 francs.

De même enfin, les crédits du *chapitre 42-13, articles 30 et 40* : « *Appui à la coopération décentralisée* », ont été majorés de 4.265.000 francs.