

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. André DULAIT,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, président ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Briseperre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 1) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA TROP LENTE ÉVOLUTION DE NOTRE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE?	8
A. L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU FRANÇAIS COMPARÉE À CELLE DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES	8
B. VERS UN PROGRÈS DE LA COOPÉRATION CONSULAIRE EN EUROPE.....	10
II. LES PERSONNELS ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	11
A. LES PERSONNELS.....	11
1. Une légère diminution des effectifs	11
2. La fusion des corps de catégorie A et B.....	12
3. Le personnel de droit local	13
4. Le développement du volontariat international.....	13
B. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT.....	15
1. Les crédits de fonctionnement et l'effet change.....	15
2. La poursuite de la déconcentration et de la délégation des crédits	15
III. DES CRÉDITS D'INTERVENTION BEAUCOUP TROP FAIBLES AU REGARD DES AMBITIONS DE LA FRANCE	16
A. PRÉSENTATION DE LA DOTATION D'ACTION INTERNATIONALE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	16
B. LA RECONDUCTION À L'IDENTIQUE DE LA DOTATION DÉVOLUE AUX CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES (CHAPITRE 42-31).....	18
1. Evolution de la dotation des contributions obligatoires	18
2. Les contributions obligatoires aux organisations du système des Nations Unies	19
a) La quote-part française.....	19
b) La question des arriérés américains.....	20
c) La croissance du budget des OMP depuis 1992	20
C. LA FAIBLESSE PERSISTANTE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES FRANÇAISES	22
1. Une influence menacée par la faiblesse de nos contributions volontaires aux Nations Unies	23
2. Une légère dégradation de notre représentation en personnels.....	24
D. LES CRÉDITS DE COOPÉRATION, DE SECOURS ET D'ASSISTANCE.....	25
1. La diminution des moyens de la coopération militaire	25
2. La hausse des crédits destinés aux « autres interventions de politique internationale » (chapitre 42-37).....	29
a) La réforme des structures administratives de l'aide humanitaire d'urgence	30
b) La promotion de la ville de Strasbourg et la question de la desserte aérienne	32
c) Interventions du ministre des affaires étrangères, « Aides, secours et subventions à divers organismes » (article 42-37-10).....	34
d) Intervention du ministre délégué chargé des affaires européennes (article 42-37- 40)	34

e) Les interventions en matière de presse (article 42-37-60).....	35
3. <i>La stabilisation des crédits d'aide aux Français de l'étranger</i>	36
a) Evolution des crédits	36
b) Protection sociale	37
c) L'emploi et formation professionnelle	38
d) La Sécurité des Français de l'étranger.....	38
IV. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	39
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	39
A. LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	39
1. <i>La réforme des procédures</i>	39
2. <i>Le lent développement d'implantations communes avec les pays de l'Union européenne</i>	42
B. LES PRINCIPALES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES EN 2002.....	43
CONCLUSION	48
EXAMEN EN COMMISSION	50

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de **loi de finances (PLF) pour 2002, le budget du ministère des affaires étrangères s'élève à 3,63 milliards d'euros** soit une progression de 7,8 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2001.

En réalité, comme l'an passé, où une hausse faciale des crédits de 5,3 % avait pu être observée, cette augmentation de 7,8 % ne correspond pas à une augmentation de 7,8 % des moyens réels du ministère. Il ne s'agit que d'un classique « bourrage d'enveloppe ». L'année dernière ce sont 127,4 millions d'euros, représentant des contributions obligatoires de la France aux organisations internationales qui avaient été intégrés dès le projet de budget, plutôt qu'en cours de gestion, à la dotation du ministère. **Cette année, l'augmentation s'explique par le transfert du budget des charges communes vers le budget du Quai d'Orsay de la contribution française au Fonds européen de développement (FED), soit 218,5 millions d'euros de crédits de paiement et surtout 3,35 milliards d'euros d'autorisations de programme.**

Sans cet abondement, le budget du ministère s'établira en 2002 à 3,4 milliards d'euros, soit une augmentation de seulement 1,3 % par rapport à 2001. Si c'est effectivement la troisième année consécutive que le budget augmente légèrement, cette année encore cette croissance sera à peine équivalente à celle de l'inflation. **Il s'agit donc, une nouvelle fois, d'une reconduction quantitative du budget et d'une stagnation des crédits.** Je remarquerai d'ailleurs que cette analyse est largement partagée, sauf évidemment par le ministère des finances.

Ceci étant, par rapport à l'an passé où, hors transfert, le budget a régressé, si l'on tient compte de l'inflation et de l'effet change-prix, cette année, la hausse du budget devrait permettre une légère augmentation des moyens du ministère, au bénéfice essentiellement à la DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement). **Cette augmentation reste soumise à l'inflation et aux fluctuations du dollar qui peuvent conduire à une diminution des crédits réellement disponibles en gestion.**

En 2002, les crédits du ministère des affaires étrangères dans le budget de l'Etat représenteront 1,37 % à comparer au 1,23 % de 1999, le niveau le plus bas de ces 20 dernières années. Il faut rappeler que le niveau le

plus élevé a été atteint en 1983 avec 1,71 % des dépenses de l'Etat, mais surtout qu'avant 1996, la part des crédits du ministère des affaires étrangères dans le budget de l'Etat a toujours été supérieure à 1,5 %. **Nous nous trouvons donc bien depuis 1996 à un niveau de ressources historiquement bas, préjudiciable à notre action extérieure et au rayonnement de la France.**

Ensuite, si l'on considère **l'évolution de la part des crédits du ministère des affaires étrangères dans les crédits d'action extérieure de la France depuis dix ans**, c'est à dire de 1992, le constat n'est guère plus satisfaisant. En effet, la part des crédits affaires étrangères est bien en hausse constante, passant de 26,82 % à 41,80 %, mais ce n'est pas en raison d'une hausse des crédits du ministère. **La hausse de leur poids relatif s'explique par la forte diminution des crédits d'action extérieure** puisqu'ils passent de 12,6 milliards d'euros en 1992 à 8,9 milliards d'euros en 2002.

Ainsi, si le niveau des crédits du ministère est moins mauvais qu'il y a quelques années, il n'est pas du tout satisfaisant. Cette analyse est confirmée par un examen des **grandes lignes financières du budget.**

Le titre III du budget progressera de 2,8 % passant de 1,46 milliards d'euros à 1,49 milliards d'euros, soit 41,2 % des crédits.

Notons que si globalement les **effectifs seront stables à 9 466 postes budgétaires**, ils diminuent tout de même de 5 postes. Le ministère n'a donc obtenu aucune des augmentations d'effectif qu'il demandait à Bercy (environ 90 postes) soit pour faire face à la réouverture des services des visas en Algérie soit pour développer l'assistance sociale aux français à l'étranger. Ces nouveaux besoins ont dû être couverts par redéploiement.

La globalisation des crédits de fonctionnement et leur déconcentration dans les postes diplomatiques et consulaires se poursuit cette année. 24 postes expérimenteront la déconcentration des crédits globalisés de fonctionnement et de rémunération des personnels recrutés localement ce qui doit permettre une plus grande souplesse et une meilleure gestion des crédits. Je vous renvoie sur ce point à mon rapport écrit.

Enfin, les crédits de fonctionnement seront cette année encore très affectés par l'effet change-prix en raison des évolutions du dollar qui est la monnaie servant de base à de nombreux règlements internationaux. En 2000, les conséquences de la hausse du dollar ont été considérables sur le budget : 23,3 millions d'euros en fonctionnement, 26,5 millions d'euros en rémunérations et 16,1 millions d'euros en intervention soit au total 66 millions d'euros (433 millions de francs). Pour 2001, les pertes devraient être moins importantes environ 25 millions d'euros (165 millions de francs). Dans le projet de budget pour 2002, le dollar est estimé à un cours inférieur de 4 % à celui constaté en moyenne sur le début de l'année 2001, il faut donc s'attendre

à de nouvelles pertes de change. En effet, seules les pertes liées aux rémunérations des personnels expatriés sont systématiquement compensées selon un mécanisme trimestriel, les pertes sur les crédits de fonctionnement, de rémunération des personnels de droit local, d'intervention ou d'investissement ne sont pas compensées par le ministère des finances mais financées par redéploiement interne.

Les crédits du titre IV sont quasiment reconduits de 2001 à 2002 puisqu'ils représenteront, en 2002, 1 606 millions d'euros contre 1 605 millions d'euros en 2001. En fait, le ministère a redéployé un certain nombre de crédits à l'intérieur de cette enveloppe notamment au profit de l'action culturelle extérieure (AEFE, réseau culturel et TV5), mais au détriment de l'aide au développement, la globalisation des crédits rendant particulièrement difficile la compréhension des évolutions en cours. En ce qui concerne l'aide aux Français à l'étranger (aide sociale, formation professionnelle), les crédits augmentent de 1,7 % en 2002 et atteignent 23 millions d'euros.

Les crédits d'investissement du titre V diminuent en autorisations de programme (AP). Ils passent de 70 millions d'euros à 67,8 millions d'euros. Ils augmentent, en revanche, en crédits de paiement (CP) et passent de 47,1 millions d'euros à 54,1 millions d'euros.

Les crédits de subventions d'investissement du titre VI sont multipliés par dix en autorisations de programme (AP) et atteignent 3,66 milliards d'euros. Ils doublent en crédits de paiement (CP) et s'élèvent à 473,2 millions d'euros. Cette évolution spectaculaire s'explique par l'intégration au budget de la contribution française au FED. Mais si l'on exclut les crédits destinés au FED, on constate une évolution négative des crédits destinés à l'aide au développement. Les autorisations de programme allouées au FSP (fonds de solidarité prioritaire) diminuent de 14,2 %, les crédits de paiement de 3,4 %. Les crédits de l'AFD subissent presque le même sort : -12,3 % pour les AP et stabilisation des CP. Cette forte baisse des crédits de l'aide au développement est le point le plus négatif de ce budget.

*

* *

Cet avis, suivant l'habitude des votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, portera sur la dotation des affaires étrangères stricto sensu, les crédits d'intervention relevant de l'action culturelle extérieure et de l'aide au développement faisant l'objet des rapports pour avis de Mmes Monique Cerisier-Ben Guiga et Paulette Brisepierre.

I. LA TROP LENTE ÉVOLUTION DE NOTRE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE ?

A. L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU FRANÇAIS COMPARÉE À CELLE DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

Les réflexions que formule, d'année en année ? votre rapporteur sur la question de la taille de notre réseau diplomatique sont à nouveau d'actualité. Le réseau évolue lentement et certains reprochent au ministère des affaires étrangères de ne pas prendre de décisions qui seraient nécessaires pour recentrer notre présence à l'étranger sur les missions diplomatiques et les zones géographiques les plus importantes.

En 2001, trois transformations ont été décidées :

- chancellerie détachée d'Alicante en antenne consulaire,
- chancellerie de Gaborone en ambassade auprès du Boswana,
- ambassade de Lagos en consulat général après le transfert de l'ambassade à Abuja.

En 2002, seule la réouverture du consulat d'Oran est programmée.

En conséquence, au 1er août 2001, notre réseau reste l'un des plus importants du monde et comprend :

- 151 ambassades bilatérales,
- 17 représentations permanentes auprès d'organisations internationales,
- 4 délégations auprès d'organismes internationaux,
- 88 consulats généraux,
- 11 consulats,
- 6 chancelleries détachées.

S'ajoutent à ce dispositif trois ambassadeurs en mission à Chisinau, Asmara et Oulan-Bator ainsi qu'un chargé d'affaire à Kaboul, deux bureaux d'ambassade à Banja-Luka et Pristina.

Le réseau diplomatique français est le second au monde et se caractérise par le nombre de ses consulats.

	Ambassades	Représentations permanentes	Consulats
Etats-Unis	166	11	72
Royaume-Uni	145	10	69
Allemagne	141	12	58
France	151	17	99

Les réseaux de nos principaux partenaires ont évolué depuis 1999 :

- les Etats-Unis d'Amérique ont ouvert 6 ambassades, une représentation permanente et fermé 10 consulats ;
- le Royaume-Uni a gardé le même nombre d'ambassades et a ouvert 8 consulats ;
- l'Allemagne a fermé 8 ambassades (7 en Afrique et la Papouasie-Nouvelle Guinée) et 12 consulats (Afrique, Etats-Unis et Europe).

La comparaison de l'évolution des réseaux diplomatiques et consulaires américain, allemand, britannique et français fait ressortir :

- l'importance des implantations consulaires françaises, qui tient en partie au fait que la France dispose, à la différence de ses partenaires, de consulats généraux de capitale, ainsi qu'aux fonctions que nos postes sont amenés à exercer;
- la tendance générale à la contraction des réseaux consulaires de ces différents pays (ex : 89 consulats américains en 1994, 72 aujourd'hui, 76 consulats allemands en 1994, 58 aujourd'hui), à l'exception du Royaume-Uni.

Dans les quatre pays concernés, les évolutions intervenues depuis dix ans montrent que l'augmentation du nombre d'ambassades, en particulier dans les pays issus de l'ex URSS et de l'ex Yougoslavie, a été gagée la plupart du temps par des fermetures de consulats et des redéploiements de personnel, pour l'Allemagne notamment. Le Royaume-Uni a développé un système de « petits postes » et, pour compenser la relative faiblesse de son réseau consulaire, il a mis en place des antennes employant exclusivement des recrutés locaux (47 postes à ce jour dont 13 ouverts en 2000). L'Allemagne,

quant à elle, s'efforce de recourir au système des « bureaux d'ambassade », notamment dans les pays européens. Les Etats-Unis conservent le premier réseau diplomatique au monde (ils sont passés de 158 ambassades en 1994 à 166 aujourd'hui).

B. VERS UN PROGRÈS DE LA COOPÉRATION CONSULAIRE EN EUROPE

A l'initiative de la France, le Coreper a accepté en 2000, d'élargir le mandat du groupe de coopération consulaire « cocon » de l'Union européenne, afin qu'il puisse traiter également de l'évolution de la fonction consulaire au sein de l'Union européenne. En effet, à l'origine, le Cocon ne traitait que des questions consulaires à l'extérieur des pays de l'Union européenne. Ce groupe fait partie du 2^e pilier (PESC). Il se réunit en principe deux fois par semestre et se compose des directeurs des affaires consulaires des ministères des affaires étrangères des pays membres. C'est une instance de dialogue mais pas de décision.

Des réflexions sont en cours, afin de tenter de trouver des mesures de simplification et d'harmonisation administrative, sur le plan consulaire, pour les citoyens de l'Union européenne résidant dans un pays de l'Union autre que le leur. Certaines formalités administratives pourraient ainsi être effectuées auprès des autorités locales, plus délocalisées et surtout plus nombreuses, plutôt qu'auprès des consulats. Les obstacles juridiques restent néanmoins nombreux. La mise en œuvre de telles mesures nécessite le plus souvent des révisions de textes réglementaires, législatifs et même constitutionnels. Des expériences test pourraient être lancées d'abord au niveau bilatéral.

Dans cette perspective, votre rapporteur souhaite souligner la qualité du travail accompli, plus particulièrement avec l'Allemagne.

Dans les pays tiers, la coopération se développe grâce aux réunions périodiques des chefs de poste consulaire des pays de l'Union. Surtout, apparaît la volonté de mettre en place un système de protection consulaire des citoyens de l'Union européenne par un des pays membres, si le pays dont ils sont ressortissants n'est pas représenté sur le territoire où ils se trouvent. Cette protection devra s'étendre à cinq cas d'assistance : décès, accident ou maladie grave, arrestation ou détention, violences ayant occasionné des victimes et aide et rapatriement des citoyens de l'Union en difficulté. Ces mécanismes ne pourront toutefois entrer en vigueur que lorsque tous les Etats membres auront adopté des mesures de transposition interne.

Un mécanisme de protection consulaire des ressortissants de l'Union est en outre à l'étude pour les situations d'urgence, sur le modèle de ce que la France a par exemple mis en place pour assurer la sécurité des Français expatriés et menacés par des crises politiques ou des catastrophes naturelles.

II. LES PERSONNELS ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'ensemble des crédits du titre III progressera de 40,2 millions d'euros. Ils s'élèveront à 1 496,5 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE III DE 1999 À 2001
(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Rémunérations d'activité (31-12, 31-90, 31-98)	667,80	671,19	691,11	624,20
Pensions (32-97)	67,41	68,74	69,50	71,60
Charges sociales (33-90, 33-91, 33-92)	19,96	20,37	37,49	38,02
Sous-total RCS	755,17	760,29	798,10	733,82
Frais de réception et de déplacement (34-03, 34,04)	-	24,54	24,54	24,70
Matériel et fonctionnement courant (34-98)	201,69	197,27	220,80	-
Moyens généraux des services (37-90 nouveau)	-	-	-	311,31
Subventions et dépenses diverses (36-30, 37-91, 37-93, 37-95)	383,00	399,40	412,82	426,67
Total titre III	1 364,40	1 381,55	1 456,30	1 496,52

A. LES PERSONNELS

1. Une légère diminution des effectifs

De 1991 à 2001, le ministère des affaires étrangères a perdu 895 postes budgétaires. Les effectifs sont toutefois stabilisés depuis trois ans ou plutôt « consolidés », c'est à dire légèrement en baisse.

En 2002, les effectifs seront de 9 466 emplois budgétaires au lieu de 9 471 en 2001 et 9 475 en 2000.

Pour cette année, le ministère des affaires étrangères avait estimé ses besoins en postes supplémentaires à environ 90 dont plus de la moitié pour les services des visas en Algérie. Du fait de la perte de 5 emplois budgétaires, ces besoins seront couverts par redéploiement ou mobilisation de postes mis en réserve (ex : postes liés à la mobilité ou congés parental).

2. La fusion des corps de catégorie A et B

Les administrateurs civils de la coopération ont été intégrés à leur demande dans le corps des conseillers des affaires étrangères à compter du 1er janvier 2000 (décret n° 99-1153 du 29 décembre 1999).

Les attachés d'administration centrale de la coopération et les agents contractuels de la coopération titularisés en 1999, ont également été intégrés, au 1er janvier 2000, dans le nouveau corps unique des secrétaires des affaires étrangères regroupant les secrétaires adjoints et les attachés d'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

S'agissant des corps de catégorie B, une réflexion approfondie sur les missions confiées aux secrétaires de chancellerie et aux secrétaires administratifs, à l'administration centrale comme à l'étranger, et sur l'évolution souhaitable de leur carrière a été engagée et menée dans le cadre d'une concertation avec les organisations syndicales. Il a été estimé que l'existence de deux corps distincts ne se justifiaient plus. Les agents effectuent des métiers identiques, les concours de recrutement sont proches et leur taux de sélectivité comparable.

Le ministère de la fonction publique et du budget ont accepté que, dans le cadre de la fusion des corps de catégorie B, les deux filières de recrutement soient maintenues dans des proportions égales, l'une spécifique au Département, l'autre interministérielle et que les conditions statutaires de promotion au tour extérieur des agents dans le corps des secrétaires des affaires étrangères soient améliorées. Deux promotions au choix pour cinq recrutements par concours pourraient avoir lieu chaque année pendant une période de cinq ans.

La fusion des corps de catégorie B permettra l'organisation de filières professionnelles, un meilleur équilibre des temps de séjour en administration centrale et à l'étranger et l'amélioration de la formation.

3. Le personnel de droit local

La lente décrue des personnels de droit local devrait se poursuivre en 2002. **2001 avait marqué un recul de 5 emplois budgétaires, il en sera de même en 2002 où les effectifs en fin d'année devrait s'établir à 5 764.**

Cette évolution est logique compte tenu de la volonté du ministère des affaires étrangères de renforcer l'encadrement dans les postes des recrutés locaux, qui représentent 74 % des agents d'exécution, et de revaloriser leur position salariale et sociale.

Les crédits pour 2002 seront donc en hausse de 3,6 % et s'élèveront à 87,2 millions d'euros, surtout ils sont intégrés à la dotation de fonctionnement du ministère ce qui permettra des reports d'une année sur l'autre et donc une gestion plus souple de l'effet change et des mesures de revalorisation (fusion des chapitres 34-98 et 31-98 dans un chapitre 37-90). Une déconcentration de ces crédits sera également expérimentée dans 24 postes.

L'augmentation des crédits permettra la poursuite du plan d'action de revalorisation (actualisation des grilles de salaires : 610 000 €, coût de la vie : 1,5 M €, régularisations : 152 000 €), la mise en œuvre de la première phase d'un programme exhaustif de mise à niveau de la protection sociale (762 000 € et 1,5 M € sur deux ans). Sera par ailleurs achevée en 2002 la régularisation des situations juridiques des recrutés locaux (règlements intérieurs et contrats type). Par contre, la compensation de la perte de change subie depuis deux ans a été rejetée par le ministère des finances.

4. Le développement du volontariat international

Depuis septembre 2001, le remplacement des coopérants du service national sera assuré uniquement par des volontaires internationaux (loi n°2242 du 14 mars 2000 et décret n°1159 du 30 novembre 2000). Le dernier coopérant du service national devant achever sa mission en octobre 2002. La diminution progressive du nombre d'appelés s'est traduite par une diminution des quotas attribués par le ministère de la défense au service national de la coopération (- 10 % en 1998 et 1999) et par une difficulté croissante de recruter des CSN, notamment dans les disciplines scientifiques. Le passage au volontariat international devrait permettre de lever ces difficultés, même s'il apparaît que certains profils (médecins, informaticiens) sont peu attirés par le nouveau système.

Depuis 1995, le coût annuel moyen des CSN s'établit à 4,57 M € pour la DREE, de 6,25 M € pour le ministère délégué à la coopération et de 11,84 M € pour le ministère des affaires étrangères.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE COOPÉRANTS DEPUIS 1996

	Ministère des affaires étrangères/ coopération	DREE (PEE)	DREE (entreprises)	Total
1996	1 300/ 850	260	4 500	6 910
1997	1 300/ 850	260	5 300	7 710
1998	1 300/ 850	260	5 600	8 010
1999	2 000	250	5 000	7 250
2000	1 800	250	4 300	6 350
2001	1 800	250	3 300	5 350

Le ministère des affaires étrangères estime que les effectifs de volontaires internationaux s'établiront autour de 1 500. Les fonctions qui pourront être confiées à ces coopérateurs peuvent être regroupées en cinq catégories :

- appui aux missions diplomatiques et consulaires,
- activités d'enseignement, de recherche ou d'animation culturelle,
- assistance technique auprès d'organismes étrangers,
- activités au sein d'organisations internationales,
- participation à la coopération décentralisée.

Le régime indemnitaire des volontaires internationaux sera proche de celui des CSN. Il comprend une indemnité commune s'élevant à 50 % de l'indice brut 244 de la fonction publique, soit environ 530 euros, à laquelle s'ajoute une indemnité mensuelle supplémentaire liée au pays d'affectation. Cette indemnité doit permettre aux volontaires de se loger, de se nourrir et de se vêtir. Lorsque, exceptionnellement le logement est fourni, une retenue de 10 % est prélevée. Un aller-retour France-pays d'affectation est pris en charge. Le temps de service accompli est pris en compte dans le calcul des droits à la retraite et leur couverture sociale s'étend à leurs ayants droit.

Au 1er octobre 2001, plus de 240 volontaires internationaux devaient être en poste. 21 500 candidatures ont déjà été déposées.

B. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

1. Les crédits de fonctionnement et l'effet change

Pour 2002, les simulations effectuées, en début d'année 2001 lors de la construction du budget ont évalué l'effet change sur les crédits de fonctionnement à 19,5 millions d'euros (hausse de 6 % du dollar). Dans le PJLF 2002, l'hypothèse retenue a été celle d'un dollar à 1,07 euro soit une baisse de cette devise de 0,4 % par rapport à son cours du premier trimestre 2001 (1,12 €). S'il n'est bien entendu pas possible de savoir quelle sera l'évolution de la devise américaine, il est indéniable qu'il s'agit d'un pari assez audacieux.

Quel que soit le cours du dollar, aucune mesure de compensation n'est inscrite au budget 2002. Comme au cours des deux dernières années, les conséquences en seront financées par redéploiement ou des reports de charge sur l'exercice suivant. Sur les deux dernières années les pertes de change s'élève à 4,5 M € pour 2001 et à 23,3 M € pour 2000.

2. La poursuite de la déconcentration et de la délégation des crédits

En 2002, l'expérimentation de la globalisation des crédits de déplacement sera élargie à 45 postes diplomatiques et consulaires (6 postes en 2001). Ces crédits représentent 1,30 M € en provenance du chapitre 34-98. Ces mesures pourraient être généralisées en 2003.

III. DES CRÉDITS D'INTERVENTION BEAUCOUP TROP FAIBLES AU REGARD DES AMBITIONS DE LA FRANCE

Les crédits d'intervention inscrits au titre IV financent :

- l'action internationale du Quai d'Orsay (coopération culturelle, scientifique, aide au développement, action audiovisuelle internationale, coopération de défense, contributions aux organisations internationales, autres interventions de politique internationale, subventions, interventions humanitaires...);

- la contribution du ministère des affaires étrangères aux dépenses liées à la desserte aérienne de Strasbourg ;

- l'assistance aux Français de l'étranger.

Conformément à la pratique retenue par votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour l'examen du projet de budget du ministère des affaires étrangères, les développements ci-après ne concerneront ni les crédits relevant de l'action culturelle extérieure et de la francophonie, ni les crédits destinés à la coopération et au développement.

Les dotations examinées par votre rapporteur se caractérisent par :

- la très légère hausse des contributions obligatoires et volontaires de la France aux organisations internationales (chapitres 42-31 et 42-32) ;

- la nouvelle diminution des crédits de la coopération militaire et de défense (chapitre 42-29) ;

- la hausse des crédits alloués à la promotion de Strasbourg (chapitre 42-37-90) ;

- la hausse des crédits, correspondant à l'évolution générale du budget, des crédits destinés à l'assistance des Français à l'étranger et aux étrangers en France (chapitre 46-94).

A. PRÉSENTATION DE LA DOTATION D'ACTION INTERNATIONALE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1 473 millions d'euros seront consacrés en 2002 par le ministère des affaires étrangères à son action internationale (coopération comprise).

Ces crédits sont stables puisque, compte tenu de leur importance, ils progressent de moins de 800 000 euros.

Hors coopération et action culturelle extérieure, l'ensemble des crédits s'élèvera à 743,34 millions d'euros soit une stabilité globale de la dotation. Elle progresse de moins de 1 %.

EVOLUTION DES CRÉDITS D'ACTION INTERNATIONALE DE 1999 À 2002
(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
42-11 Coopération culturelle et scientifique	266,27	283,34	276,18	275,41 <i>(ancien)</i>
42-12 Coopération technique et au développement	287,69	260,96	247,25	247,18 <i>(ancien)</i>
42-13 Appui à des initiatives privées ou décentralisées	33,81	33,43	34,39	34,45
42-14 Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	158,5	162,36	164,34	168,21
42-15 Coopération internationale et développement (nouveau)	-	-	-	512,52
42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	16,01	14,48	14,94	14,94
Total coopération et action culturelle extérieure	762,28	754,58	737,10	730,12
42-29 Coopération militaire et de défense	118,99	115,05	109,82	103,66
42-31 Contributions obligatoires	481,21	478,42	608,39	613,33
42-37 Autres interventions	14,39	16,49	18,88	26,35
Total « affaires étrangères »	660,01	655,87	737,09	743,34
Total général	1 422,29	1 410,44	1 474,19	1 473,46

B. LA RECONDUCTION À L'IDENTIQUE DE LA DOTATION DÉVOLUE AUX CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES (CHAPITRE 42-31)

1. Evolution de la dotation des contributions obligatoires

Les contributions obligatoires de la France aux organisations internationales s'établiront en 2002 à 613,34 millions d'euros au lieu de 608,39 millions d'euros en 2001. Mais hors BCRD, c'est à dire de la contribution au budget civil de la recherche et développement, les contributions auraient très légèrement régressées. En effet, la dotation allouée aux organisations à vocation scientifique (article 42-31-52) progresse de 4,99 millions d'euros et s'établit à 140,79 millions d'euros.

EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES ENTRE 2001 ET 2002
(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002
42-31-10 Système des Nations Unies	320,85	320,85
42-31-20 Autres organisations internationales	76,53	76,48
42-31-33 Institut du monde arabe	9,14	9,14
42-31-34 Droit de dépaissance	0,06	0,06
42-31-34 BCRD	135,79	140,79
42-34-54 Autres organisations	65,99	65,99
Total	608,39	608,39

. La contribution de la France à l'IMA stagne depuis 1998. Elle représente 70 % du budget de fonctionnement de l'Insitut, les Etats arabes assurant traditionnellement les 30 % restants.

. Le droit de dépaissance sur les deux versants de la frontière des Pyrénées est un rente versée chaque année à l'Espagne depuis 1856 en contrepartie de la jouissance exclusive et perpétuelle, par les habitants de la vallée de Baï gorry, des pâturages du Quint Nord situés en territoire espagnol. Cette rente est réévaluée périodiquement, la dernière réévaluation date de 2001.

2. Les contributions obligatoires aux organisations du système des Nations Unies

a) La quote-part française

Ces contributions représentent plus de la moitié des contributions obligatoires totales que verse la France. Elles s'élèvent à 320,85 millions d'euros et sont reconduites à l'identique par rapport à 2001.

Ces contributions obligatoires financent les budgets « ordinaires », c'est à dire de fonctionnement des organisations ainsi que les budgets des opérations de maintien de la paix. Ces cotisations sont établies sur la base de quotes-parts prédéterminées.

La France est le quatrième contributeur de l'ONU avec une quote-part au budget ordinaire de 6,503 %, après les Etats-Unis (22 %), le Japon (19,62 %) et l'Allemagne (9,82 %). Notre pays a été cette année encore, le premier membre permanent du Conseil de sécurité à avoir satisfait entièrement à ses obligations financières en réglant avant la fin du mois de janvier sa contribution au budget ordinaire fixée pour 2001 à 68,85 millions d'euros. La France appartient également à toutes les institutions spécialisées où sa quote-part est sensiblement égale à celle acquittée à l'ONU.

En revanche, au titre des opérations de maintien de la paix, notre pays voit sa quote-part majorée en raison de sa place de membre permanent du Conseil de sécurité. Jusqu'en 2000, pour le financement des OMP, les Etats étaient répartis en quatre catégories (A,B,C et D) en fonction de leur richesse. Les Etats du groupe D bénéficiaient d'un dégrèvement de 90 %, ceux du groupe C de 80 %. Les pays du groupe B, qui correspondait aux pays développés, contribuaient à hauteur de leur quote-part au budget ordinaire. Enfin, les membres permanents classés dans le groupe A prenaient en charge les dégrèvements accordés aux pays pauvres ce qui se traduisait par une majoration de 25 %. La quote-part de la France s'établissait à 7,93 %.

En décembre 2000, l'Assemblée générale a adopté une réforme de ce barème. Les Etats sont désormais répartis en neuf catégories en fonction du niveau de leur PNB par habitant par rapport à la moyenne mondiale. Les pays dont le niveau de PNB par habitant est supérieur à la moyenne mondiale, acquittent une quote-part identique à celle du budget ordinaire. En revanche, les pays dont le PNB par habitant est inférieur à la moyenne bénéficient d'un dégrèvement de 20 % (pays dont le revenu est inférieur à deux fois le PNB moyen) à 90 % pour les PMA. Enfin, une dixième catégorie regroupe les membres permanents qui prennent en charge les dégrèvements accordés aux pays pauvres. Leurs quotes-parts progressent, celle de la France est désormais de 8,3 % en 2001.

b) La question des arriérés américains

La dette des Etats Unis à l'ONU (retards de paiement et arriérés plus anciens) s'élève à ce jour à 1 740 M \$ (447 M\$ au titre du budget ordinaire, 38 M \$ au titre des tribunaux pénaux internationaux et 1 255 M\$ au titre du maintien de la paix). S'y ajoutent des dettes à l'égard d'autres organisations du système des Nations unies.

Conformément aux termes du plan de règlement approuvé par le Congrès américain en 2000 (paquet Helms-Biden), l'Administration devait apurer ses arriérés en trois tranches.

Un premier versement de 100 M\$, dont les conditions étaient remplies d'emblée par l'ONU, est intervenu fin 2000.

Les Etats-unis ayant obtenu satisfaction sur l'abaissement du niveau de leurs quotes-parts au budget ordinaire de l'ONU (passée de 25 à 22 %) et aux opérations de maintien de la paix (passée de 30,6 à 28,15%), le règlement de la deuxième tranche (582 M\$ au titre des opérations de maintien de la paix) est intervenu début novembre, à la veille du discours du Président Bush devant l'Assemblée générale des Nations unies. Cette seconde tranche se compose en fait d'un versement de 475 M\$ (réparti sur trois opérations de maintien de la paix : MINURSO, FORPRONU et ONUSOM ; la répartition exacte n'a pas encore été arrêtée par le gouvernement américain), auquel il convient d'ajouter 107 M\$ sous forme de renoncement à des créances détenues par les Etats-Unis sur les Nations unies au titre du maintien de la paix - contingents et matériels). Un cinquième environ de cette seconde tranche d'arriérés correspond donc en fait à une économie pour l'Organisation, et non pas à un versement d'argent frais de la part des Etats-unis.

Le règlement de la troisième tranche d'arriérés (244 M\$), prévu par la loi Helms-Biden et programmé pour 2002, est toujours lié à la question de la réintégration des Etats unis à la Commission des droits de l'homme, et à celle de la Cour pénale internationale. Si les négociations actuellement en cours entre l'administration et le Congrès aboutissent, ce règlement pourrait intervenir au début de l'année 2002, essentiellement au profit des institutions genevoises.

c) La croissance du budget des OMP depuis 1992

Les budgets des OMP sont passés d'un montant de 441 millions de dollars en 1991 à 3 500 millions de dollars en 1994. Elles ont ensuite diminué grâce notamment à la disparition de la FORPRONU, mais s'établiront à près de 2 250 millions de dollars pour la période allant du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2002.

La contribution de la France suit ces évolutions. Si la contribution française s'élevait en 1999 à 59 millions de dollars, elle était de 157,1 millions de dollars en 2001. **Pour 2002, elle devrait être de 115,5 millions de dollars.** L'augmentation très forte des contributions obligatoires liées aux OMP n'avait pas été anticipée en 2000 et est la cause depuis cette date de retards de paiement. Ainsi pour 2001, la France reste débitrice de 43 millions de dollars. Cette dette sera acquittée en début d'année 2002 lorsque de nouveaux crédits seront disponibles. La reconduction de la dotation de 2001 à 2002 risque de conduire aux mêmes difficultés de trésorerie en fin de gestion 2002.

Au titre de sa participation en troupes et en matériels dans les opérations de maintien de la paix, la France bénéficie de remboursements de la part de l'Organisation.

La mise à disposition de contingents est remboursée sur la base de taux fixés en 1990 qui n'ont pas été réactualisés. Cette situation devrait évoluer prochainement. L'Assemblée générale a voté une résolution 55/274 le 14 juin 2001, demandant au Secrétaire général de lui présenter dans un délai d'un an, une méthodologie d'établissement des taux de remboursement fondée sur les principes suivants :

- les taux de remboursement seront égaux entre les unités dès lors que le service fourni est le même ;

- le remboursement du coût des contingents doit prendre en compte un certain nombre de principes généraux (transparence, simplicité, équité) et des mesures garantissant l'efficacité du contrôle ;

- les données réunies aux fins de l'étude devront identifier les coûts additionnels liés au déploiement ;

- les données recueillies pour l'établissement des nouveaux taux devront être représentatives de 60 % au moins de pays ayant fourni des contingents aux opérations de maintien de la paix.

A titre intérimaire, et dans l'attente des résultats chiffrés de la future méthodologie, le taux standard de remboursement a été revalorisé de 2 % au 1^{er} juillet 2001 et sera réévalué de 2 % au 1^{er} juillet 2002.

Au titre des opérations de maintien de la paix (hommes et matériels), la France a été remboursée en 2000 d'un montant de 9,59 millions de dollars. Depuis 1996, ces remboursements s'élèvent à 171,1 millions de dollars.

C. LA FAIBLESSE PERSISTANTE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES FRANÇAISES

Les contributions volontaires de la France restent extrêmement faibles, elles ne retrouveront pas en 2002 leur niveau de 1997 (avant régulation). La dotation 2002 est également très éloignée de celle de 1993, où les contributions obligatoires s'élevaient à 106,29 millions d'euros.

Précisons que depuis 2001, le chapitre 42-32 intègre les crédits du Fonds multilatéral unique (FMU) de la francophonie qui représenteront 38,83 millions d'euros en 2002.

Les contributions volontaires de la France au système des Nations Unies ne progresseront que de 411 000 euros et s'élèveront à 48,86 millions d'euros.

EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DE LA FRANCE DEPUIS 1991
(en millions d'euros et hors FMU)

Années	Crédits	Crédits après régulation
1991	83,22	
1992	98,41	
1993	106,29	
1994	91,47	
1995	84,15	
1996	61,74	
1997	52,67	40,70
1998	34,76	32,55
1999	45,43	
2000	46,85	
2001	48,78	
2002	49,19	

1. Une influence menacée par la faiblesse de nos contributions volontaires aux Nations Unies

La faiblesse persistante du niveau des contributions volontaires ayant des conséquences particulièrement pénalisantes pour les intérêts français aux Nations Unies, **il est indispensable de poursuivre le mouvement à la hausse**, amorcé en 1999, en abondant, dans le cadre des prochaines lois de finances, le chapitre 42-32 de manière significative **pour permettre à la France de prendre une part active au processus de réforme de l'Organisation des Nations Unies** lancé par le Secrétaire général, M. Kofi Annan, et plus généralement pour mener des politiques conformes à son rang et contribuant à **préserver son statut de membre permanent du Conseil de sécurité**.

La faiblesse de nos contributions volontaires ne nous permet pas de répondre aux nouvelles sollicitations des institutions spécialisées et du secteur politique. Nous plafonnons en moyenne entre le 11^e et le 15^e rang des contributeurs volontaires. Certes nous sommes le 4^e contributeur obligatoire, mais **lorsque contributions obligatoires et volontaires sont cumulées, en moyenne, dans l'ensemble du système, nous sommes dépassés par le Royaume-Uni, l'Italie et même les Pays-Bas**.

Au titre de 2001, les fonds suivants ont été versés aux organisations humanitaires des Nations Unies :

- **Au HCR (Haut commissariat aux réfugiés) : 8,4 millions d'euros**. Un effort financier particulier a été consenti depuis 1999 puisque la contribution de la France a augmenté de 25 %. La moitié de cette contribution n'est pas affectée, l'autre moitié est allouée aux opérations sur le terrain (50 % pour l'Afrique, 25 % pour l'Asie et 25 % pour l'Europe). Une somme de 45 700 euros est consacrée à la collaboration du HCR avec l'OFPRA.

- A l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de la Palestine dans le Proche-Orient : 1,9 millions d'euros. A cette somme s'est ajoutée une contribution exceptionnelle de 762 200 euros sur les fonds du Premier Ministre. Dans la mesure où des crédits seraient disponibles en fin d'exercice, une aide complémentaire serait apportée à l'Office.

- **A l'UNICEF et au PAM : 7,5 M€ et 2,75 M€** Ces deux contributions ne sont pas affectées et permettent à l'UNICEF et au PAM de décider eux-mêmes des opérations qu'ils souhaitent privilégier.

- Au Bureau du Coordinateur de l'assistance humanitaire : 250 000 euros (+ 10 %). La faiblesse de notre soutien place la France derrière ses principaux partenaires.

Aucune organisation humanitaire n'a subi de réduction de contribution volontaire en 2001, mais il n'y a pas eu de contributions exceptionnelles importantes comme dans le courant de l'année 1999 pour le Kosovo. Le soutien apporté par la France à ces organisations demeure très limité, alors que le nombre de crises et leur complexité nécessiteraient un effort plus soutenu.

Cette faiblesse des contributions volontaires a un impact négatif sur la place de la France parmi les pays donateurs et sur notre influence au sein des agences humanitaires. Les effets s'en ressentent de différentes façons :

- l'impossibilité de répondre aux appels lancés en urgence par les Nations Unies en dépit de notre volonté de le faire (2,8 milliards de dollars demandés en 2001 pour 19 crises) ;
- le recul de l'usage du français ;
- la diminution du nombre d'experts français ;
- la baisse des achats en France ;
- l'absence de la France des groupes des principaux donateurs, qui ont été créés depuis quelques années pour coordonner l'action des organisations spécialisées.

2. Une légère dégradation de notre représentation en personnels

Selon les résultats de l'enquête menée par la Mission des fonctionnaires internationaux du ministère des affaires étrangères, **au 31 décembre 2000, le système des Nations Unies emploie 62 348 agents dont 26 326 administrateurs. Parmi ceux-ci figurent 4 492 fonctionnaires internationaux français dont 1 644 administrateurs. Notre pays reste bien représenté, mais sa part diminue. Dans la catégorie des administrateurs, le pourcentage est de 6,24 % et globalement de 7,2 % au lieu de 6,62 % et 7,92 % en 1999.**

Au Secrétariat, sur 8 592 agents, il y a 815 Français, soit un pourcentage de 9,49 % sur les villes de New York, Genève, Vienne et Nairobi, contre 10,17 % en 1999. Notre présence reste très importante à Genève (22,59 %) mais s'affaiblit à New York passant de 5,33 % des postes à 3,73 % et à Nairobi (0,68 contre 1,16 %).

A la Cour internationale de justice, notre présence est stable et forte, puisque les Français représentent 23,88 % des effectifs globaux et 29,17 % des postes d'administrateurs. Mais il n'y a que 67 fonctionnaires internationaux à la CIJ.

Dans les Fonds, programmes et organes subsidiaires de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC, notre présence est légèrement décroissante : 3,97 % des effectifs et 5,6 % des administrateurs contre 4,03 % et 5,66 % en 1999. La faiblesse de nos contributions volontaires provoque un recul des Français dans les postes de haut niveau.

Les institutions spécialisées (OMS, BIT, OAA, UNESCO, OACI...) emploient 2 136 Français sur 15 993 agents. Notre présence y est également décroissante avec 13,36 % des effectifs contre 13,61 % en 1999 mais en augmentation pour les postes d'administrateurs (8,51 au lieu de 8,46 %).

Par rapport aux autres institutions, les Français sont sous-représentés dans les institutions financières. Par exemple, **au FMI, il n'y a que 100 Français sur 2 494 agents et 13 administrateurs sur 284.**

D. LES CRÉDITS DE COOPÉRATION, DE SECOURS ET D'ASSISTANCE

1. La diminution des moyens de la coopération militaire

Le Conseil de Défense du 3 mars 1998 avait décidé la réforme de la coopération militaire. Celle-ci comprenait deux volets principaux :

- un redéploiement géographique, à crédits constants, sur trois ans, de 10 % des crédits de 1998 (120,43 M €), soit 3,96 M € par an, des pays d'Afrique sub-saharienne vers le reste du monde, avec une priorité pour l'Europe. Ce redéploiement devait entraîner la suppression d'au moins 40 postes de coopérants par an en Afrique ;

- l'évolution des actions de coopération dans les pays d'Afrique sub-saharienne, arrêt progressif de la coopération de substitution au profit de projets menés en partenariat.

Par ailleurs, dans le cadre de la fusion des ministères de la coopération et des affaires étrangères, une direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) a été créée au Quai d'Orsay le 1er janvier 1999 en remplacement des services de chaque ministère (Mission militaire de coopération et sous-direction de l'aide militaire). La DCMD relève désormais de la direction générale des affaires politiques et de sécurité. Le directeur de la DCMD est un officier général subordonné directement au secrétaire général adjoint. La DCMD comprend deux sous-directions : la sous-direction de la coopération militaire (dossiers régionaux : Afrique sub-saharienne et Océan indien, Moyen-Orient, Amérique latine, dossiers transversaux : relations avec les organisations sous-régionales en Afrique, programme Recamp, séminaires en Afrique, action de l'Etat en mer, fonds de solidarité prioritaire) et la sous-

direction de la coopération de défense (dossiers régionaux : Europe, Afrique du Nord, Egypte et Levant, Asie, dossiers transversaux : relations avec l'IHEDN ou le CHEAr, suivi des traités et accords, désarmement, relations avec les partenaires de l'Union européenne, partenariat pour la paix, pacte de stabilité, autorisations de survols et escales).

Au cours de ces trois dernières années les moyens humains de la direction ont été légèrement accrus par l'arrivée de trois officiers supplémentaires (2000) et d'un diplomate (2001), sur un effectif global à Paris de 60 militaires et 6 civils, pour assurer au sein du ministère la concertation avec les directions géographiques et pour préparer et suivre les accords de coopération.

Entre 1999 et 2001, le redéploiement des crédits et des personnels de l'Afrique sub-saharienne vers l'Europe centrale et orientale a été important. Dans cette zone, les effectifs et les crédits ont été multipliés par trois. Le nombre de coopérants est passé à 21 et le budget atteint désormais 9,15 M €. Sur ces trois années, les transferts vers les autres zones s'élèvent à 11,43 M € (pays asiatiques : Inde, Corée du Sud, Vietnam, Malaisie ; Afrique du Nord et Moyen-Orient : Maroc, Tunisie, Jordanie ; Amérique latine).

La modernisation des modes d'intervention a également beaucoup progressé. La coopération de substitution est progressivement abandonnée pour le développement de partenariat, permettant la suppression de postes de coopérants. Les effectifs permanents en Afrique sont ainsi passés de 480 en 1998 à 320 en 2001.

Les actions de formation sont de plus en plus assurées sur place. En trois ans le nombre de stagiaires africains dans les écoles françaises a été divisé par deux. L'objectif de ce nouveau mode d'action est de dispenser des formations plus adaptées aux besoins réels de ces pays mais aussi de diminuer le coût de notre coopération avec ces pays et de libérer des places pour les stagiaires des « nouveaux » pays partenaires. Aujourd'hui, 14 écoles nationales à vocation régionale (ENVR), concentrent l'essentiel des moyens d'aide directe, notamment en matériels.

Enfin, le développement de partenariats et de projets permet d'envoyer des experts pour des missions de courte durée plutôt que des officiers résidents dans les pays partenaires.

Dans les années à venir, la coopération militaire française se rapprochera des actions de coopération entreprises, notamment en Afrique sub-saharienne par d'autres pays occidentaux. On peut en citer plusieurs exemples :

- avec le Royaume-Uni coopération en faveur de l'école de maintien de la paix de Zamboko et des centres de maintien de la paix d'Accra et de Harare ;

- avec les Etats-Unis développement de la concertation car ils mettent en oeuvre des programmes (ACRI – African crisis response initiative et ACSS – African center for strategic studies) aux objectifs proches des nôtres dans le cadre du programme RECAMP (renforcement des capacités africaines de maintien de la paix).

En Europe centrale et orientale, la France apparaît comme un nouveau partenaire pour les PECO alors que le Royaume-Uni, l'Allemagne et bien sûr les Etats-Unis sont présents depuis plus longtemps et surtout sont membres à part entière de l'OTAN. La France cherche donc à s'en rapprocher car ces pays souhaitent avant tout développer leurs liens avec l'Alliance qu'ils y soient récemment entrés ou non. La France a ainsi organisé, conjointement avec l'Allemagne et le Royaume-Uni) un séminaire de l'IHEDN destiné aux PECO consacré à l'Europe de la défense.

Mais cette politique de redéploiement et de réorientation de notre coopération militaire et de défense devait se faire à budget constant. C'est l'inverse qui se produit depuis plusieurs années. Les réorganisations ont du mal à camoufler la baisse importante et continue des crédits. Chaque réorganisation est une source nouvelle d'économies qui ne profite pas à notre coopération dans les pays de l'ex-champ ou encore en Europe ou avec d'autres partenaires. Ils viennent abonder d'autres postes du budget du ministère.

En 2002, notre coopération militaire subit une nouvelle baisse des crédits de 5,6 %. Ils s'élèveront à 103,6 millions d'euros. Depuis 1994, les crédits de coopération militaire étaient de 151,3 millions d'euros. La baisse est donc de près d'un tiers en 9 ans et de 10 % depuis 2000. Dans ces conditions il est difficile d'expliquer que la diminution de notre implication en Afrique sub-saharienne n'est pas un retrait, marquant un désintérêt et un changement de priorité, mais le signe d'une coopération réussie...

La baisse des crédits trouvent plusieurs justifications techniques : l'importance des reports (crédits non consommés). Ils s'élevaient à 26,83 M € en 2000. Leur niveau a justifié ces dernières années, pour le ministère des Finances, la compression graduelle des crédits. Cette situation résulte, selon les informations fournies à votre rapporteur, « *d'une conjugaison d'éléments conjoncturels* » (fusion des services issus des Affaires étrangères et de la Coopération, dégel tardif de crédits) et « *structurels* » (mode de gestion des crédits sous forme de remboursements au ministère de la Défense).

La situation des reports devrait nettement progresser sur les articles 10 « *Coopération technique. Aide en personnel* » et 20 « *Formation des*

stagiaires étrangers », suite à la mise en place d'un nouveau mode de relations financières avec le ministère de la Défense qui autorise le versement d'une provision de 11/12èmes de la dépense estimée, notamment sur les rémunérations de l'assistance technique. Les reports demeurent en revanche importants sur l'article 40 « *Aide en matériel et entretien des infrastructures* », conséquence des spécificités des livraisons de biens matériels militaires aux autorités locales.

EVOLUTION DES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE ENTRE 2000 ET 2002
(en millions d'euros) (chapitre 42-29)

Chapitres budgétaires	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
42-29-10 Coopération technique, aide en personnel	63,42	62,43	57,85
42-29-20 Formation des stagiaires étrangers	24,83	23,97	22,10
42-29-40 Appui aux projets de coopération (matériels, services et entretien d'infrastructures)	26,80	22,76	22,18
42-29-50 Appui aux coopérants militaires 1	26,80	0,66	1,22
42-29-60 Coopération militaire et de défense avec les organisations régionales	-	-	0,30
Total (42-29)	115,05	109,82	103,66
68-80-60 Aide à des projets de coopération militaire	1,22	1,22	1,22
Total	116,27	111,04	104,88

En 2002, environ la moitié de notre aide en matériel sera alloué à 7 pays (Sénégal, Tchad, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Madagascar, Mali) soit 10,97 millions d'euros.

En 2001, 2 175 stagiaires ont été formés dont 885 au sein des écoles nationales à vocation régionale.

En 2001, l'effectif des coopérants est de 405. 312 sont en poste en Afrique sub-saharienne, 55 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, 23 dans les PECO et 14 au Cambodge.

2. La hausse des crédits destinés aux « autres interventions de politique internationale » (chapitre 42-37)

Le chapitre 42-37 recouvre des dépenses très diverses : les secours destinés aux pays touchés par une catastrophe naturelle, des interventions humanitaires, des subventions à des organismes, des opérations de communication et les crédits consacrés à la promotion de Strasbourg comme capitale européenne.

¹ L'augmentation des crédits du chapitre 42-29-50 et la création du chapitre 42-29-60 sont assurées par des transferts internes.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU CHAPITRE 42-37 DEPUIS 1999
(en millions d'euros)

Articles budgétaires	LFI 1999	LFI 2001	PLF 2002
42-37-10 Aides, secours et subvention à divers organismes	3,29	2,19	2,18
42-37-20 Intervention du Centre d'analyse et de prévision	-	0,65	0,65
42-37-40 Interventions du ministre des affaires européennes	2,30	3,81	3,65
42-37-50 Fonds d'urgence humanitaire (ancien)	8,70	9,26	-
42-37-51 Fonds d'urgence humanitaire (nouveau)	-	-	9,26
42-37-52 Opérations exceptionnelles, aides aux sorties de crise (nouveau)	-	-	7,62
42-37-60 Interventions en matière de presse	0,08	0,52	0,36
42-37-90 Subvention d'exploitation de la desserte aérienne de Strasbourg et actions de promotion	4,42	2,44	2,60
TOTAL	18,79	18,88	26,35

a) La réforme des structures administratives de l'aide humanitaire d'urgence

L'actuelle structure administrative qui met en œuvre l'aide humanitaire est issue de la Cellule d'urgence et de veille créée en 1985 et qui était une unité interministérielle sous l'autorité du ministre de la Coopération. En 1992, a été créé le Service de l'action humanitaire au Quai d'Orsay, placé au sein de la direction des affaires politiques puis auprès du Secrétariat général.

En 2001, la réforme de ce dispositif a été décidée. Une Délégation à l'action humanitaire a été créée. Elle restera placée auprès du Secrétariat général.

Cette réforme s'inscrit dans la réorganisation de l'ensemble du dispositif français de gestion des crises internationales. Ce nouveau dispositif, annoncé le 11 juillet 2001 devant le Haut conseil de la coopération internationale, est destiné à assurer la conduite de la politique, le suivi et la coordination permanente des actions que la France peut être amenée à effectuer à l'étranger. Il résulte également de plusieurs rapports du HCCI (novembre 2000), du député Robert Gaï a et de la mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est qui était présidée par Roger Fauroux.

Le nouveau dispositif reposera sur trois instances :

- la « cellule de crise » interministérielle réunie au ministère des affaires étrangères, qui assure le pilotage politique. Elle est dirigée depuis décembre 1998 par le Dr Michel Bonnot ;
- une structure permanente d'appui interministériel, installée au Secrétariat général de la Défense nationale (SGDN) chargée d'assurer la mise en œuvre des orientations arrêtées par la cellule de crise ;
- l'Agence française de développement, désignée comme opérateur de référence des actions décidées et actuellement dirigée par Jean-Michel Severino.

Le nouveau dispositif doit permettre d'améliorer les capacités d'alerte et d'anticipation, d'identifier les moyens nationaux et multinationaux d'action et durant la crise d'améliorer la coordination des actions militaires et civiles. Pendant la phase de « peace building » ou de remise en marche économique et de rétablissement de l'Etat de droit, de promouvoir la place de la France. Dans cet objectif chaque ministère devra mettre à disposition un vivier d'experts publics ou privés prêts à intervenir dans des délais très brefs.

C'est donc dans ce cadre qu'apparaît au budget du ministère des affaires étrangères un article 42-37-52 nouveau, doté de 7,62 M €

Le budget dévolu jusqu'à présent au Fonds d'urgence humanitaire et mis à la disposition du Service d'action humanitaire, est un budget prévisionnel susceptible d'être abondé en fonction des besoins. 9,26 millions d'euros lui sont alloués en 2002.

ACTIONS ENTREPRISES EN 2001 PAR LE SERVICE D'ACTION HUMANITAIRE
(au 20 août 2001)

Pays	Montants en euros
Sierra Leone	127 300
Guinée	848 200
Burundi	139 200
Mozambique	228 700
Centrafrique	290 500
Soudan	194 800
Salvador	478 600
Pérou	114 300
Palestine	16 000
Irak	10 000
Inde	502 000
Afghanistan	762 200
Yougoslavie	521 800
Pologne	91 500
Ukraine	22 900
Bioforce 1	18 000

b) La promotion de la ville de Strasbourg et la question de la desserte aérienne

L'action de promotion de la ville de Strasbourg correspond au versement de subventions à des associations dont la mission est de renforcer le rôle européen de Strasbourg. Ces actions sont prévues dans le contrat de plan Etat-région 2000-2002, comme notamment celle du Centre d'information sur les institutions européennes (CIIE) à hauteur de 91 500 € par an.

¹ Participation au financement d'un séminaire de formation aux situations d'urgence pour les équipes du HCR

Les crédits correspondant à la prise en charge par l'Etat d'une partie du déficit d'exploitation de la desserte aérienne de Strasbourg représentent l'essentiel de l'article 42-37-90. La part de l'Etat est fixée à 66 % dans le contrat de plan, le solde de 34 % étant laissé à la charge des collectivités locales alsaciennes. Cette enveloppe budgétaire est plafonnée à hauteur de 12,5 millions d'euros sur trois ans.

Pour assurer la desserte aérienne de Strasbourg avec les capitales européennes, des délégations de service public sont établies pour une durée de trois ans. Les précédentes concernant Copenhague, Milan et Vienne sont arrivés à terme en mars 2001. Un nouvel appel d'offres est donc paru au Journal officiel des Communautés européennes le 6 décembre 2000 pour ces trois lignes. Elles ont été reconduites. Les liaisons avec Rome, Lisbonne et Madrid ont été ajoutées sur la base d'une enquête menée auprès des parlementaires européens.

Depuis le 25 mars 2001, quatre liaisons font l'objet d'une délégation de service public :

- Strasbourg-Vienne par Tyrolean Airlines,
- Strasbourg-Copenhague et -Milan par Regional Airlines,
- Strasbourg- Madrid par Air Nostrum.

Les liaisons avec Rome et Lisbonne, attribuées dans un premier temps à Air littoral, ont dû faire l'objet de nouveaux examens, suite au retrait de cette compagnie. Rome a fait l'objet d'un nouvel appel d'offres paru au Journal officiel des Communautés européennes le 6 juillet 2001, une seule proposition émanant d'Air Littoral ayant été reçue pour le précédent. La liaison avec Lisbonne fait l'objet d'une nouvelle étude, elle pourrait être mise en place pour mars 2002.

En raison des difficultés enregistrées depuis plusieurs années pour assurer la desserte aérienne de Strasbourg et de la diminution du nombre de lignes compensées, d'importants reports se sont accumulés permettant de diminuer la dotation annuelle (depuis 2000). Les crédits de reports devraient fortement diminuer en 2002 en raison de la mise en place des nouvelles liaisons aériennes et surtout du paiement par le ministère des affaires étrangères du solde du coût de la construction du parlement européen.

En effet, à la suite de sa mission de vérification au mois de décembre 2000, concernant les sommes réclamées par la Société d'aménagement et d'équipement de la région de Strasbourg (SERS) au titre des travaux de parachèvement du parlement européen, l'Inspection générale des Finances a estimé le solde dû à 2,66 M €. Conformément à la convention établie avec la SERS, cette somme est entièrement à la charge de l'Etat. Elle sera versée par le Département, sans compensation du ministère des Finances.

EVOLUTION DES CRÉDITS DÉVOLUS À LA DESSERTE AÉRIENNE DE STRASBOURG¹
(en millions d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Crédits	4,37	4,42	2,44	2,44	2,44
Reports annuels	1,69	4,95	5,32	6,63	2,57
Crédits disponibles	6,06	9,37	7,76	9,07	5,28
Crédits consommés	1,11	4,05	1,13	6,23	2,84

c) Interventions du ministre des affaires étrangères, « Aides, secours et subventions à divers organismes » (article 42-37-10)

Les crédits de 2001 seront reconduits en 2002 à hauteur de 2,2 millions d'euros. Cet article regroupe deux actions distinctes :

- les aides versées à des personnalités étrangères amies de la France ou les secours apportés à des personnes et des pays victimes de troubles ou touchés par des catastrophes naturelles, et pour lesquelles la France souhaite apporter son soutien ;

- les subventions versées au profit d'associations ayant sollicité une aide, et dont l'activité s'inscrit dans le champ d'intervention du Département. Ces versements sont effectués sur proposition du cabinet du Ministre après l'accord du Secrétaire général du ministère.

Au cours du premier semestre 2001, 47 % des crédits ont été dépensés, 93 % au titre des subventions.

d) Intervention du ministre délégué chargé des affaires européennes (article 42-37-40)

La dotation 2002 (3,65 M €) reconduit la dotation 2001 qui bénéficiait de 0,15 M € de réserve parlementaire.

En 2001, d'importants reports de l'année 2000 (1,77 M €) correspondant au reliquat de la campagne de communication lancée lors de la présidence française de l'Union européenne et 0,7 M € de fonds de concours de la Commission européenne sont venus abonder la dotation initiale. Durant le premier semestre 2001, 3,52 millions d'euros avaient été engagés pour :

¹ et aux actions de promotion à partir de 2000

- le versement d'une subvention à des associations à vocation européenne (1,36 M €) ou menant une opération ponctuelle dont l'objectif s'inscrit dans le champ d'intervention du ministre délégué ;

- la contribution aux frais de fonctionnement du Centre d'information sur l'Europe – Sources d'Europe (1,33 M €), à parité avec la Commission européenne. Ce centre a pour objet de répondre à la demande d'information de l'opinion publique sur la construction européenne en vue de mieux préparer celle-ci aux développements de l'Union ;

- la mise en œuvre du «Débat sur l'avenir de l'Europe» lancé au Conseil européen de Nice (0,84 M €). Sur cette somme, 0,59 millions d'euros ont été délégués aux préfetures de région, afin de relayer au niveau national le débat sur l'avenir de l'Europe. 0,25 M € ont été également alloués à Sources d'Europe pour assurer la coordination du débat au niveau national.

e) Les interventions en matière de presse (article 42-37-60)

La Direction de la communication et de l'information subventionne trois associations et un groupement d'intérêt public : l'Association de la presse diplomatique française, l'Association de la presse étrangère, l'Association des correspondants des radios et télévisions étrangères à Paris et le Centre d'accueil et d'orientation de la presse étrangère.

La constitution du Centre d'accueil et d'orientation de la presse étrangère en groupement d'intérêt public étant maintenant réalisée, le Département compte réduire sa contribution au financement de la structure, de 457 000 euros environ en 2001 à 305 000 euros en 2002. Cette évolution explique la baisse de la dotation de cet article dans le PLF 2002, et s'établira à 366 000 euros, au lieu de 518 000 en 2001.

L'Association de la presse diplomatique française est subventionnée par le ministère des Affaires étrangères depuis 1948, année de sa création. C'est une association dont les liens avec le Département sont très forts : son siège social est situé dans les locaux du Quai d'Orsay, son Président d'honneur est le Ministre des Affaires étrangères en exercice. La subvention versée par le Département représente 35 % environ des recettes de l'association, 16 % de celles-ci étant constituées des cotisations des adhérents. Cette association organise des voyages d'études et développe, depuis 1995, un programme de bourse de formation, allouées à de jeunes journalistes. En outre, l'association attribue également un prix pour un journaliste ayant contribué à la compréhension d'un problème de politique étrangère.

L'Association de la presse étrangère, dont l'origine remonte à la première guerre mondiale et qui a été recréée le 23 septembre 1945, regroupe les principaux correspondants en France de la presse étrangère. La subvention

versée par le Département représente 15 % environ des recettes de l'association, 43 % de celles-ci étant constituées des cotisations des adhérents. Ce budget permet à l'Association de la presse étrangère de publier un bulletin mensuel et d'organiser régulièrement des réunions-débats.

L'Association des correspondants des radios et télévisions étrangères est subventionnée depuis 1995. Auparavant, cette association fonctionnait grâce à la contribution des sociétés audiovisuelles publiques. Depuis 1994, seules RFO et RFI contribuent à son budget.

Le Centre d'accueil et d'orientation de la presse étrangère a été transformé en un Groupement d'intérêt public en 2001, ce qui assure la pérennité du Centre d'accueil et d'orientation de la presse étrangère, créé à l'occasion de la Présidence française de l'Union européenne. Les représentants de la presse, et notamment les journalistes disposant d'une faible infrastructure en France, ont bénéficié de tous les moyens utiles à l'exercice de leur mission. La création, à Paris, d'un lieu d'accueil, d'orientation, de réunion et de rencontre de la presse internationale, à l'instar de ceux qui fonctionnent dans les autres grandes capitales européennes, répond aux souhaits exprimés de façon récurrente par les représentants de la presse internationale. Cet organisme, permettant d'associer des intervenants publics et les structures associatives liés à la presse étrangère, comble l'absence de centre de presse international à Paris, comme il en existe dans les grandes capitales (Washington, Londres, Berlin, Bonn).

Le décret du 29 décembre 2000 a consacré la pérennisation du Centre d'accueil et d'orientation de la presse étrangère et sa nature interministérielle basée sur la coopération entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie et des Finances. La dotation du Département, au titre de l'année 2001, avait été fixée à 457 000 euros pour la mise en place et la participation au fonctionnement de la structure ; un effort équivalent a été fourni par le ministère des Finances. Le Service d'information du Gouvernement, neuf ministères, quatorze associations de journalistes, la Caisse des dépôts et consignations et huit entreprises publiques ou privées participent également à ce groupement d'intérêt public.

3. La stabilisation des crédits d'aide aux Français de l'étranger

a) Evolution des crédits

La dotation du chapitre 46-94, qui rassemble les moyens destinés à l'assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés en France, s'élèvera en 2002 à 23,05 millions d'euros soit une augmentation de 400 000 euros environ (+ 1,7 %). Cette augmentation correspond en fait à la progression générale du budget et au maintien de ces crédits en euros constants. Aucune mesure

d'ajustement au titre de l'effet change n'a d'ailleurs été obtenue. En 2002, la perte est estimée à 0,5 million d'euros.

EVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER 1999-2002
(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2001	PLF 2002
46-91-10 Frais de rapatriement	0,64	0,64	0,64
46-94-11 Assistance à l'étranger	16,69	17,24	17,33
46-94-12 Organismes d'aide et d'assistance aux Français à l'étranger	0,47	0,23	0,23
46-94-13 Fonds de concours	0,06	-	-
46-94-14 Sécurité des Français à l'étranger	0,76	0,77	0,77
46-94-15 Entretien des cimetières	0,21	0,24	0,29
46-94-16 Couverture santé ¹	-		
46-94-20 CSFE	1,40	1,47	1,47
46-94-31 Emploi et formation professionnelle	1,02	1,70	1,96
46-94-33 Adoption internationale	0,34	0,30	0,30
46-94-52 Assistance aux réfugiés étrangers	0,50	0,51	0,51
46-94-60 Anciens agents du service public de Maroc et de Tunisie	0,01	-	-
Total du chapitre 46-94	21,45	22,65	23,05
Total général	22,7	23,29	23,69

b) Protection sociale

La prise de conscience de la paupérisation de certaines communautés françaises à l'étranger, grâce au rapport de notre collègue Mme Cerisier-Ben Guiga, l'augmentation des binationaux en situation de précarisation a rendu nécessaire des moyens supplémentaires dans ce domaine.

¹ Contribution à la couverture santé des personnes à faible revenu dans le cadre de la Caisse des Français de l'étranger

Les moyens nouveaux dégagés seront consacrés à la création de postes d'assistants sociaux à l'étranger, le développement des aides à l'enfance démunie et aux enfants handicapés et la création de fonds de roulement pour les dépenses médicales de personnes en difficulté.

En outre, la loi sur la couverture maladie universelle des Français expatriés entrera en application en 2002. Elle permettra à nos compatriotes disposant de faibles revenus d'accéder à l'assurance volontaire maladie de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) moyennant la diminution d'environ un tiers des cotisations leur incombant. Les expatriés de moins de 35 ans bénéficieront d'une réduction de leurs cotisations maladie de 20 % jusqu'à 30 ans et de 10 % entre 30 et 35 ans.

c) L'emploi et formation professionnelle

Parmi les actions entreprises, on peut noter le renforcement du centre de Madagascar de l'AFPFE (association pour la formation professionnelle française à l'étranger) qui a été doté de structures nouvelles destinées à la formation dans le domaine agroalimentaire.

En 2001, le réseau des comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle à l'étranger (CCEFP) a permis de procurer un emploi à 3 600 personnes. En 2002, des actions communes seront développées avec l'Espace emploi international.

d) La Sécurité des Français de l'étranger

Pour faire face aux dangers de nature politique ou liés à des catastrophes naturelles encourus par les Français expatriés, le ministère a mis en place dans 160 pays des plans d'urgence et d'évacuation. Les réseaux radio de sécurité ont été considérablement développés (90 il y a quatre ans, 200 aujourd'hui). Les stocks alimentaires de sécurité sont, en outre, progressivement renouvelés en raison du risque posé par la maladie de «la vache folle».

IV. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Les crédits du titre V du ministère des affaires étrangères progressent en crédits de paiement mais régressent en autorisations de programme. Cette évolution illustre en grande partie l'évolution des différents programmes immobiliers en cours. **Les autorisations de programmes s'élèveront à 67,8 millions d'euros en 2002 contre 70 millions d'euros en 2001. Les crédits de paiement s'élèveront quant à eux à 54,1 millions d'euros contre 47,1 en 2001.**

EVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT(CHAPITRE 57-10) 1999-2002
(en millions d'euros)

Articles	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002
11- Administration centrale	2,04	2,88	3,05	4,57
21- Services à l'étranger	29,04	38,60	23,48	27,44
25- Logements à l'étranger	-	1,07	3,66	-
31- Etablissements d'enseignement	4,41	8,81	9,91	15,84
32- Instituts et centres culturels	4,68	5,78	3,28	2,45
61- Chiffre et communication	-	4,57	3,81	3,81
Total	42,38	60,67	47,18	54,12

A. LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

1. La réforme des procédures

Dans le cadre de la rationalisation de la politique immobilière du ministère, plusieurs **objectifs** sont poursuivis :

- la recherche d'une meilleure qualité technique des projets prenant notamment en compte la maintenance et l'entretien, dans le cadre d'une maîtrise du coût global ;

- une attention portée aux opérations de rénovation et de restauration dans leurs dimensions de mise en valeur du patrimoine, de mise à niveau

technique des installations et d'amélioration de l'usage et des différentes fonctionnalités du bâtiment ;

- une meilleure prise en compte de l'insertion dans le site conciliée avec l'expression du savoir-faire architectural contemporain ;

- la mise en œuvre enfin d'une véritable politique de maintenance, notamment pour le patrimoine récent.

Un comité de politique immobilière, incluant les directeurs politiques et géographiques, mais aussi des personnalités extérieures, a été créé depuis quelques années par le ministre pour apporter une expertise technique et financière, et un regard extérieur sur la politique immobilière. Organe de conseil, c'est aussi un instrument de travail, un lieu d'échange d'expériences et d'élaboration des méthodes et des procédures, par exemple en matière d'organisation des concours d'architecte.

En septembre 1999, le Département s'est adjoint les services d'un architecte-conseil afin de bénéficier de l'expérience, de la compétence et du conseil d'un professionnel de l'architecture dans l'élaboration et la mise en œuvre des opérations de construction, de rénovation et de réhabilitation des bâtiments. Début 2000, enfin, une convention a été passée avec un architecte-urbaniste, intervenant en amont des projets, en complément de l'architecte-conseil, notamment pour ce qui concerne les problèmes particuliers d'urbanisme et d'insertion dans les sites. Par ailleurs, le recours à un architecte local est de plus en plus recherché pour suivre sur place l'opération et pour assurer l'interface avec les autorités locales.

La programmation des opérations est soumise à l'arbitrage du Comité de politique immobilière présidé par le Ministre. Pour le recensement des besoins, une enquête préalable auprès des postes est effectuée, dans laquelle il leur est notamment demandé de justifier et de hiérarchiser leurs besoins. Les réponses sont ensuite étudiées par les services du Département et donnent lieu à l'établissement d'un projet de programmation soumis au Comité de politique immobilière.

Pour les opérations immobilières, le Département est amené à conclure un nombre important de marchés de travaux qui sont passés dans le cadre de la réglementation en vigueur sur les marchés publics. Dans le cas de travaux réalisés en France avec des entreprises françaises, les dispositions habituelles du Code des marchés publics s'appliquent de plein droit.

A l'étranger le Département, conformément à la circulaire du Premier Ministre en date du 3 mai 1988, relative à la passation des marchés publics à l'étranger, se réfère aux dispositions du Code des marchés publics, en tenant compte si nécessaire des règles de droit ou des situations de fait propres à l'Etat étranger sur le territoire duquel seront réalisés les travaux projetés. Il

doit veiller en tout état de cause au strict respect des règles qui sont à la base du droit français des marchés publics : principe d'économie, de mise en concurrence, d'égalité de traitement des concurrents etc...

Le dispositif de contrôle de ces différents marchés est exercé par le bureau des marchés et des relations financières relevant de la direction des affaires budgétaires et financières. Le Contrôleur Financier du ministère est bien entendu appelé à viser l'ensemble des actes, en outre soumis au contrôle de la Commission spécialisée des marchés de bâtiment (CSMB) placée sous l'égide du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. S'y ajoutent les inspections de la Cour des Comptes. A noter que des réunions périodiques se tiennent entre le ministère des affaires étrangères et la CSMB aux cours desquelles l'ensemble des marchés sont examinés par la commission, celle-ci décidant alors de les retenir ou non pour un examen complémentaire approfondi.

A l'étranger, les marchés passés localement sont signés par l'ambassadeur en sa qualité de « personne responsable des marchés ». Le service spécialisé du ministère veille, dans ce cas, à ce que soient transposées les règles applicables en France et met en place des procédures calquées sur celles du Code des marchés publics : appels de candidatures, commissions d'ouverture des plis, rapports d'analyse des offres, etc. Ces marchés sont également contrôlés par la CSMB à partir d'un certain seuil financier et par les Paeries dans les pays où elles existent.

L'action du ministère des affaires étrangères est donc contrôlée par plusieurs instances, tant a priori qu'a posteriori, permettant normalement d'avoir toutes les garanties sur le respect des procédures. Une récente mission de l'Inspection des Finances a d'ailleurs conclu à une bonne application par le service spécialisé des règles des marchés publics, même si des améliorations pourraient être réalisées. Ainsi, d'importants progrès doivent encore être faits, dans son rapport sur la gestion 2000, le contrôle financier du ministère relevait que, pour les travaux menés dans l'hôtel du Ministre, les montants initiaux des marchés de maîtrise d'œuvre ont augmenté de 100 % et ceux conclus avec les entreprises de travaux de 33 % en raison d'une définition imprécise des besoins et de retards dans les procédures.

Le ministère des affaires étrangères a, en outre, indiqué à votre rapporteur, qu'il avait engagé la mise en oeuvre **de nouveaux outils et de nouvelles pratiques pour améliorer la maîtrise des projets, la connaissance du patrimoine, la maîtrise des coûts et la capitalisation des informations** sur ces projets.

Trois actions ont été entreprises :

- **la mise en place de fiches d'opérations** rassemblant tous les éléments nécessaires en amont d'une opération et permettant d'une part, de suivre l'évolution de l'opération pendant sa réalisation, et d'autre part, de disposer des ratios de coûts et de délais pouvant alimenter une banque de données destinée à servir pour de nouveaux projets ;

- **l'établissement de contrats d'objectifs avec les antennes régionales du Service de l'Equipement** permettant, de préciser les domaines d'actions prioritaires et d'assurer une meilleure mobilisation des moyens, de mieux connaître les enjeux locaux du secteur géographique de l'antenne, de favoriser les échanges d'expérience entre les antennes et la capitalisation des acquis.

- **l'organisation d'un premier colloque d'échanges sur les pratiques immobilières à l'étranger.** A l'initiative du Ministère des Affaires étrangères, un colloque a été organisé le 8 février 2001 afin d'échanger sur le thème « Construire et gérer à l'étranger ». Une centaine de professionnels, représentant de grands organismes français présents à l'étranger (dont Air France, Accor, Alcatel, BNP-Paribas, France-Telecom), ont pu confronter leurs expériences dans plusieurs domaines : le montage des opérations, la maintenance, la connaissance des contextes locaux, l'architecture et l'aménagement intérieur. L'une des conclusions de ce colloque a été la proposition de création d'un observatoire commun des pratiques immobilières à l'étranger sous la forme d'un groupe de travail permanent.

2. Le lent développement d'implantations communes avec les pays de l'Union européenne

La réflexion sur le partage d'implantations communes et d'immeubles avec nos partenaires de l'Union européenne se poursuit, mais lentement, les mentalités étant particulièrement difficiles à faire évoluer. Ces implantations communes ne sont d'ailleurs pas toujours bien vécues sur place. C'est avec l'Allemagne et le Royaume-Uni que les choses ont le plus progressé sur le terrain.

Ainsi, au Japon, en attendant la construction de la nouvelle ambassade française à Tokyo, les services français s'installeront dans les locaux provisoires construits par l'Ambassade allemande lorsque ceux-ci auront terminé la construction de leur ambassade et intégré leurs nouveaux locaux.

A Banja-Luka, en Bosnie-Herzégovine, la création d'un bureau diplomatique est pilotée par l'Allemagne. Un bâtiment comprenant un rez-de-

chaussée et un étage, type grande villa, a été rénové en 2001. La participation financière française s'élève à 91 500 euros, calculée au prorata des surfaces occupées, soit 33%.

Au Kazakhstan, à Almaty, les représentations française, allemande et britannique seront installées dans le même bâtiment, loué par les trois États.

En Italie, le centre culturel de Palerme a été transféré en 2001 au 1^{er} étage, après rénovation des locaux, d'un bâtiment de deux niveaux situés dans une ancienne friche industrielle, « La Ziza », qui est en voie de transformation. Le Goethe Institut est déjà implanté au rez-de-chaussée.

B. LES PRINCIPALES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES EN 2002

Les principales opérations immobilières se poursuivant ou envisagées en 2002 sont les suivantes:

. En France

- Construction d'un nouveau Centre d'archives et transfert du service de la Valise diplomatique à La Courneuve. Les travaux sont estimés à 38,2 millions d'euros. 4,2 M € d'AP seront engagés en 2002.

. En Europe

- **Ambassade de France à Berlin**, poursuite des travaux pour une livraison de l'ensemble prévue au printemps 2002. Le coût global de l'opération est de 59,5 M €. Toutes les AP ont déjà été engagées.

Le projet vise à reconstruire l'Ambassade de France à Berlin pour y regrouper l'ensemble des services politiques et administratifs français et donner à la France un outil à la hauteur des relations franco-allemandes sur le terrain de la Pariser Platz qui a accueilli notre ambassade avant la dernière guerre. Le programme porte sur une surface utile de 9000 m² soit environ 20 000 m² de surfaces totales de plancher et prévoit en outre la résidence de l'ambassadeur.

Le concours d'architecture a été officiellement lancé en octobre 1996. Le jury présidé par le Secrétaire général du Quai d'Orsay a choisi sept équipes parmi lesquelles on retrouvait les grands noms de l'architecture française. Le jury final s'est réuni en mai 1997 et a proposé de désigner l'équipe de Christian de Portzamparc lauréate de la consultation. Le marché de maîtrise d'oeuvre a été notifié courant novembre 1997.

Les études ont été menées en 1998 et 1999. Le souci majeur de l'administration a été de maîtriser un budget global avoisinant 60 millions

d'euros TTC, la TVA allemande applicable à l'opération (16%) étant récupérable a posteriori.

Les travaux de fondations exécutés par l'entreprise Bauer (parois moulées, fond injecté, tirants d'ancrage et terrassements) ont été achevés mi-septembre 2000 pour un montant de 3,43 millions d'euros. Le marché du groupement Bilfinger-Berger et Alstom pour le gros oeuvre et l'aménagement intérieur a été notifié en août 2000 pour un montant de 34,83 millions d'euros. Ces deux marchés résultent d'appels d'offres restreints organisés conformément à la réglementation européenne régissant les marchés publics de travaux exécutés sous maîtrise d'ouvrage d'un Etat de la Communauté.

La livraison du bâtiment est prévue durant l'été 2002.

Cette opération fait par ailleurs l'objet d'un suivi de la part de notre collègue Jacques Chaumont, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits du ministère des affaires étrangères.

Le bilan prévisionnel actualisé de l'opération s'établit ainsi :

Opérations	Coût en M €
Concours	0,68
Rémunération maîtrise d'oeuvre	5,94
Fondations	3,43
Bâtiment et espaces verts	35,06
Décoration - ameublement	1,52
Missions OPC, études diverses, avocats, assurances, taxes locales	1,75
Révision de prix, divers et imprévus	2,70
1% artistique	0,30
TVA	8,07
Total TTC	59,45

- Ambassade de France à Varsovie, rénovation et restructuration, lourde opération de réhabilitation avec notamment d'importants travaux de désamiantage. L'estimation prévisionnelle globale est de 17,6 M € Les autorisations de programme prévues pour 2002 s'élèvent à 8,7 M €

- Ambassade de Moscou, rénovation. L'estimation prévisionnelle globale des travaux est de 6,5 millions d'euros. Les AP sont déjà engagés.

- Consulat général de Londres, rénovation. L'estimation prévisionnelle globale est de 6,1 M€ Les AP prévues pour 2002 s'élèvent à 5,4 M €

- Lycée de Bruxelles, travaux de gros entretien. L'estimation prévisionnelle globale s'élève à 2,3 M € Les autorisations de programme ouvertes pour 2002 s'élèvent à 2,15 M €

- Lycée de Milan, reconstruction du lycée existant pour porter sa capacité d'accueil de 770 à 950 élèves. L'estimation prévisionnelle globale est de 16,95 M € Les autorisations de programme ouvertes pour 2002 sont de 14,95 M €

- Lycée de Moscou, construction d'un lycée de 650 élèves par réhabilitation d'un bâtiment existant. L'estimation prévisionnelle globale s'élève à 12,2 M € Les autorisations de programme ouvertes pour 2001 s'élevaient à 9,91 M €

. En Afrique :

- Construction de la résidence diplomatique d'Abuja (Nigéria), opération décidée suite au transfert de la capitale fédérale de Lagos à Abuja. L'estimation prévisionnelle globale est de 6,2 M € Les autorisations de programme ouvertes pour 2002 sont de 0,8 M €

- Ambassade et consulat de Bamako, rénovation. L'estimation prévisionnelle globale est respectivement de 2,3 et de 2,8 M € L'ensemble des AP a déjà été mis en place.

- Ambassade à Accra, rénovation. L'estimation prévisionnelle globale est de 1,83 M € Les autorisations de programme ouvertes pour 2001 étaient de 1,52 M €

- Campus diplomatique de Moroni, restructuration. L'estimation prévisionnelle globale est de 1,07 M € Les AP prévues pour 2001 étaient de 0,91 M €

- Ambassade de Praia, construction. Les travaux sont estimés à 3,1 M € Les AP prévues en 2002 se montent à 2,8 M €

- Ambassade de Pretoria, construction d'une nouvelle ambassade. Les travaux sont estimés à 4,3 M € Les AP ouvertes sur 2002 sont de 3,4 M €

- Ambassade de Kinshasa, rénovation de l'immeuble dit du «Petit Pont». Les travaux sont estimés à 3,1 M € et les AP ouvertes sur 2002 s'élèveront à 0,45 M €

. En Afrique du Nord et au Moyen-Orient :

En Algérie :

- Alger : Construction de 60 logements dans le Parc Peltzer. Les travaux sont estimés à 13,5 millions d'euros. 10,7 M € d'AP sont prévus en 2002.

Rénovation du Lycée Ben Aknoun (2ème tranche) fermé depuis 1994. Les travaux sont estimés à 6,9 M € comme les AP ouvertes sur 2002.

- Annaba : Extension du consulat général (2ème tranche : construction de logements de fonction). Les travaux sont estimés à 3,9 M €

- Oran : Réouverture du consulat général. Les travaux sont estimés à 9,2 M € et les AP ouvertes pour 2002 s'élèveront à 8 M €

- Ambassade et services culturels à Amman, restructuration. Le montant estimé des travaux s'élève respectivement à 1,52 et 1,2 M €. L'ensemble des AP est déjà mis en place.

- Campus diplomatique de Koweït City, construction. Les AP prévues en 2002 se montent à 0,8 M € pour un total estimé de 6,9 M €.

- Beyrouth, Salle Montaigne et Café des Lettres, travaux estimés à 1,1 M € et AP prévues pour 2002 : 0,1 M €

- Ecole française de Damas, construction. Les travaux sont estimés à 7,7 M € et les AP pour 2002 à 0,1 M €

- Construction d'un nouveau lycée au Caire d'une capacité de 1600 élèves. Les travaux sont estimés à 27,1 M € et les AP pour 2002 à 3,9 M €. En 2001, les crédits dégagés avaient permis le financement du concours.

- Centre culturel de Tunis, création. Les travaux sont estimés à 9,3 M € et les AP pour 2002 à 0,1 M €

. En Asie :

- Ambassade de Tokyo, regroupement de l'ensemble des services de l'ambassade au sein d'un même bâtiment. Les travaux sont estimés à 38,2 millions d'euros. 4,6 M € d'AP seront engagés en 2002.

. En Amérique :

- Institut français d'Amérique latine à Mexico, 2ème tranche. Les travaux sont estimés à 11,5 M € et les 1,6 M € d'AP seront ouverts en 2002.

La première tranche portait sur le Centre d'information sur la France contemporaine (CIFC), consistant à la création d'un nouveau complexe regroupant et présentant sur un même lieu des informations culturelles, scientifiques, techniques et pédagogiques sur la France, consultables sur support multimedias.

L'établissement situé au centre ville de Mexico, dans le quartier de la « Zona Rosa » est installé dans l'ancienne ambassade de France, immeuble du début du siècle, offrant une superficie de 1 200 m² (surface hors oeuvre nette).

Le projet comprenait un réaménagement du bâtiment intégrant les normes parasismiques, avec un traitement soigné et de qualité pour les espaces intérieurs, et la création d'un bâtiment contigu, abritant une cafétéria, une librairie et des salles d'exposition. Les travaux ont été achevés en octobre 1998.

La seconde tranche de ce projet porte sur le regroupement de l'ensemble des activités de l'Institut français d'Amérique Latine, notamment les cours de français. Sur le même site l'opération comprendra également un auditorium d'une capacité de 300 places, une salle de conférences ainsi que plusieurs résidences d'artistes.

Suite à l'appel à candidatures de maîtres d'oeuvre en vue du concours d'architecture, cinq équipes ont été sélectionnées au premier trimestre 2000. Il faut noter que cette deuxième tranche a bénéficié de deux contributions financières privées : le legs Barbier (1,37 M €) et le don Turquois (1,83 M €).

CONCLUSION

Malgré une légère augmentation du budget en 2002, **le ministère des affaires étrangères ne dispose pas d'un niveau suffisant de ressources pour faire face à l'ensemble de ses missions de manière satisfaisante. Le budget est en réalité en stagnation, soumis aux aléas du dollar et de l'inflation.** On devra en effet attendre la fin de l'année pour savoir si le « pouvoir d'achat » du ministère sera ou non en augmentation.

Pour faire face à cette pénurie le ministère multiplie les initiatives pour optimiser sa ressource humaine et budgétaire et améliorer sa gestion. Mais ce processus a des limites. L'importance de notre réseau diplomatique, les services rendus aux français à l'étranger dans nos consulats, l'importance des contributions de la France au système des Nations Unies ou de son aide au développement sont des choix politiques fondamentaux qui ne peuvent être résulter de simples redéploiements de crédits dans une enveloppe fixée immuablement.

Il est en effet incontestable, malgré le redressement opéré ces dernières années, que le niveau global des crédits est l'un des plus faibles des 20 dernières années. Il est donc impossible d'espérer trouver dans le budget des affaires étrangères les ressources nécessaires pour accroître nos contributions volontaires et notre aide au développement. L'année 2002 est à ce titre assez symbolique puisque les efforts faits dans certains domaines se traduisent inéluctablement par des baisses de crédits, notamment de l'aide au développement.

Depuis plusieurs années, votre rapporteur et les parlementaires de votre commission déplorent cette situation. Malgré leurs remarques répétées, aucune augmentation significative du budget n'a été décidée. Cette faiblesse du budget et donc des crédits d'intervention de la France dans les organisations internationales, notamment celles du système des Nations Unies, induit une réduction de notre influence.

La faiblesse du budget emporte aussi une réduction drastique de notre coopération. La coopération militaire est en réduction de plus d'un tiers depuis sa réforme qui devait organiser son « redéploiement ». Il en est de même de notre aide au développement, depuis la réforme et la fusion des deux ministères les crédits n'ont pas cessé de décroître. L'objectif de la réforme n'était-il pas pourtant le maintien du montant de notre aide ?

Votre rapporteur ne souhaite toutefois pas qu'au moment où la France est confrontée à une crise internationale majeure, ces critiques apparaissent comme le rejet ou un manque de solidarité vis à vis de l'action menée par notre pays et notre ministre des affaires étrangères.

Tout au contraire, il souhaite marquer son refus d'accepter un niveau de dotation ne permettant pas à notre pays de développer la politique extérieure qui correspond à ses ambitions.

C'est pourquoi en raison des très fortes réserves formulées et approuvées par votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 2002.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 7 novembre 2001.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, Mme Monique Cerisier-ben Guiga a souligné que les postes consulaires en Europe et dans le monde gardaient une grande utilité en raison de l'augmentation du nombre des expatriés et a rappelé que le ministère des affaires étrangères avait déjà perdu 10 % de ses effectifs depuis 1985, alors même que les besoins en personnel des services des visas augmentaient. Elle a souligné que l'amélioration des locaux et des moyens techniques ne pouvait pallier les manques d'effectifs ou de moyens financiers pour former ces personnels et les fidéliser. Elle a enfin rappelé que plusieurs millions de Français, expatriés ou non, dépendaient du ministère des affaires étrangères pour leur état civil.

M. André Dulait a précisé que les autres pays européens avaient une approche différente de la mission de leurs consulats, notamment pour ce qui relève des actes notariés et a souligné qu'il fallait favoriser une harmonisation européenne. Il a également indiqué que les réseaux de la Direction des relations économiques extérieures (DREE) n'étaient pas complètement comparables aux réseaux du ministère des affaires étrangères, beaucoup plus visibles politiquement.

*

**

Au cours de la réunion du 21 novembre 2001, la commission a examiné l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé que le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2002 était insuffisant. Globalement, en effet, a-t-il précisé, les crédits du ministère, en francs constants, marquaient une stagnation par rapport à l'an passé. Déjà, l'année dernière, la commission avait sévèrement jugé les crédits dédiés à notre action diplomatique. Espérant un effort réel pour l'exercice suivant, elle avait cependant, a-t-il rappelé, voté les crédits proposés. Cet effort n'était pas, malheureusement, au rendez-vous aujourd'hui, malgré une actualité internationale, et pas seulement depuis le 11 septembre, qui pouvait légitimement faire de l'action diplomatique une priorité gouvernementale. Cela, a ajouté M. Xavier de Villepin, président, en dépit de l'action du ministre lui-même, qui n'a pas ménagé ses efforts auprès de son collègue de l'économie et des finances pour dégager des ressources

supplémentaires, indispensables à un meilleur fonctionnement de ses services et, d'une façon générale, à l'influence extérieure de notre pays.

Ce projet de budget ne paraissait pas, selon M. Xavier de Villepin, président, à la hauteur de nos ambitions ni même de l'action conduite, avec talent, a-t-il estimé, par le ministre des affaires étrangères lui-même, sous l'autorité du Président de la République et du Premier ministre.

Les moyens de fonctionnement, a-t-il déploré, étaient trop chichement mesurés. Malgré de louables efforts de modernisation et de rationalisation de la gestion, cette situation compliquait toujours davantage le travail des agents du ministère, tant à l'administration centrale que dans nos postes diplomatiques et consulaires. Les crédits d'action internationale, pour leur part, avec une masse de crédits globalement inchangée par rapport à l'an passé, permettaient certes d'augmenter certains crédits d'action culturelle, ce qui était une bonne chose. Cela se faisait cependant aux dépens de notre action en faveur du développement ou de la coopération militaire, dont les crédits diminuaient encore cette année, malgré une réforme de nos structures de coopération qui aurait justifié une tendance inverse.

Pour cet ensemble de raisons, M. Xavier de Villepin, président, a indiqué que, pour sa part, il se résoudrait à émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Claude Estier s'est étonné de ce qui semblait être l'intention de la majorité sénatoriale de rejeter les crédits du ministère des affaires étrangères pour 2002. Ce budget ne lui paraissait pas plus insuffisant que celui de l'an passé que le Sénat avait pourtant voté. Un tel rejet interviendrait par ailleurs dans des circonstances internationales qui conduiraient, à l'extérieur, à une mauvaise interprétation de ce vote et comme un désaveu de l'action du ministre.

M. Michel Caldaguès a estimé que le fait, pour des parlementaires, de ne pas voter un budget ne devait pas conduire à les placer en situation d'accusés. Au demeurant, le fait de pouvoir choisir entre le pour et le contre constituait, en dernier ressort, la principale liberté de tout Parlement.

La commission a alors émis un avis défavorable sur l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.