

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 1

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.*

Voir les numéros :

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

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
1. <i>Le budget du ministère des Affaires étrangères ne figure pas au rang des priorités gouvernementales, et s'inscrit dans un contexte de régression des crédits affectés à l'action extérieure de la France</i>	4
2. <i>Dans ce contexte de baisse globale des moyens de l'action extérieure, les coûts de gestion se sont sensiblement alourdis</i>	5
3. <i>Multiforme, la « grande réforme » du ministère s'est clairement arrêtée au recalibrage du réseau</i>	5
4. <i>Partiellement pris en compte dans la loi de finances initiale, l'effet-change pèse de façon croissante sur le budget du ministère</i>	6
5. <i>Face au contexte international souligné par les événements du 11 septembre, ou issu d'eux, les choix du budget 2002 paraissent inadéquats</i>	7
6. <i>En tout état de cause, la traduction concrète des priorités retenues, ou évoquées, par le Gouvernement, appelle une appréciation nuancée.</i>	8
7. <i>Fin 2002, les réserves financières du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger seront asséchées</i>	10
CHAPITRE PREMIER PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	12
A. EVOLUTION GLOBALE DU BUDGET DES AFFAIRES ETRANGÈRES : UNE NON PRIORITÉ	12
B. EVOLUTION GÉNÉRALE PAR TITRE	15
1. <i>Moyens de fonctionnement</i>	15
2. <i>Moyens d'intervention</i>	16
3. <i>Moyens immobiliers</i>	17
4. <i>Subventions d'investissement</i>	18
C. EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET EFFECTIFS RÉELS : UN ÉCART DE UN À DEUX	19
1. <i>Une divergence conséquente</i>	19
2. <i>Évolution des emplois budgétaires en 2002</i>	20
CHAPITRE DEUX PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT	22
A. AGRÉGAT 1 : « PERSONNEL, MOYENS ET ÉQUIPEMENT DES SERVICES » : LE TIERS DES MOYENS DU MINISTÈRE	22
1. <i>« Missions », « objectifs », « indicateurs »</i>	24
a) <i>Objectif ou moyen ?</i>	24
b) <i>La « grande réforme » du ministère : un bilan mitigé</i>	24
2. <i>Évolution des moyens en 2002</i>	28
a) <i>Rémunérations et charges sociales : le poids de l'effet-change</i>	29
b) <i>Moyens généraux des services à l'étranger : une globalisation utile</i>	30
(1) <u>La situation dégradée des recrutés locaux</u>	30
(2) <u>La poursuite de la déconcentration des moyens généraux des services à l'étranger</u>	31
c) <i>Organismes divers : un traitement différencié</i>	32
(1) <u>Reconduction générale des moyens en francs courants</u>	32
(2) <u>Le cas particulier du Haut Conseil de la Coopération Internationale</u>	32
(3) <u>L'OFPPRA : une priorité du budget 2002</u>	33
d) <i>Voyages, réceptions, déplacements ministériels : une dotation initiale traditionnellement sous-évaluée</i>	33

e) Les opérations immobilières : une préemption lourde sur les prochains exercices	33
B. AGRÉGAT 2 : « ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ » : LE POIDS DE L'AEFE.....	36
1. « Missions », « objectifs », « indicateurs » : <i>des améliorations nécessaires</i>	36
2. <i>Évolution des moyens en 2002</i>	38
a) L'Agence pour l'Enseignement du Français à l'étranger (AEFE) : inquiétude.....	38
(1) <u>Vers l'assèchement du Fonds de réserve</u>	38
(2) <u>Une nécessaire remise à plat</u>	39
b) Les Français de l'étranger : une priorité limitée.....	43
C. AGRÉGAT 21 : « COOPÉRATION ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES »	44
1. « Missions », « objectifs », « indicateurs » : <i>un sentiment de confusion</i>	44
2. <i>Évolution des moyens en 2002</i>	48
a) Une base fragilisée par les conditions d'exécution 2001	48
b) Les impasses du budget 2002.....	51
(1) <u>Contributions à des dépenses internationales : une impasse minimale de 150 millions d'euros sur les opérations de maintien de la paix</u>	51
(2) <u>Transport de l'aide alimentaire : une dette de 28 millions d'euros</u>	56
(3) <u>Aide aux sorties de crise et aide d'urgence : aucun crédit supplémentaire</u>	56
(4) <u>Coopération militaire et de défense : nouveau recul de près de 6 %</u>	57
(5) <u>Concours financiers : suppression progressive des marges de manœuvre</u>	58
(6) <u>Financement des projets de développement : poursuite de la baisse globale des moyens, au profit d'une prépondérance accrue de l'AFD</u>	58
c) Les priorités retenues pour 2002 : un effort relatif	59
(1) <u>Le réseau des établissements culturels : une réforme qui reste à faire</u>	59
(2) <u>L'audiovisuel public extérieur : un instrument encore trop délaissé</u>	61
(3) <u>L'accueil des étudiants étrangers : des conditions insuffisamment compétitives</u>	62
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	63
A. PRISE EN COMPTE DE LA RÉFORME DES FONDS SPÉCIAUX.....	63
B. MESURES PRISES À TITRE NON RECONDUCTIBLE	63
EXAMEN EN COMMISSION	65

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le budget du ministère des Affaires étrangères ne figure pas au rang des priorités gouvernementales, et s'inscrit dans un contexte de régression des crédits affectés à l'action extérieure de la France

Gonflé en 2002 par le rattachement des crédits représentatifs de la contribution française au Fonds européen de développement, soit 218 millions d'euros (1,43 milliard de francs) en crédits de paiement et 3,36 milliards d'euros (22 milliards de francs) en autorisations de programme, le budget des Affaires étrangères atteint 3,7 milliards d'euros (23,81 milliards de francs).

Hors transfert du FED, ceci correspond à une évolution de 1,3 % en francs courants, alors que la progression moyenne de l'ensemble des budgets civils s'élève à 2,2 %, et que l'hypothèse inflationniste est fixée à 1,5 %.

En d'autres termes, le budget des Affaires étrangères ne figure pas au rang des priorités gouvernementales, et les moyens qui lui sont affectés se traduisent par une légère diminution de son pouvoir d'achat.

De fait, en 2002, le budget des Affaires étrangères représentera à peine plus de 1 % du total du budget général (1,28 % hors transfert du FED) alors qu'il en représentait presque 2 % (1,7 %) en 1992. Figurant au onzième rang des budgets civils, son montant est désormais inférieur à celui des Anciens combattants.

En réalité, il n'est plus suffisant de se targuer de posséder le deuxième réseau diplomatique et consulaire au monde après celui des Etats-Unis, et bien avant celui de la Russie, avec 151 ambassades, 17 missions multilatérales et 105 postes consulaires et assimilés. Il n'est d'ailleurs guère adéquat de mesurer la présence d'un pays et son influence dans les affaires internationales à l'aune de ce seul critère. Avec un réseau pratiquement inférieur de moitié, le Royaume-Uni joue aujourd'hui un rôle croissant, dont les facteurs, qui méritent d'être médités, correspondent davantage à la croissance réelle de ses moyens d'intervention « à l'international », qu'à celle de ses moyens de fonctionnement.

Certes, le budget des Affaires étrangères ne couvre pas l'ensemble des crédits affectés à l'action extérieure de la France. En 2002, ceux-ci devraient s'élever à 8,92 milliards d'euros (58,5 milliards de francs). Toutefois, bien qu'en légère progression par rapport à 2001, ce montant ne

permet pas de retrouver le niveau atteint en 1996 : 9,47 milliards d'euros (62,1 milliards de francs).

2. Dans ce contexte de baisse globale des moyens de l'action extérieure, les coûts de gestion se sont sensiblement alourdis

Près du quart de ce montant (22,5 %), soit 1,68 milliard d'euros (11,02 milliards de francs), correspond en 2002 à ce qui est qualifié –mot d'enfant, en quelque sorte... – de « coût d'animation des services »¹.

Or, en 1996, ils n'en représentaient que 16,4 %².

En d'autres termes, si, au cours de la législature, les crédits globalement consacrés à l'action extérieure de la France ont régressé, en valeur absolue comme en pourcentage du PIB, leur coût administratif de gestion s'est sensiblement alourdi.

De fait, en 2002, au titre de sa « présence dans le monde », la France compte, outre les 273 postes diplomatiques évoqués, 255 postes dépendant du ministère de l'Economie et des finances (dont 157 postes d'expansion économique), 17 bureaux de la Datar et 277 postes dépendant d'autres ministères techniques (attachés de défense, personnels du SCTIP, réseau des Anciens combattants, attachés agricoles, conseillers des affaires sociales, magistrats de liaison, conseillers maritimes, agents de l'aviation civile). Ceci représente un total de 14 535 agents, hors recrutement local, et compte non tenu des réseaux parallèles de l'Agence française de développement, de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger, des centres et instituts culturels, des alliances françaises et des chambres de commerce et d'industrie...

3. Multiforme, la « grande réforme » du ministère s'est clairement arrêtée au recalibrage du réseau

Des efforts de rationalisation ont été menés depuis cinq ans. Ils se traduisent par une évolution qui peut être qualifiée de « mesurée ». Entre 1997 et 2001, le nombre total des ambassades est passé de 154 à 151, et le nombre de postes consulaires de 109 à 104.

Il reste que l'ampleur du réseau français n'est pas dénuée d'effets pervers, qu'il convient de mesurer.

¹ In : Etat récapitulatif des crédits concourant à l'action extérieure de la France - PLF 2002.

² 9 271,85 milliards de francs 1997 sur un total de 56 405,6 milliards de francs 1996

Source : Etat récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France - PLF 1997

Sous l'impulsion déterminée et constante du Ministre, le ministère a entrepris une profonde réforme de sa gestion, portant notamment sur la déconcentration des crédits, la globalisation des moyens de fonctionnement, la réforme des instruments comptables, et la gestion des moyens immobiliers. Cet effort considérable mérite d'être salué.

Parce qu'il était justifié par les dysfonctionnements et les inefficacités liées à l'étendue du réseau, cet effort trouve ses limites dans le fait qu'il n'a pas été précédé, comme il aurait pu l'être en début de législature, par un recalibrage du réseau auquel il s'appliquait. Il est vrai qu'est intervenue l'absorption de l'ancien ministère de la coopération, qui a considérablement contribué à compliquer l'exercice, et ne paraît d'ailleurs toujours pas pleinement digérée.

4. Partiellement pris en compte dans la loi de finances initiale, l'effet-change pèse de façon croissante sur le budget du ministère

L'importance du réseau à l'étranger alourdit la contrainte forte de l'effet-change qui intervient dès le calibrage du budget initial, et pèse ensuite sur les conditions d'exécution budgétaire.

Dans le calibrage du budget initial, une part croissante des majorations de crédits de fonctionnement dont paraît disposer le ministère, correspond en réalité à la prise en compte de la hausse du dollar sur les rémunérations des agents du ministère servant dans les postes concernés. En cours d'exécution ensuite, parce que le réseau diplomatique français à l'étranger fonctionne avec près de 6 000 agents recrutés localement, non comptabilisés dans les emplois budgétaires du ministère, et représentant près de 70 % du total de ces effectifs, pour un coût supérieur à 500 millions de francs. Le ministère des Finances a toujours refusé de prendre en compte, en loi de finances initiale, la dérive liée à une évolution défavorable de l'effet change-prix sur les coûts de fonctionnement des services et sur la rémunération des recrutés locaux. Considérable au cours de la législature, celle-ci a lourdement pesé en gestion sur l'enveloppe initiale des crédits, et diminué d'autant les moyens réels du ministère. Il convient de souligner que le budget 2002 est calculé en fonction d'un dollar à 7,05 F alors qu'il est actuellement à près de 7,50 F.

A cet égard, la modification introduite en 2002, qui permet de globaliser au sein d'une enveloppe unifiée les moyens généraux de fonctionnement et la rémunération des recrutés locaux, constitue sans doute un élément de souplesse bienvenu.

Mais elle ne résout pas le problème de la dérive en francs constants des moyens de fonctionnement des postes à l'étranger.

En d'autres termes, plus le réseau est ample, plus les contraintes des budgets de fonctionnement à l'étranger obèrent le budget global du ministère, exerçant mécaniquement, au sein d'une enveloppe globale réduite, un effet d'éviction sur ses moyens d'intervention, nécessairement nocif pour le contenu et l'image de l'action extérieure de la France.

C'est bien ce que souligne la progression importante, en cinq ans, du coût de gestion de notre action extérieure.

Il reste que, compte tenu de la spécificité internationale, du budget des Affaires étrangères, la pusillanimité dont fait preuve le ministère de l'Economie et des finances est peu justifiée, voire malhonnête. Les combats constants menés sur le simple maintien du pouvoir d'achat des moyens de fonctionnement et des indemnités de résidence finissent en outre par occuper au-delà du raisonnable le temps, et l'énergie des chefs de poste concernés.

5. Face au contexte international souligné par les événements du 11 septembre, ou issu d'eux, les choix du budget 2002 paraissent inadéquats

L'analyse de l'évolution des crédits 2002 fait ressortir des impasses conséquentes, sur des postes qui, dans la situation internationale actuelle, appellent un effort particulier. Certes, les attentats du 11 septembre sont intervenus après les arbitrages budgétaires, mais il est difficile de les qualifier d'« accident conjoncturel ». Et qui est mieux placé que le ministère des Affaires étrangères pour apprécier les germes et analyser les facteurs des grandes évolutions du monde contemporain¹ ?

Or, dans le budget 2002, ni les contributions de la France à des dépenses internationales -obligatoires ou volontaires-, ni l'aide d'urgence et humanitaire, ni l'aide aux sorties de crise, ni les concours financiers aux pays en développement ne font l'objet de la moindre progression de moyens. Les crédits affectés au financement d'actions et de projets de coopération diminuent. La coopération militaire supporte à elle seule la quasi-totalité des économies demandées au ministère, et voit ses crédits amputés de près de 6 %.

La dégradation des moyens affectés à la coopération et à l'aide au développement a fait l'objet d'une analyse approfondie de M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits d'aide au développement. Pleinement

¹ Il est vrai que cette fonction ne figure pas au rang des dix objectifs retenus par le ministère, qui souhaite néanmoins « contribuer à la sécurité internationale » et de « promouvoir la paix et la démocratie ».

d'accord avec les termes de cette analyse qu'il ne reprendra donc pas, votre Rapporteur souhaite insister plus particulièrement sur la situation des contributions de la France à des dépenses internationales.

Le contour exact du déploiement d'une force multinationale en Afghanistan, à la suite de la résolution 1378 du Conseil de Sécurité prise le 15 novembre dernier, reste à préciser. Il n'en demeure pas moins que la France se trouve, en fin d'exercice 2001, débitrice de près de un milliard de francs au titre des contributions aux opérations de maintien de la paix. Comme la dotation 2001 a été strictement reconduite en 2002, une dette au moins de même ampleur réapparaîtra dès le prochain exercice.

Il est, par ailleurs, regrettable de constater le recul de la France, membre permanent du Conseil de sécurité, en-deçà du dixième rang des contributeurs volontaires aux organismes et fonds onusiens. Il est tout aussi consternant de constater, à l'occasion de la 56^{ème} Assemblée générale des Nations-Unis, que lorsque le HCR lance une opération spécifique pour les réfugiés afghans, la France est absente des contributions, versées à hauteur de 52 millions de dollars par vingt pays, dont le Chili et la République tchèque...

6. En tout état de cause, la traduction concrète des priorités retenues, ou évoquées, par le Gouvernement, appelle une appréciation nuancée.

Les priorités retenues par le budget 2002, celles en tout cas soulignées par le Gouvernement, concernent le réseau des établissements culturels, l'audiovisuel extérieur, l'accueil des étudiants étrangers, l'appui aux organisations de solidarité internationale et à la coopération internationale, les conditions de vie des Français à l'étranger, et le lancement d'un important programme immobilier en Algérie. Les efforts consentis, réels, doivent toutefois être relativisés.

On relèvera auparavant que, de façon moins « médiatisée », le personnel du ministère bénéficie de l'essentiel des mesures nouvelles du Titre III sous forme de revalorisation des indemnités de l'administration centrale, d'une nouvelle bonification indiciaire pour l'encadrement supérieur, et de la revalorisation des dotations d'action sociale.

Les moyens des établissements culturels et de recherche sont renforcés par une mesure nouvelle de 20 millions de francs, destinée pour moitié à l'amélioration de la situation des recrutés locaux des établissements à autonomie financière et pour moitié au renforcement des moyens du réseau. Parallèlement toutefois, la nécessaire réforme du réseau, annoncée depuis plusieurs exercices, passant notamment par la professionnalisation accrue des

personnels, la mise en place d'outils d'évaluation et le recentrage sur les missions culturelles et scientifiques, ne paraît guère concrétisée.

L'audiovisuel public extérieur bénéficie de 30 millions de francs de crédits supplémentaires, dont 23 sont affectés à TV5, soit une enveloppe correspondant à la moitié des besoins. Outil essentiel de la présence française à l'étranger, le secteur audiovisuel a enregistré de sensibles progrès au cours de la législature : rationalisation du réseau ondes courtes, préservation de RMC-Moyen-Orient, mise en place de TV5-Monde, renforcement des programmes français et des aides à l'exportation des produits culturels français. Pour autant, la part des crédits d'intervention consacrée à l'audiovisuel au sein du ministère –soit 5 % environ du total des crédits d'intervention- demeure insuffisante, au regard des besoins et de l'influence potentielle de ce vecteur contemporain. En particulier, le renforcement souhaité de la présence française sur les bouquets satellitaires mérite d'être concrétisé. La part des crédits réservée à cet objectif demeure en effet inférieure à 5 % du total des crédits audiovisuels. De même, la part réservée à l'exportation des programmes, soit à peine plus de 1,5 % du total, reste dérisoire.

La volonté de renforcer l'accueil d'étudiants étrangers se traduit par une mesure nouvelle de 15 millions de francs pour financer la mise en place du programme de bourses «Major » destiné à prendre le relais des bourses d'excellences de l'AEFE, après l'admission de ses élèves étrangers dans les grandes écoles ou en deuxième cycle universitaire en France. Cette mesure devra, pour être pleinement efficace, prendre en compte les conditions d'accueil, d'installation, d'hébergement et d'accompagnement des étudiants étrangers en France. Actuellement très en-deçà du niveau atteint par le système américain ou même canadien, celles-ci constituent un important facteur discriminatoire.

Le Gouvernement souhaite insister sur la nouvelle progression des crédits d'assistance aux Français de l'étranger. En réalité, celle-ci est inférieure de moitié à celle enregistrée en 2001, certes partiellement liée à l'effet d'un transfert de moyens en provenance du budget de l'Emploi. En particulier, les crédits affectés à la sécurité ne bénéficient d'aucune mesure nouvelle, et demeurent fixés à 5 millions, soit la moitié du niveau atteint en 1998.

Enfin, la répartition des moyens de l'enveloppe de crédits immobiliers envisagée pour l'exercice 2002 fait apparaître que les projets algériens (rénovation du lycée Ben Aknoun, construction de logements dans le parc Peltzer, rénovation du consulat général d'Oran, construction du consulat général d'Annaba) préemptent le tiers de l'enveloppe globale (soit plus de 200 millions de francs). Pour autant, il ne semble pas que les moyens de fonctionnement et de sécurité correspondants aient également été inscrits dans

le projet de loi de finances initiale. Il s'agit clairement d'une décision dont la cohérence globale n'a pas été prise en considération.

7. Fin 2002, les réserves financières du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger seront asséchées

Les multiples interrogations suscitées au cours des derniers exercices par la situation et les perspectives du réseau de l'enseignement français à l'étranger se transforment désormais en une réelle inquiétude.

La majoration de la subvention consentie pour 2002, soit moins de 22 millions de francs, finance la moitié seulement des augmentations de charges liées à l'indice fonction publique et au taux de change ; elle correspond aux deux-tiers de la demande faite en matière de bourses ; elle ne permet aucun financement du plan de juin 2000 destiné à améliorer le système de rémunération des résidents ; elle laisse entièrement de côté la question des charges correspondant à la réouverture du lycée Ben Aknoun d'Alger ; elle ne tient enfin aucun compte des nécessaires travaux immobiliers dans les établissements conventionnés, dont, au cours de ses différents déplacements, votre Rapporteur continue de constater l'urgence, au regard du seul respect des normes minimales de sécurité.

Au total, l'« impasse » correspondant à ces besoins peut être évaluée à 21 millions d'euros environ (140 millions de francs). De fait, le Fonds de réserve de l'AEFE, qui se situait confortablement à plus de 300 millions de francs en 2000, sera complètement asséché au cours de l'exercice 2002, fragilisant considérablement la situation de l'AEFE.

En réalité, la configuration du réseau, comme ses modalités de gestion, appellent une réflexion approfondie, et surtout des décisions politiques de fond.

La comparaison du réseau entre la rentrée 1997 et la rentrée 2001 montre que les décisions de recalibrage géographique n'ont pas été prises, qui étaient pourtant de nature à rationaliser le réseau. L'analyse des ratios pédagogiques moyens fait apparaître en outre un niveau de confort élevé, sans rapport avec les moyennes nationales, pour un impact incertain sur le niveau pédagogique, mais une incidence évidente sur les coûts de scolarisation, et donc la charge qui en découle, pour le budget de l'Etat comme pour les parents d'élèves.

Il est clair que la gestion directe de l'ensemble des établissements est exclue, compte tenu de son coût exorbitant pour les finances publiques. Mais il est très difficile à des associations de parents d'élèves dont la plupart sont en poste pour quelques années de prendre des décisions qui engagent l'avenir des établissements pour de très longues années et pouvant avoir des

incidences importantes sur les droits d'écolage. L'hypothèse d'une tutelle conjointe avec l'Education nationale, justifiée par la scolarisation d'enfants français, se heurte évidemment à la question du partage de la charge financière. Un recours accru au système des fondations, courant chez nos principaux partenaires, pourrait être utilement exploré.

Il paraît souhaitable, dans un souci tout à la fois de bonne gestion des fonds publics et de prise en compte de l'intérêt des élèves, de conclure un contrat d'objectifs et de moyens comportant clairement, à partir d'un état des lieux détaillé, un engagement sur les résultats.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Budget des Affaires étrangères

	LFI 2001		PL 2002		Evolution 2000/2001 en %
	Meuros	MF	Meuros	MF	
Titre III - Moyens des services	1 456,3	9 552,7	1 496,5	9 816,4	+ 2,8
Titre IV - Moyens d'intervention	1 605,3	10 530,3	1 606,1	10 535,3	+ 0,04
Titre V - Equipement administratif					
AP	70,1	459,5	67,8	445,0	-3,1
CP	47,2	309,5	54,1	355,0	+ 14,7
Titre VI - Subventions d'investissement					
AP	353,8	2 320,8	302,9	1 986,9	-14,4
CP	259,2	1 700,2	254,7	1 670,7	-1,7
Contribution au FED ⁽¹⁾					
AP			3 357,9	22 026,4	n.s.
CP			218,5	1 433,3	n.s.
Total y compris FED					
AP	423,9	2 780,6	3 728,6	24 458,0	n.s.
DO + CP	3 368,0	22 092,6	3 629,9	23 810,6	n.s.
Total hors FED					
AP	423,9	2 780,6	370,7	2 431,6	-12,5
DO + CP	3 368,0	22 092,6	3 411,4	22 372,7	+ 1,3

(1) jusqu'à présent inscrite au budget des charges communes

A. EVOLUTION GLOBALE DU BUDGET DES AFFAIRES ETRANGÈRES : UNE NON PRIORITÉ

En 2002, le budget des Affaires étrangères devrait s'élever à 3630 millions d'euros en moyens de paiement (23,8 milliards de francs), compte tenu du transfert, pour 218,5 millions d'euros (1,43 milliard de francs) de la contribution française au Fonds européen de développement (FED), jusqu'alors inscrite au budget des Charges communes.

Compte non tenu de ce transfert, le budget s'élève à 3 412 millions d'euros (22,4 milliards de francs), soit une progression de 1,3 % en francs courants.

On rappellera que la progression moyenne de l'ensemble des budgets civils s'élève à 2,2 %, et que l'hypothèse de taux d'inflation est fixée à 1,5 %.

Le budget des Affaires étrangères n'est donc aucunement une priorité du Gouvernement actuel, et les moyens qui lui sont affectés reflètent une légère diminution de son « pouvoir d'achat ».

En 2002, le budget des Affaires étrangères représentera 1,37 % du total du budget général (1,28 % hors transfert FED)¹, moins du dixième de la charge de la dette et 0,2 % du PIB.

Figurant au onzième rang des budgets civils de l'Etat, son montant est désormais légèrement inférieur à celui des Anciens combattants (3.627 millions d'euros).

¹ Alors qu'il en représentait 1,68 % en 1993

Principales évolutions du budget 2002

	LFI 2001		PLF 2002				Evolution C/A en %
	Meuros (A)	MF (A)	Avant transferts		Après transferts		
			Meuros (B)	MF (B)	Meuros (C)	MF (C)	
Moyens de fonctionnement							
31-12 - Primes	33.99	222.96	38.46	252.28	38.68	253.72	+ 13.8
31-90 - Rémunérations + charges	671.40	4 404.10	68.60	449.99	686.74	4 504.72	+ 2.3
33-92 - Œuvres sociales	5.24	34.37	5.67	37.19	5.67	37.19	+ 8.2
31-98 - Vacataires, recrutés locaux	87.03	570.88	90.08	590.89	2.75	18.04	0.0
34-98 - Fonctionnement courant	220.81	1 448.42	220.81	1 448.42			
37-90 - Moyens généraux des services					311.31	2 042.06	+ 2.0
34-90 - Conférences, réceptions	18.75	122.99	18.75	122.99	18.75	122.99	0.0
34-03 - Voyages et réceptions des ministres	5.80	38.05	5.95	39.03	5.95	39.03	+ 2.6
36-30							
AEFE	310.45	2 036.42	314.59	2 063.58	313.77	2 058.20	+ 1.1
OUCFA	0.61	4.00	0.61	4.00	0.61	4.00	0.0
OEPR	17.05	111.84	22.87	150.02	22.87	150.02	+ 34.1
37-9 - Frais de justice	0.91	5.97	0.91	5.97	0.91	5.97	0.0
37-93 - Parlementaires européens	8.49	55.69	8.49	55.69	8.49	55.69	0.0
37-95 - Centres culturels	75.31	494.00	79.77	523.26	80.03	524.96	+ 6.3
Moyens d'intervention							
41-43 - Concours financiers	22.87	150.02	22.87	150.02	22.87	150.02	0.0
42-11 - Coopération culturelle	276.18	1 811.62	277.17	1 818.12			
42-12 - Coopération technique et technique	247.25	1 621.85	246.39	1 616.21			
42-12 - ONG, coopération décentralisée	34.39	225.58	34.45	225.98	34.45	225.98	+ 0.2
42-14 - Audiovisuel extérieur	164.34	1 078.00	168.21	1 103.39	168.21	1 103.39	+ 2.4
42-26 - Transport aide alimentaire	14.94	98.00	14.94	98.00	14.94	98.00	0.0
42-29 - Coopération militaire	109.82		103.66	98.00	14.94	98.00	0.0
42-31 - Contributions obligatoires	608.39		613.39		613.34		+ 0.8
42-32 - Contributions volontaires	608.39	3 990.78	85.37	559.99	86.03	564.32	+ 1.3
42-37 - Autres interventions	84.96	557.30	18.89	123.91	26.36	172.91	+ 39.5
46-91 - Frais de rapatriement	18.89	123.91	0.65	4.26	0.65	4.26	0.0
46-94 - Français de l'étranger	0.65	4.26	23.05	151.20	23.05	151.20	+ 1.7
Equipement immobilier							
57-10 - Immobilier							
AP	70.05	459.50	67.84	445.00	67.84	445.00	-3.2
CP	47.18	309.48	54.12	355.00	54.12	355.00	+ 14.7
Subventions du titre VI							
68-80 - Subventions d'investissement							
AP	5.12	33.58	4.80	31.49	4.80	31.49	-6.3
CP	5.73	37.59	5.34	35.03	5.34	35.03	-6.8
68-91							
FSP							
AP	174.94	1 147.53	159.36	1 045.33	150.16	984.99	-14.2
CP	116.16	761.96	121.50	796.99	112.20	735.98	-3.4
68-93							
AFD							
AP	173.79	1 139.99	152.45	1 000.01	152.45	1 000.01	-12.3
CP	137.20	899.97	137.20	899.97	137.20	899.97	0.0
TOTAL (hors FED) - CP	3 367.93	22 092.17	3 420.76	22 438.71	3 441.48	22 574.63	+ 0.6
68-02 - Contribution au F.E.D.							
AP					3 357.88	22 026.25	
CP					218.46	1 433.00	
TOTAL (y compris FED) - CP					3 728.60	23 459.25	

B. EVOLUTION GÉNÉRALE PAR TITRE

1. Moyens de fonctionnement

Les crédits prévus pour 2002 atteignent 1.496,5 millions d'euros (9.816 millions de francs), soit une progression nette de 2,7 % par rapport à 2001 (+ 40,23 millions d'euros, soit +263,7 millions de francs).

Le titre III du budget des Affaires étrangères fait traditionnellement l'objet de mesures d'ajustement spécifiques importantes liées à la prise en compte de l'effet change-prix pour les seules rémunérations des agents des services déconcentrés (non pour les recrutés locaux)¹. Pour 2002, ces mesures s'élèveront à 17,9 millions d'euros (117,3 millions de francs), en sensible diminution par rapport à l'exercice précédent (211 millions de francs).

Hors incidence des transferts internes (mouvements importants en provenance du titre IV) et des diverses mesures traditionnelles d'ajustement de crédits ou d'extension en année pleine, **les moyens nouveaux prévus pour 2002, soit 17 millions d'euros (112 millions de francs), sont presque doublés par rapport à l'exercice 2001 (63 millions de francs).**

A 1,1 % du total des crédits concernés, ils demeurent toutefois à un niveau modeste. En outre, la prise en compte, dès le budget initial, de l'effet change-prix pour les moyens de fonctionnement des services à l'étranger et pour la rémunération des recrutés locaux n'est toujours pas acceptée par Bercy.

Les principaux points d'application des mesures nouvelles du titre III sont les suivants :

- l'**OFPRA** –Office français de protection des réfugiés et des apatrides : +5,35 millions d'euros (35 millions de francs) ;

- le **réseau des établissements culturels et de recherche** à l'étranger : +3,05 millions d'euros (20 millions de francs) ;

- les **bourses** mises en œuvre par l'AEFE : +1.37 million d'euros (9 millions de francs) ;

¹ - hypothèse de construction du budget 2001 : 1\$ = 6.57 FF
- hypothèse de construction du budget 2002 : 1 \$ = 7.05 FF

- le **personnel du ministère** : +1,87 million d'euros (9,5 millions de francs), sous forme d'indemnités pour l'administration centrale, d'une nouvelle bonification indiciaire pour l'encadrement supérieur et de moyens supplémentaires pour l'action sociale.

2. Moyens d'intervention

Globalement, les crédits d'intervention du titre IV sont **quasiment reconduits en francs courants** à 1.606,1 millions d'euros (+ 0,74 million d'euros, soit +4,9 millions de francs).

On rappellera que l'exercice 2001 avait été marqué par une très forte progression (+ 925 millions de francs), liée pour l'essentiel au nécessaire réajustement des crédits correspondant aux contributions obligatoires.

L'évolution globale prévue pour 2002 recouvre en réalité d'importants mouvements de remaniement de crédits.

- Les économies demandées (*révision des services votés*) s'élèvent à 8,33 millions d'euros (54,6 millions de francs). Elles affectent essentiellement la coopération militaire, amputée de 6,2 millions d'euros (40,7 millions de francs).

- Le titre IV perd par ailleurs 12,2 millions d'euros (79,8 millions de francs) de crédits, au terme de *divers mouvements de transferts* au profit du titre III d'une part (crédits de formation des coopérants) et surtout de plusieurs transferts vers d'autres départements ministériels qui « récupèrent », en vue de leur titularisation prochaine, les assistants contractuels relevant de la loi Le Pors¹, pour un total de 9,4 millions d'euros (61 millions de francs).

Parallèlement, un article nouveau, réservé au financement spécifique des situations de sortie de crise², est créé au sein du chapitre 42-37 « Autres interventions de politique internationale » (qui porte déjà les crédits du Fonds d'urgence humanitaire) et doté de 7,6 millions d'euros (49,8 millions de francs), par transfert des crédits précédemment inscrits au titre VI ».

- **Au total, les moyens nouveaux dévolus au titre IV s'élèvent à 13,93 millions d'euros (91,4 millions de francs)**, répartis entre la **contribution française au titre du plan indicatif Conférence européenne de biologie moléculaire/Laboratoire européen de biologie moléculaire** (5 millions d'euros – 33 millions de francs), l'**audiovisuel public extérieur**

¹ En application de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (article 74).

² Un dispositif institutionnel réunissant la cellule de crise du ministère, le Secrétariat général de la Défense nationale et l'Agence française de développement est mis en place pour assurer la conduite politique d'une part, le suivi et la coordination des actions d'autre part.

(4,6 millions d'euros – 30,4 millions de francs), l'**accueil d'étudiants** étrangers avec la mise en place du programme de bourses « Major » (2,3 millions d'euros - 15 millions de francs), les appuis à la **coopération décentralisée** et aux **organisations de solidarité internationale** (0,915 million d'euros - 6 millions de francs), les crédits d'assistance aux **français de l'étranger** (0,61 million d'euros – 4 millions de francs), et une progression dérisoire des contributions volontaires (0,41 million d'euros – 2,7 millions de francs)

3. Moyens immobiliers

Les crédits inscrits au titre V, qui financent les investissements d'équipement exécutés par l'Etat, sont marqués par une nouvelle diminution des *autorisations de programme* : - 3,1 % en 2002, après - 4 % en 2001.

Le total des autorisations de programme s'établit à 67,84 millions d'euros (445 millions de francs), dont 34,3 millions d'euros (225 millions de francs) pour le domaine de l'Etat à l'étranger (soit une progression de 8 millions de francs par rapport à 2001), 19,8 millions d'euros (130 millions de francs) pour les établissements d'enseignement de l'AEFE en gestion directe (soit une progression de 20 millions de francs par rapport à 2001), et 6,9 millions d'euros (45 millions de francs) pour l'administration centrale (soit une progression de 23 millions de francs par rapport à 2001).

La baisse globale des autorisations de programme recouvre donc une diminution de moitié des moyens affectés aux instituts et centres culturels (de 6,5 à 3,1 millions d'euros, soit moins 20 millions de francs) et le fait qu'aucun crédit n'est inscrit cette année au titre des logements à l'étranger.

Après une baisse de 22,4 % en 2001, les *crédits de paiement* demandés pour 2002 progressent en revanche de 14,7 %, pour s'établir à 54,1 millions d'euros (355 millions de francs). La hausse bénéficie majoritairement aux établissements en gestion directe de l'AEFE (+ 5,94 millions d'euros).

L'administration centrale bénéficie de 1,5 million d'euros (9,8 millions de francs) de crédits supplémentaires pour financer des travaux de gros entretien et démarrer l'opération de transfert des Archives diplomatiques dans un nouveau bâtiment à la Courneuve, et les services à l'étranger de 4 millions d'euros (26,2 millions de francs) supplémentaires.

4. Subventions d'investissement

Le titre VI du budget des Affaires étrangères est profondément modifié par le rattachement, en provenance du budget des Charges communes, des crédits finançant la contribution française au Fonds européen de développement (FED).

Pour 2002, les autorisations de programme demandées, correspondant à la participation de la France (25 % du total) au 9^{ème} FED¹ s'élèvent à 3,35 milliards d'euros, soit 22 milliards de francs.

Les crédits de paiement correspondant à la poursuite des versements au titre des FED précédents s'élèvent à 218,5 millions d'euros (1,44 milliard de francs), soit un montant presque équivalent au total des crédits de paiement attribués au *Fonds de solidarité prioritaire* (FSP) et à l'*Agence française de développement* (AFD)².

Parallèlement, les deux postes principaux inscrits au titre VI, c'est-à-dire les crédits permettant de financer les projets de développement mis en œuvre sur le FSP d'une part, et par l'AFD d'autre part, poursuivent l'évolution à la baisse entamée depuis plusieurs exercices. Le déséquilibre des moyens au profit de l'AFD est confirmé, ainsi que la rupture de l'équivalence entre autorisations de programme et crédits de paiement.

Les crédits du FSP s'établissent à 150,2 millions d'euros (985,5 millions de francs) pour les autorisations de programme, soit une réduction de 112 millions de francs par rapport à 2001, et à 112,2 millions d'euros (736 millions de francs) pour les crédits de paiement, soit une légère progression (+ 24 millions de francs) par rapport à 2001.

Les crédits affectés à l'AFD s'établissent à 152,5 millions d'euros (1000,3 millions de francs) pour les autorisations de programme (ce qui équivaut à une réduction de 140 millions de francs par rapport à 2001), et à 137,2 millions d'euros (899,9 millions de francs) pour les crédits de paiement (ce qui correspond à une stricte reconduction en francs courants).

Sur le même titre, le *réseau des alliances françaises* bénéficie de 3,35 millions d'euros (22 millions de francs) en autorisations de paiement et de 3,58 millions d'euros (23,5 millions de francs) en crédits de paiement, pour financer des opérations de rénovation, ce qui correspond à une très légère diminution de moyens par rapport à 2001.

¹ Il convient de préciser que la France n'a toujours pas ratifié l'accord de Cotonou.

² Pour une analyse plus détaillée de la contribution française au Fonds européen de développement, voir le rapport de M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits d'Aide publique au développement.

Les moyens affectés à la *coopération militaire* pour financer des projets de développement sont strictement reconduits à 1,22 million d'euros (8 millions de francs), en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

C. EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET EFFECTIFS RÉELS : UN ÉCART DE UN À DEUX

1. Une divergence conséquente

Les *emplois budgétaires* correspondent à la masse indiciaire servant de base au calcul des dotations de rémunérations.

Les *effectifs rémunérés* sont recensés indépendamment de leur statut et de leur coût indiciaire.

Pour les seuls «emplois directs», le tableau de «correspondance» entre emplois budgétaires et effectifs réels s'établit comme suit pour 2000, dernière année connue d'exécution.

Emplois budgétaires et effectifs réels en 2000

	Emplois budgétaires	Effectifs réels	Différence
Total	9.475	8.906	- 569
dont :			
Administration centrale	3.806	3.888	+ 82
Services à l'étranger	5.669	5.018	- 651

Source : *Rapport du contrôle financier sur la gestion 2000.*

Aux emplois budgétaires (administration centrale et services à l'étranger) « directs », il faut ajouter les 5.843 agents recrutés localement, rémunérés au chapitre nouveau 37-90 «*Moyens généraux des services*», et affectés dans les services diplomatiques et consulaires à l'étranger.

Au total, les recrutés locaux, non comptabilisés dans les emplois budgétaires, représentent l'équivalent de 62 % du total des effectifs du ministère, et excèdent les effectifs budgétaires des services à l'étranger.

L'année dernière, votre rapporteur avait déjà souligné l'ampleur de l'écart existant entre les emplois budgétaires inscrits au budget du ministère et les effectifs globaux rémunérés par le département. Dans son Rapport sur l'exécution du budget 2000, la Cour des comptes souligne à son tour la « différence considérable entre les emplois votés, et donc clairement identifiés, et les effectifs globaux ».

Outre les recrutés locaux, les emplois « indirects » comprennent en effet, également, les personnels des alliances françaises et autres établissements culturels, financés sur la dotation de fonctionnement du chapitre 37-95, voire les parlementaires européens pris en charge sur le chapitre 37-93¹.

Ainsi, en 2000, les documents budgétaires ont autorisé 9 475 emplois, alors que 24 800 personnels au total, soit près du triple, ont été rémunérés sur le budget des Affaires étrangères (et ce, hors « assistants techniques » rémunérés sur titre IV).

2. Évolution des emplois budgétaires en 2002

Avec 9.466 emplois inscrits au projet de loi de finances pour 2002, **les emplois budgétaires restent globalement stables pour la troisième année consécutive**, (- 5 emplois).

Bienvenues, plusieurs mesures de redéploiement interne visent à renforcer les moyens de l'encadrement dans les services de visas, les fonctions de gestion en administration centrale et à l'étranger, et les directions politiques.

Les demandes de créations de postes présentées par le ministère n'ont pas été retenues par Bercy et devront vraisemblablement être mises en œuvre par redéploiement. Elles concernent notamment, d'une part, 51 postes pour l'Algérie, à la suite de l'ouverture des centres culturels et de la reprises des activités consulaires : 21 pour les consulats, 24 pour la sécurité et 6 emplois contractuels ; d'autre part, 20 postes consulaires dans les services de visas des pays sensibles ; ensuite, 10 emplois contractuels pour assurer le remplacement des CSN informaticiens ; enfin, 3 postes d'assistantes sociales.

Votre rapporteur souhaite souligner **l'absurdité qui conduit à refuser la création des 51 postes demandés en Algérie**, dès lors que la décision a été prise d'engager en 2002 près de 30 millions d'euros (194 millions de francs) de travaux, soit plus du tiers de l'enveloppe totale de l'année sur la rénovation du lycée Ben Aknoun, la construction de 60 logements dans le parc Peltzer, l'extension du consulat d'Annaba et la réouverture du consulat d'Oran. En tout état de cause, il serait souhaitable de connaître le montant exact du supplément de moyens de fonctionnement, y compris en termes de sécurité, correspondant à toutes ces opérations.

¹ A vrai dire, les crédits de rémunération des parlementaires mériteraient sans doute d'être inscrits au Titre II relatif aux « Pouvoirs Publics »

La stabilisation des effectifs s'accompagne de mesures de transformation d'emplois qui visent notamment à tenir compte de la titularisation des agents contractuels A (125 en 1999 et 2000).

Au total, en 2002, les emplois du ministère se répartiront entre 7.033 emplois de titulaires (+ 63 emplois) et 2.012 emplois de contractuels (- 68 emplois), auxquels il convient d'ajouter 421 emplois de militaires sous contrat et de carrière. Le rapport titulaires/contractuels s'établit donc globalement autour de 80 % - 20 %, avec un poids beaucoup plus élevé des contractuels dans les services à l'étranger.

Evolution des emplois budgétaires

	Emplois au 31.12.2001	Suppressions	Créations	Emplois au 31.12.2002
Administration centrale				
Titulaires	3 310	- 63	+ 177	3 424
Contractuels	566	- 38	+ 7	535
Militaires sous contrat et de carrière	73	-	-	73
Services à l'étranger - Services diplomatiques et consulaires				
Titulaires	3 660	- 92	+ 41	3 609
Contractuels	242	-	-	242
Militaires sous contrat et de carrière	348	-	-	348
Services et établissements culturels et de coopération				
Contractuels	1 272	- 37	-	1 235
Effectifs totaux	9 471	- 230	+ 225	9 466

CHAPITRE DEUX

PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT

La réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances définie par la loi du 1^{er} août 2001 a notamment pour objet de passer d'un budget de moyens, ou d'instruments, à un budget orienté vers les missions et les résultats.

Dans ce cadre, même si la réforme n'est censée être pleinement opérationnelle que pour le budget 2006, l'analyse des crédits au travers de la grille des « agrégats » accompagnés de leurs objectifs et de leurs indicateurs d'ores et déjà définis par le ministère des Affaires étrangères suscite certaines observations.

Dix objectifs pour le ministère des Affaires étrangères

- **Action diplomatique**
 - « contribuer à la sécurité internationale »
 - « promouvoir la paix et la démocratie »
 - « construire l'Europe »
 - « affirmer le rôle de la France dans les instances multilatérales »
 - « renforcer la présence de la France dans le monde »
 - « communiquer, expliquer l'action extérieure et valoriser l'image de la France »
- **Activités consulaires**
 - « développer l'appui aux français de l'étranger »
 - « améliorer l'accueil des étrangers en France »
- **Coopération internationale**
 - « assurer le rayonnement de la France et de la francophonie »
 - « soutenir la coopération technique et l'aide au développement »

Source : Bleu 2002

A. AGRÉGAT 1 : « PERSONNEL, MOYENS ET ÉQUIPEMENT DES SERVICES » : LE TIERS DES MOYENS DU MINISTÈRE

En l'état actuel, ce qui correspond plutôt à un « moyen » ou à un « instrument » de mise en œuvre de la politique extérieure de la France constitue encore un « agrégat » à lui-seul.

Pour le ministère des Affaires étrangères, la répartition de ses moyens par missions ou programmes apparaît comme un objectif encore lointain, source de « difficultés considérables », dans la mesure où « la nomenclature budgétaire ainsi que l'organisation des réseaux à l'étranger ne permettent qu'imparfaitement la ventilation des missions par agrégat ».

Cette situation reflète bien la difficulté générale qui a précisément justifié la réforme de l'ordonnance organique : passer d'un budget de moyens à un budget de missions. La « politique » budgétaire menée actuellement se réduit trop souvent à la seule gestion de ces moyens, c'est à dire en fait à celle des effectifs du département : leurs rémunérations, leurs moyens de fonctionnement, leur mobilité (ou son refus)¹. Sans méconnaître cette indispensable prise en compte, votre rapporteur estime souhaitable de parvenir à terme à une réallocation de l'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services ». Celui-ci ne saurait constituer une « mission » à lui seul, mais devra être réparti en fonction des missions auxquelles il participe.

**Crédits affectés à l'agrégat
"Personnel, moyens et équipement des services"**

(millions d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution (en %)
Titre III			
- Dépenses de personnel <i>(chap. 31-12, 31-90, 32-97, 33-90, 33-90, 33-92)</i>	711.08	731.07	+ 2.8
- Rémunération des recrutés locaux <i>(chap. 31-98, puis 37-90, art. 23)</i>	87.03	81.26	ns
- OFPRA <i>(chap. 36-30, art. 30)</i>	17.05	22.87	+ 34.1
- Frais de réceptions, voyages et déplacements <i>(chap. 34-03 et 34-04)</i>	24.55	24.70	+ 0.6
- Moyens généraux des services <i>(chap. 34-98, puis 37-90)</i>	220.73	232.73	+ 5.4
- Réparations civiles et frais de justice <i>(chap. 37-91)</i>	0.91	0.91	0
Titre V			
- Equipement administratif <i>(chap. 57-10) (CP)</i>	47.18	54.12	+ 14.7
TOTAL	1108.53	1147.66	+ 3.5

¹ Certains responsables en arrivent donc à estimer que « le budget n'est pas mauvais, car il nous permet de satisfaire à peu près toutes les demandes de nos agents »...

1. « Missions », « objectifs », « indicateurs »

a) *Objectif ou moyen ?*

En l'état actuel, l'agrégat 1 comporte quatre « composantes » : l'« action diplomatique », l'« action consulaire », la « coopération internationale », et un « pôle de gestion transversale ».

Le bleu 2002 fait apparaître pour la première fois un début de répartition des effectifs par « composantes ». Celle-ci s'établit comme suit pour 2001 :

- Action diplomatique : 25 % (2.308 agents en 2000)
- Action consulaire : 19 % (1.744 agents en 2000)
- Coopération internationale : 28 % (2.360 agents en 2000)
- Pôle de gestion transversale : 28 % (2.494 agents en 2000)

De fait, à l'exception de la composante « pôle de gestion transversale », plus difficile à ventiler, on voit mal ce qui s'oppose à rattacher les trois premières composantes à chacun des agrégats concernés.

Cela éviterait d'ailleurs d'assigner ensuite à ces composantes une cible intitulée « néant »....

La composante « pôle de gestion transversale » fait en revanche l'objet d'une définition particulièrement concrète, détaillée et soignée de ses « objectifs » et « cibles ». Ceci traduit bien l'importance donnée par le ministère, et son ministre, à la gestion de son administration et sa réforme.

b) *La « grande réforme » du ministère : un bilan mitigé*

Plusieurs chantiers ont été ouverts, plus ou moins concomitamment, concernant les méthodes de gestion de l'administration centrale et des services à l'étranger, et se traduisent à ce jour par des bilans divers.

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

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

La réforme semble avoir toutefois pris un certain retard, puisqu'elle ne concerne à ce jour que 43 pays, soit une centaine de postes sur les 166 du réseau. La date-butoir est désormais repoussée à 2004 (ou 2005, suivant les services auteurs des réponses...).

En 2002, la réforme comptable sera étendue à 40 pays supplémentaires, soit une cinquantaine de postes. En 2001, la masse des crédits délégués représente désormais plus de la moitié de l'ensemble des crédits mis en place à l'étranger (soit 1,4 milliard de francs sur 2,7 milliards de francs). Un petit tiers de ces crédits -400 millions de francs- sont déconcentrés.

Le projet de budget 2002 poursuivra la mise en œuvre de la *déconcentration des crédits des services à l'étranger*, avec de nouveaux transferts entre l'article 31 (crédits délégués) et l'article 41 (crédits déconcentrés) du chapitre 37-90 affectés aux Moyens généraux des services.

La *globalisation des moyens de fonctionnement*, introduite en 1994, a été progressivement étendue au cours des années. En 2001, elle concerne 58 % du total des moyens de fonctionnement à l'étranger. Elle enregistrera à nouveau un progrès notable en 2002 avec l'intégration de la rémunération des recrutés locaux dans le chapitre des moyens de fonctionnement.

Cette réforme a manifestement amélioré la souplesse, la rationalité, l'efficacité de la gestion des postes à l'étranger, en limitant les mouvements de crédits entre l'administration centrale et les postes, et donc les coûts et les délais induits.

Des *centres de gestion uniques* (CGU) avaient été institués en janvier 1996 sur les postes pilotes. Ils visent à amener les chefs de services des différentes administrations représentées localement (MAE, Trésor, DREE, SCTIP, DATAR, Intérieur), à améliorer en commun la gestion de trois dossiers : rémunération du personnel local, regroupement des *chats* locaux sur les réseaux informatiques, regroupement des services sur un site géographique unique. Votre rapporteur regrette que cette expérience, de nature à optimiser l'utilisation des deniers publics, n'ait pas semblé être développée.

Il apparaît que, sur le terrain, la mise en œuvre concrète de toutes ces différentes réformes n'est pas exempte de difficultés.

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

Plus généralement, un effort important est consenti pour moderniser les instruments de travail, avec *la mise en réseau de l'ensemble des agents du département* : celle-ci suppose l'interconnexion de l'ensemble des logiciels sur un serveur unique et la modernisation des applications informatiques. Il s'agit d'une entreprise gigantesque, loin d'être achevée. Aucun moyen nouveau n'est pourtant prévu à ce titre en 2002.

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

Enfin, les *Centres culturels et de coopération à autonomie élargie* mis en place à compter de 1996 sont désormais en totale contradiction avec la réforme comptable. Leur suppression sera d'ailleurs définitivement acquise courant 2002.

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

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

En revanche, certaines autres évolutions structurelles, rendues indispensables par celles du monde contemporain, ne paraissent pas encore suffisamment prises en compte : ouverture du département sur l'extérieur, avec un renforcement des mobilités extérieures (autres que sur des postes « institutionnels » ou multilatéraux) et de l'accueil de personnels non diplomates, renforcement des compétences et de la formation économique et financière, mise en œuvre plus systématique des capacités d'analyse prospective.

Personnel, moyens et équipement des services : Missions et objectifs

Source : Bleu 2002, Vert 2001

1. Action diplomatique

Mission générale :

« Représenter la France dans le monde, dans le cadre de relations bilatérales et multilatérales, négocier et préparer les conventions et les traités, informer le gouvernement »

Moyens :

- ministères, administration centrale
- 151 ambassades
- 17 représentations permanentes et 4 délégations auprès d'organisations multilatérales
- 3 ambassadeurs en mission (Moldavie, Mongolie, Erythrée)
- 1 chargé d'affaires (Afghanistan) (en résidence à Islamabad)
- 2 bureaux de liaison (Pristina, Banja Luka)
- 1 section des intérêts français (Bagdad)

Objectifs et cibles : **Néant**

2. Action consulaire

Mission générale :

« Administration des Français nés hors de France et des Français expatriés, protection des biens et des personnes à l'étranger, information du public sur les législations des pays étrangers. Administration des étrangers désirant se rendre en France ».

Moyens :

- administration centrale
 - Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE)
 - Maison des Français de l'étranger
 - Mission pour l'adoption internationale
 - OFPRA
 - Service de l'état civil de Nantes
- services à l'étranger
 - 121 sections consulaires auprès d'ambassades
 - 99 consulats généraux et consulats de plein exercice
 - 11 postes détachés
 - 501 agences consulaires (consuls honoraires)

Public :

- 1,7 million de français expatriés, dont 1 million environ immatriculé
- 2 millions de demandes de visa par an
- 39.779 demandes d'asile en 2000
- 102.508 réfugiés résidant en France

Objectifs et cibles :

1. « Limiter le risque d'erreur en matière de délivrance de visas »

A ce titre, le ministère envisage de « redéployer les effectifs » et d'améliorer l'accueil du public ».

Ainsi, le nombre de dossiers par agent et par an, en zone de risque migratoire élevé, évalué à 4.000 en 2000, devrait passer à 3.400 en 2002.

Le nombre cumulé de postes concernés par des mesures d'amélioration de l'accueil du public, évalué à 71 en 2000, devrait atteindre 112 en 2002.

2. « Réduire le délai de délivrance des actes d'état-civil »

Le délai moyen de satisfaction de la demande devrait passer de 5 jours en 2000 à 2 en 2002 pour les actes informatisés, et de 11 à 7 jours pour les registres manuels.

3. « Améliorer l'instruction de la demande d'asile »

Le délai moyen de traitement de la demande devrait passer de 170 jours en 2000 à 150 en 2002, et le taux de convocation pour un entretien de 50 % à 100 %.

3. Coopération internationale

Mission générale :

« Conception, programmation, mise en œuvre et évaluation des projets et des programmes de coopération internationale, dans les domaines culturels et scientifiques, technique et au développement ; développement de la francophonie » ; tutelle de l'AEFE « dont l'action est décrite dans l'agrégat 12 »

Instruments :

- Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)
- Service des affaires francophones
- Agence pour l'Enseignement du français à l'étranger (AEFE)

Objectifs et cibles : Néant

4. Pôle de gestion transversale

Mission générale :

« Mise en œuvre et contrôle de la gestion des ressources humaines, de la gestion financière, des fonctions logistiques, de l'équipement et des communications »

Instruments :

Administration centrale

Objectifs et cibles :

1. Moderniser la gestion des ressources humaines

Priorités :

- renforcer la formation aux langues étrangères, aux NTIC et aux fonctions à l'étranger
- renforcer la mobilité fonctionnelle et géographique des agents

- améliorer la qualité de l'évaluation

- améliorer la gestion des recrutés locaux, notamment en matière de formation professionnelle

2. Moderniser les communications entre services centraux et postes à l'étranger

- mise à niveau technologique et sécurisation : mise en place d'un réseau Intranet généralisé, développement des applications informatiques, augmentation de la capacité des serveurs centraux

3. Mieux gérer le patrimoine immobilier

- maintenance préventive
- adaptation du parc immobilier
- maîtrise des coûts d'entretien

4. Améliorer l'efficacité de la gestion

- renforcer la déconcentration des dépenses à l'étranger
- renforcer le contrôle interne et les outils de gestion déconcentrés
- mettre en œuvre une contractualisation d'objectifs et de moyens, d'abord avec les établissements publics sous tutelle, puis avec les services : constitution d'un état des lieux, définition des domaines d'activité, analyse des coûts.

2. Évolution des moyens en 2002

Hors subvention à l'AEFE (qui figure à l'agrégat 2), les moyens de fonctionnement du ministère s'élèvent à 1.147,7 millions (7,5 milliards de francs), soit le tiers des moyens du ministère.

a) Rémunérations et charges sociales : le poids de l'effet-change

L'agrégat 1 comprend l'intégralité des dépenses de rémunérations et de charges sociales de l'administration centrale et des services à l'étranger.

A structure constante (hors recrutés locaux), les crédits de rémunérations et charges sociales (y compris les dépenses d'action sociale) devraient s'élever en 2002 à 733,8 millions d'euros (4,81 milliards de francs), soit une progression de 2,8 % par rapport à l'exercice précédent.

Avec 10,8 millions d'euros (70,84 millions de francs), **l'effet change-prix explique 85 % de la progression du chapitre 31-90** « Rémunérations des personnels ».

En dehors de cet effet, et de celui des mesures traditionnelles d'ajustement et d'extension en année pleine, les crédits de rémunération et de charges sociales bénéficient seulement de 1,87 million d'euros (12,3 millions de francs) de mesures nouvelles, réparties comme suit :

- revalorisation des indemnités de l'administration centrale :
+ 1,08 million d'euros ;
- nouvelle bonification indiciaire pour l'encadrement supérieur :
+ 0,37 million d'euros ;
- revalorisation des dotations d'action sociale : + 0,42 million d'euros.

Par ailleurs, sept emplois nouveaux sont créés (0,17 million d'euros, soit 1,1 million de francs) pour être mis à disposition du Haut conseil de la coopération internationale (HCCI). Ceci équivaut à une majoration de 20 % de la subvention de fonctionnement du HCCI identifiée au chapitre 37-90, art. 88, reconduite en francs constants.

b) Moyens généraux des services à l'étranger : une globalisation utile

Evolution des moyens généraux des services à l'étranger

(millions d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002
. Services à l'étranger (chapitre 37-90)		
- Frais de fonctionnement et de déplacement (art. 21)	24.59	41.25
- Dépenses d'informatique et de télématique (art. 22)	15.24	-
- Crédits délégués - Dépenses regroupées (art. 31)	50.98	38.16
- Crédits délégués - Frais de déplacement (art. 32)	5.33	2.72
- Crédits délégués - Frais de représentation (art. 34)	14.23	14.66
- Crédits déconcentrés - Dépenses regroupées (art. 41)	35.57	58.26
- Crédits déconcentrés - Frais de déplacement (art. 43)	2.79	4.09
- Crédits déconcentrés - Dépenses d'informatique et de télématique (art. 43)	-	0,76

Dans le cadre de la poursuite de la globalisation des moyens de fonctionnement, un chapitre nouveau est créé –chapitre 37-90 –« *Moyens généraux des services* », regroupant l'ancien chapitre 34-98 « *Matériel et fonctionnement courant* » et l'article 21 du chapitre 31-98 « *Autres rémunérations d'administration centrale* », relatif à la rémunération des recrutés locaux.

(1) La situation dégradée des recrutés locaux

Le regroupement des crédits de rémunérations des recrutés locaux au sein des « moyens généraux des services » est bienvenu.

Réclamé de façon réitérée par la plupart des chefs de poste, il vise à engager la déconcentration totale de la gestion des recrutés locaux, et devrait être mené dans 24 postes en 2002. Les postes retenus sont parmi ceux ayant déjà intégré la réforme comptable et qui sont soumis pour la plupart à de fortes fluctuations de change. Les chefs de poste disposeront d'une enveloppe unique englobant les moyens de fonctionnement du poste et la rémunération des recrutés locaux, au sein de laquelle ils auront la possibilité d'opérer les arbitrages qui leur paraîtront nécessaires, dans la limite toutefois de leur budget annuel, et du respect des règles générales de gestion des recrutés locaux.

En réalité, la situation actuelle ne peut se satisfaire d'une réforme à coût constant.

La détérioration considérable de la situation des recrutés locaux dans les pays-dollarisés, à partir d'un niveau déjà faible, inférieur à celui consenti par d'autres administrations de l'Etat français, souvent voisines, parfois même

cohabitantes, et sans commune mesure avec celui du secteur privé, ne peut durablement se poursuivre sans se traduire par la détérioration qualitative d'un personnel qui représente tout de même plus de 60 % des effectifs du ministère rémunérés sur emplois budgétaires, et la majorité du « personnel employé par la France » à l'étranger.

Cette dégradation traduit en partie le refus de Bercy de prendre en compte, en loi de finances initiale, la hausse mécanique des coûts de rémunération des recrutés locaux liée à l'effet-dollar. Depuis plusieurs exercices, celle-ci a lourdement pesé sur les rémunérations, et n'a pu être que partiellement compensée en gestion par prélèvement sur les ressources propres du ministère.

Or, à nouveau, aucune mesure nouvelle n'est prévue au titre de l'effet-change au budget 2002.

Par ailleurs, en l'état actuel, un tiers seulement des recrutés locaux (1.633 agents) a bénéficié d'une revalorisation de la grille des salaires depuis la mise en place du « *Plan d'action pour la valorisation et l'amélioration de la gestion du recrutement local* » de mars 1999, et toutes ces revalorisations ont été financées par redéploiement interne des crédits.

Enfin, 9 % seulement de l'effectif (530 agents) ont bénéficié de la mise en place de 17 régimes complémentaires de protection sociale. Selon les indications fournies, un programme exhaustif de remise à niveau de la protection sociale, représentant un coût total de 1,5 million d'euros, « *sera mis en œuvre sur les exercices 2002 et 2003* ».

Votre rapporteur, qui n'a pas retrouvé trace de ce programme au titre des mesures nouvelles 2002, regrette que cette décision, pourtant urgente aux regards des besoins constatés au cours des différentes missions qu'il a effectuées, n'ait pu trouver un financement global réel dès la loi de finances initiale 2002.

(2) [La poursuite de la déconcentration des moyens généraux des services à l'étranger](#)

Hormis les crédits de rémunération des recrutés locaux, le nouveau chapitre 37-90 recouvre, d'une part, les crédits délégués ou déconcentrés aux services à l'étranger et, d'autre part, les subventions de fonctionnement de divers organismes.

L'évolution des crédits de fonctionnement des services à l'étranger est essentiellement marquée par une **nouvelle progression de la part relative des crédits déconcentrés**. La progression globale des moyens correspond en effet pour l'essentiel à des mesures de transferts internes en provenance du titre IV (notamment les crédits de formation des assistants techniques). L'incidence de l'évolution du dollar n'est pas prise en compte.

c) Organismes divers : un traitement différencié

(1) Reconduction générale des moyens en francs courants

La totalité des organismes bénéficiant d'une dotation de fonctionnement au titre des « *moyens généraux des services* » voient leurs crédits strictement reconduits en francs courants en 2002.

- *Secrétariat du Conseil de défense franco-allemand : 0,03 M€*

Le Secrétariat du Conseil de défense franco-allemand a été mis en place en 1988 pour assurer le soutien administratif et logistique des travaux du Conseil. Avec neuf membres permanents rémunérés par leur administration d'origine, le budget est pris en charge à parts égales par la France et l'Allemagne. La partie française est versée pour moitié par le ministère des Affaires étrangères et pour moitié par le ministère de la Défense.

- *Mission de l'adoption internationale : 0,05 M€*

La Mission de l'adoption internationale a bénéficié en 2001 d'un crédit exceptionnel versé par le ministère de l'Emploi et de la solidarité pour la mise en oeuvre de la Convention franco-vietnamienne sur l'adoption signée à Hanoï le 1^{er} janvier 2000 (0,05 M€). Pour 2002, il n'a pas été demandé d'augmentation de la subvention, même s'il faut prévoir une montée en puissance des subventions accordées aux organismes agréés pour l'adoption (OAA). La MAI emploie 24 agents détachés (MAE, Justice, Emploi)

- *Maison des français de l'étranger : 0,11 M€*

La mission de la Maison des français de l'étranger consiste à « préparer les français à l'expatriation ». Elle emploie 20 personnes. Les documents qu'elle élabore sont commercialisés et le produit affecté à un fonds de concours depuis 2001. Le budget prévisionnel pour 2002 est fixé à 0,53 M€

- *Commission coopération-développement : 0,20 M€*

La Commission coopération développement est une commission consultative interministérielle paritaire qui rassemble les représentants des pouvoirs publics et les représentants du monde associatif concernés par l'aide au développement et l'aide humanitaire. Elle fonctionne avec deux postes permanents mis à disposition par le ministère, et des vacataires financés sur son budget de fonctionnement.

(2) Le cas particulier du Haut Conseil de la Coopération Internationale

Le HCCI voit également sa subvention de fonctionnement reconduite à 0,88 millions d'euros. Mais comme il bénéficie par ailleurs de l'affectation

de sept emplois nouveaux du ministère créés à cet effet, ceci correspond en réalité à une majoration de 20 % de ses moyens globaux.

(3) L'OFPPRA : une priorité du budget 2002

La dotation de l'OFPPRA (chap. 34-30, art. 30) fait partie des priorités affichées pour 2002. Elle bénéficiera de 3,05 millions d'euros de moyens nouveaux destinés notamment à financer la création de 49 emplois non budgétaires. L'OFPPRA fonctionne actuellement avec 379 personnes, dont 95 agents du ministère mis à disposition.

Ses résultats, désastreux (170 jours de délai pour traiter un dossier, 1 dossier sur 2 faisant l'objet d'un entretien, 21 500 dossiers actuellement en souffrance), ne sont pas uniquement imputables à l'accélération du nombre de demandes.

Une amélioration des méthodes de gestion et de fonctionnement, réclamée par la Cour des comptes dans le rapport particulier extrêmement critique effectué sur cet organisme, devra accompagner la nécessaire augmentation des moyens.

d) Voyages, réceptions, déplacements ministériels : une dotation initiale traditionnellement sous-évaluée

Les deux chapitres 34-03 : « *Frais de réception et de voyages exceptionnels* », et 34-04 : « *Frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels* » sont globalement légèrement majorés de 0,16 million d'euros (1,05 million de francs).

Dans son Rapport sur l'exécution du budget 2000, la Cour des comptes a critiqué l'importance de la sous-estimation de la dotation initiale de ce chapitre. Pour couvrir les besoins réels, qui n'avaient aucun caractère « urgent et imprévisible » au sens de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, il a fallu recourir à un transfert de crédits pour dépenses « éventuelles ou accidentelles » (en provenance du budget des Charges communes), à hauteur de 46,5 millions d'euros (300 millions de francs), **soit plus de trois fois le total constitué par la dotation initiale et les reports.**

e) Les opérations immobilières : une préemption lourde sur les prochains exercices

En 2001, le ministère des Affaires étrangères est affectataire d'un parc immobilier représentant 2.424.149 m², dont 2.040.794 m² occupés par ses propres services. Le parc immobilier à l'étranger représente 90 % du total. La France est propriétaire de 75 % de ce parc, 23 % est en location et moins de 2 % détenu au titre de baux emphytéotiques.

Depuis 1998, les investissements immobiliers à l'étranger sont décidés en *Comité de Politique Immobilière*, présidé par le ministre, et composé des responsables du ministère et de personnels extérieurs. Cette méthode a considérablement contribué à « expertiser » les choix opérés. Votre rapporteur tient également à souligner l'apport, en termes de bon usage des deniers publics, des ingénieurs des travaux publics et de l'équipement détachés pour suivre les travaux immobiliers les plus importants (Berlin, Alger, Tokyo actuellement).

Les crédits mis en place pour 2002 s'élèvent à 67,84 millions d'euros (445 millions d'euros) pour les autorisations de programme et à 54,12 millions d'euros (355 millions de francs) pour les crédits de paiement. Les ressources 2002 devraient bénéficier par ailleurs du rattachement par fonds de concours de 15 millions d'euros (98 millions de francs) environ correspondant à la vente de terrains et propriétés à l'étranger¹.

Les principales opérations envisagées pour 2002 appellent deux observations.

D'une part, des opérations immobilières lourdes sont engagées. Elles pèseront durablement au cours des dix prochains exercices et prédétermineront massivement les moyens :

Il s'agit des trois lycées de Moscou, Milan et Varsovie, d'une part, ensuite de deux opérations envisagées sur l'ambassade de Tokyo et sur le campus diplomatique en Chine (chancellerie + résidence + lycée), et enfin des rénovations et constructions en Algérie.

En effet, **les projets algériens représentent un tiers de l'enveloppe programmée pour 2002** : rénovation du lycée Ben Aknoun, construction de logements dans le Parc Peltzer, rénovation du consulat général d'Oran, construction du consulat général d'Annaba.

Votre Rapporteur souhaiterait savoir si les moyens de fonctionnement (et de sécurité) correspondants à ces ouvertures ont bien été évalués et prévus. Il n'en voit pas la trace en tout cas au budget 2002 et déplore que Bercy ait refusé d'accorder la création des 51 emplois supplémentaires demandés à ce titre. De fait, en l'état actuel, la décision apparaît incohérente.

¹ Cercle sportif de Beyrouth (58 MF) ; Dianastrasse à Berlin (58 MF) ; résidence à Saint-Domingue ; deux appartements à Singapour

Opérations immobilières envisagées en 2002
(engagements)

- Berlin – Ambassade de France et résidence (AP mises en place en totalité: 59,5 M€)	
- Lycée de Milan (reconstruction)	14,95 M€
(estimation provisionnelle globale : 16,95 Meuros)	16,95 M€
Alger : construction de 60 logements dans le parc Peltzer	10,7 M€
(estimation globale : 13,5 Meuros)	
Varsovie – Ambassade de France – rénovation et restructuration	8,7 M€
(réhabilitation lourde avec désamiantage)	
(estimation globale : 17,6 Meuros)	
- Oran – rénovation du consulat général	8,0 M€
(estimation prévisionnelle globale : 9,2 M€)	
- Alger – rénovation du lycée Ben Aknoun (2ème tranche)	6,9 M€
- Londres - Consulat général	5,4 M€
(estimation prévisionnelle globale : 6,1 M€)	
- Moscou – Ambassade – rénovation	
(AP mises en place en totalité: 6,5 M€)	
- Tokyo – nouvelle ambassade	4,6 M€
(estimation prévisionnelle globale : 38,2 M€)	
- Paris La Courneuve – construction d’un centre d’archives et transfert du service de la valise diplomatique	4,6 M€
(estimation prévisionnelle globale : 38,2 M€)	
Le Caire – nouveau lycée	3,9 M€
(estimation prévisionnelle globale : 27,1 M€)	
- Annaba – construction du consulat général	3,9 M€
- Bruxelles – rénovation du lycée	2,15 M€
(estimation prévisionnelle globale : 2,3 M€)	
- Pretoria – construction d’une nouvelle ambassade	3,4 M€
(estimation prévisionnelle globale : 4,3 M€)	
- Praia – construction d’une nouvelle ambassade	2,8 M€
(estimation prévisionnelle globale : 3,1 M€)	
- Bamako – consulat	2,8 M€
(totalité de l’estimation globale)	
- Mexico – institut français d’Amérique latine (2^{ème} phase)	1,6 M€
(estimation prévisionnelle globale : 11,5 M€)	
- Amman – ambassade – restructuration	1,1 M€
(totalité de l’estimation globale)	
- Ankara – construction du lycée	0,8 M€
(estimation prévisionnelle globale : 6,1 M€)	
- Abuja – construction d’une résidence diplomatique	0,8 M€
(estimation prévisionnelle globale : 6,2 M€)	
- Koweït City – construction d’un campus diplomatique	0,8 M€
(estimation prévisionnelle globale : 0,8 M€)	
- Kinshasa – rénovation immeuble ambassade	0,45 M€
(estimation prévisionnelle globale : 0,45 M€)	
- Damas – école française – construction	0,1 M€
(estimation prévisionnelle globale : 7,7 M€)	
- Beyrouth – Salle Montaigne – Café des Lettres	0,1 M€
(estimation prévisionnelle globale : 1,1 M€)	
Tunis – création d’un espace culturel	0,1 M€
(estimation prévisionnelle globale : 9,3 M€)	

B. AGRÉGAT 2 : « ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ » : LE POIDS DE L'AEFE

Crédits affectés à l'agrégat Education et solidarité

(millions d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution (en %)
Subvention AEFÉ (chap. 36-30, art. 10)	310,45	313,77	+ 1,1
Subvention OUCFA (chap. 36-30, art. 20)	0,61	0,61	0
Frais de rapatriement (chap. 46-91)	0,65	0,65	0
Assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés étrangers en France (chap. 46-94)	22,66	23,05	+ 1,7

1. « Missions », « objectifs », « indicateurs » : des améliorations nécessaires

L'agrégat 2 comporte deux composantes :

- « action consulaire »
- « enseignement français à l'étranger »

Tel qu'actuellement présenté, cet agrégat n'est pas pleinement satisfaisant.

S'agissant de la composante « *action consulaire* », l'efficacité d'une analyse orientée sur les missions et les objectifs impose que les moyens de fonctionnement, actuellement inscrits dans l'agrégat 1, soient rapprochés des moyens d'intervention.

Par ailleurs, il paraît nécessaire d'améliorer les « indicateurs » liés à l'action consulaire. Aujourd'hui limités à deux : demandes d'emploi et rapatriements, ils ne couvrent pas la totalité des missions qui lui sont imparties.

En revanche, on peut s'interroger sur le bien-fondé du maintien des crédits d'assistance aux réfugiés étrangers (art. 52 du chapitre 46-94) dans le chapitre portant les crédits d'assistance aux Français à l'étranger. Cette « agrégation » n'est pas nécessairement bienvenue. Pourquoi ne pas les rapprocher plutôt des crédits de l'OFPRA ?

S'agissant de la composante « *enseignement français à l'étranger* », le traitement de l'AEFE apparaît plus délicat. La tutelle est exercée par la

DGCID, instrument de la mission « coopération internationale », mais l'AEFE exerce en réalité une double mission de nature assez différente : la scolarisation des enfants français à l'étranger, qui pourrait relever plutôt de la mission « consulaire », et la scolarisation d'enfants étrangers dans un système français, qui ressort davantage de la mission « coopération internationale ».

Parallèlement, le regroupement des crédits d'investissement immobilier destinés aux établissements de l'AEFE en gestion directe (chap. 57-10, art. 31) serait bienvenu (ils figurent actuellement à l'agrégat 1).

« Education et solidarité » : missions et objectifs

Source : Bleu 2002 et Vert 2001

1. Action consulaire

Mission générale :

« Aide sociale aux Français les plus démunis, aide à l'emploi et à la formation professionnelle, aide aux Français de passage en difficulté, évacuation des ressortissants en cas de crises »

« Assistance aux réfugiés »

Instruments :

- comités consulaires pour l'action sociale (CCAS)
- comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (CCPEFP) : 98 comités en 1999, 113.000 demandes en 2000, 234 stages en 1998
- services consulaires

Objectifs, résultats, cibles :

1. « Apporter une réponse à la demande d'emploi à l'étranger »

Le taux de demandes satisfaites devrait passer de 34 % en 2000 à 32 % en 2002 !...

2. « Réduire le délai nécessaire » pour statuer sur un rapatriement⁽¹⁾

Le délai moyen pour statuer devrait passer de 30 jours en 2000 à 15 en 2002.

(1) En 1999 : 465 rapatriements pour indigence et 52 rapatriements sanitaires

2. Enseignement français à l'étranger

Mission générale :

« Accueil des enfants français de familles résidant à l'étranger, des enfants nationaux des pays d'implantation, des enfants originaires de pays tiers, pour suivre le programme d'enseignement français depuis l'enseignement élémentaire jusqu'aux classes préparatoires post-baccalauréat »

Instruments :

- 6.200 enseignants expatriés (6.100 en 2000)
- 8.400 agents recrutés locaux (8.766 en 2000)
- subvention MAE de 338 millions d'euros en 2002 (334 millions d'euros en 2001)
- autres ressources AEFE (droits d'écolage et fonds de réserve), 67 millions d'euros en 2001 (56 en 2000)

Objectifs, résultats, cibles :

1. « Favoriser l'accès des enfants français à l'étranger au réseau français d'enseignement »

2. « Favoriser l'accès des élèves étrangers de bon niveau dans l'enseignement supérieur français »

~~Le nombre de bourses d'excellence devrait passer de 204 en 2000 à 235 en 2002~~

3. « *Maintenir le niveau d'excellence de l'enseignement, avec succès des élèves au second cycle du baccalauréat* »

Le taux de réussite devrait passer de 92,8 % en 2000 à 93 % en 2002

4. « *Favoriser l'apprentissage de plusieurs langues étrangères* »

5. « *Contenir l'augmentation des frais de scolarité* »

Le taux de couverture des frais de scolarité par les bourses devrait passer de 84 % en 2000 à 86 % en 2002

NB. - montant moyen des frais de scolarité : 15.198 F/an

- bourses : 26 % des élèves français, 11 % du total des élèves

2. Évolution des moyens en 2002

a) *L'Agence pour l'Enseignement du Français à l'étranger (AEFE) : inquiétude*

(1) Vers l'assèchement du Fonds de réserve

La subvention versée à l'AEFE (chapitre 36-30, art. 10) est portée à 313,8 millions d'euros (2.058 millions de francs) en 2002, soit une majoration nette de 3,32 millions d'euros (21,8 millions de francs).

L'essentiel de cette majoration (2,84 millions d'euros, soit 20 millions de francs) correspond à la prise en compte de la revalorisation du point fonction publique et de l'effet change-prix. On rappellera que le budget 2001 avait prévu à ce titre 4,63 millions d'euros.

Les crédits sont parallèlement diminués de 1,7 million d'euros au titre de la non-reconduction des mesures financées sur la réserve parlementaire 2001 (- 0,08 million d'euros) et d'un transfert de crédits de gestion à la DGCID (- 0,81 million d'euros), à la suite de la prise en gestion directe du lycée de Prague.

L'AEFE bénéficie par ailleurs d'une mesure nouvelle de 1,37 million d'euros (9 millions de francs) en faveur des bourses scolaires et d'excellence.

L'évolution ainsi retracée appelle plusieurs remarques :

- Le financement du *Plan de juin 2000*, destiné à améliorer le système de *rémunération des résidents*¹, évalué à 135 millions de francs par an durant

¹ *Destiné à améliorer sensiblement la situation administrative et financière des personnels résidents, qui constituent les deux tiers des fonctionnaires effectués dans les établissements AEFE, le plan comporte des majorations familiales et la mise en place d'une indemnité spécifique de vie locale (ISVL) qui remplacera l'indemnité de résidence-base Paris.*

six ans, devrait en principe être financé en partie par la transformation d'un certain nombre de postes d'expatriés en postes de résidents durant six ans et en partie par prélèvement sur le Fonds de réserve de l'AEFE. Aucune mesure nouvelle n'est prévue à ce titre dans le budget 2002.

- Les mesures nouvelles accordées au titre de l'évolution du point fonction publique et des hypothèses de change-prix représentent effectivement la moitié seulement des besoins évalués par l'AEFE. Il manquerait près de 30 millions de francs.

- Les mesures nouvelles prévues au titre des bourses représentent les deux-tiers de ce qui a été jugé nécessaire (12 millions de francs). On rappellera ici que, de 1997 à 2001, si le budget global des bourses a augmenté de 30 % - de 28,2 millions d'euros à 36,9 millions d'euros -, le nombre d'élèves bénéficiant de bourses a diminué de 17.790 à 17.725, en raison de l'augmentation considérable du coût unitaire des bourses.

- Evalués à 8 millions de francs, les coûts correspondant à la réouverture du lycée Ben Aknoun d'Alger, pour lequel est mise en route une importante tranche de crédits immobiliers, ne sont pas financés au budget 2002.

- Enfin l'AEFE ne bénéficiera en 2002 d'aucune mesure nouvelle au titre des crédits d'investissements¹. Toute dépense nécessaire dans un établissement conventionné devra être pris en charge par prélèvement sur le Fonds de réserve. Les besoins minima sont évalués à 40 millions de francs.

Il résulte de ces éléments que, outre le financement non prévu du plan de juin 2000, l'AEFE devra, courant 2002, prélever sur ses réserves un montant minimum de 60 millions de francs (besoins 2002 non couverts par des ressources budgétaires plus annulations 2001), soit, au total, un montant supérieur à 200 millions de francs.

De fait, le Fonds de réserve de l'AEFE, qui se situait confortablement à plus de 300 millions de francs en 2000, sera très vraisemblablement asséché à la fin de l'exercice 2002.

(2) Une nécessaire remise à plat

En réalité, la configuration du réseau, comme ses modalités de gestion, appellent une réflexion approfondie et surtout des décisions politiques de fond.

La comparaison du réseau entre la rentrée 1997 et la rentrée 2000 montre que peu de modifications ont pu intervenir, à l'exception de la

¹ Les opérations relatives aux établissements en gestion directe dont les bâtiments sont la propriété de l'Etat sont financées sur le titre V du ministère (chap. 57-20)

diminution sensible du nombre d'établissements de la Mission laïque française. Il semble pourtant qu'il existe une marge non négligeable pour une rationalisation de ce réseau, qui pourrait notamment passer par un recalibrage du réseau européen, et la mise en place, chaque fois que cela est possible, d'écoles bilingues dans le système public local.

L'analyse des ratios pédagogiques fait apparaître par ailleurs un niveau de confort élevé, sans rapport avec les moyennes nationales (22 élèves par classe en moyenne), qui contribue nécessairement à celui des coûts de scolarisation, et partant, à la charge qui en découle, pour le budget de l'Etat, comme pour les parents d'élèves.

L'élaboration actuelle, en partenariat avec l'Education nationale, d'un nouveau dossier d'homologation, ainsi que la mise en place d'inspections générales et de missions d'audits, pourront utilement contribuer à réduire le coût d'organisations pédagogiques parfois sans impact réel sur les conditions d'études des élèves.

Evolution des indicateurs AEFE 1997-2000

	1997-1998	1999-2000
Actions pédagogiques		
Nb d'élèves par classe		
- préélémentaires	22,17	22,76
- élémentaires	21,49	22,08
Heures d'enseignement par élève		
- collège	1,35 (1,1)*	1,34 (1)*
- lycée	1,82 (1,3)*	1,96 (1,3)*
Répartition géographique des établissements		
- Afrique "hors champ"	13	15
- Afrique "champ"	64	60
- Maghreb	35	35
- Amérique latine	29	29
- Amérique du Nord	18	17
- Asie - océanie	26	27
- Moyen Orient	21	21
- Europe occidentale	57	56
- Europe centrale et orientale	8	8
- Union européenne	51	50
- Madagascar	16	15
- Espagne	16	13
- Maroc	23	22
- Tunisie	11	11
- Etats-Unis	12	11
- Allemagne	13	14
- Mission laïque	14	9

**Le chiffre entre parenthèses fournit l'indication pour la France*

Source : Statistiques et ratios de gestion de l'AEFE

Les modalités de gestion doivent également faire l'objet d'une réflexion.

Il est clair que la gestion directe de l'ensemble des établissements est exclue, compte tenu de son coût exorbitant pour les finances publiques.

Mais les insuffisances, les carences, ou parfois les incohérences de la gestion déléguée par des associations de parents d'élèves majoritairement « mobiles », et donc amenés à prendre des décisions dont ils ne vivront pas forcément les conséquences, impliquent que soit explorée une « troisième voie ».

Votre Rapporteur avait évoqué l'an dernier l'hypothèse d'une tutelle conjointe avec l'Education nationale, partiellement justifiée par la scolarisation d'enfants français, fût-ce à l'étranger¹. Cette solution se heurte évidemment à la question du partage de la charge financière.

Une autre voie pourrait être utilement examinée, qui correspond à une pratique assez répandue chez nos principaux partenaires : le recours aux fondations.

Au minimum, il paraît souhaitable, en particulier dans un souci de bonne gestion des fonds publics, que l'Etat conclue un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, comportant, à partir d'un état des lieux détaillé, un engagement sur les résultats.

¹ La voie est un peu dangereuse, qui risquerait, par réciprocité, de voir l'Enseignement supérieur demander au Ministère des Affaires étrangères d'assumer la facture de la scolarisation des étudiants étrangers, évaluée à plus de 3 milliards de francs....

Evolution des indicateurs AEFÉ 1997-2000

	1997-1998	1999-2000
Nombre d'établissements		
- Nombre total	270	268
- Etablissements conventionnés	204	203
- Etablissements en gestion directe	66	65
Nombre d'élèves		
- Total	156 084	157 335
- français	64 605 (41,4%)	66 554 (42,3%)
- nationaux	70 680 (45,3%)	69 773 (44,3%)
- étrangers tiers	20 799 (13,3%)	21 008 (13,3%)
Personnel enseignant		
- Total	17 068	
- expatriés	1 859 (10,89%)	1 754 (11,96%)
- résidents	3 665 (21,47%)	3 978 (27,12%)
- CSN	442 (2,59%)	347 (2,3%)
- Education nationale	80 (0,5%)	92 (0,63%)
- locaux	11 022 (64,6%)	8 495 (57,92%)
Coût de scolarisation par élève		
- français ⁽¹⁾	25 063,4 (54,7%) ⁽¹⁾	25 429,6 (42,%)
- national	20 479,9 (41,7%)	24 414,3 (39,6%)
- étranger tiers	25 941,9 (38,2%)	24 414,3 (39,6%)
(Part restant à la charge de l'AEFE)		

(1) 55 464,6 F aux Etats-Unis

Source : Statistiques et ratios de gestion de l'AEFE

b) Les Français de l'étranger : une priorité limitée

Evolution des crédits du chapitre 46-94, articles 11 à 31

(millions d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution en %
Assistance à l'étranger (art 11)	17,25	17,34	+0,5
Organismes d'aide et d'assistance (art.12) ⁽¹⁾	0,24	0,24	0
Sécurité des français à l'étranger (article 14)	0,78	0,78	0
Cimetières français à l'étranger - Entretien (art.15) ⁽²⁾	0,24	0,29	+21
Contribution à la couverture santé des personnes à faible revenu (art. 16)	0,15	0,15	0
Conseil supérieur des français de l'étranger (art.20) ⁽³⁾	1,48	1,48	0
Emploi et formation professionnelle des français à l'étranger (art.31)	1,71	1,96	+14,6
Total	21,85	22,24	+1,8

(1) 8 associations subventionnées en 1999 - Source : Vert 2001

(2) 121 cimetières - Source : Vert 2001

(3) 150 délégués- Source: Vert 2001

Le Gouvernement souhaite insister sur la nouvelle progression des crédits d'assistance aux Français de l'étranger. En réalité, celle-ci est inférieure de moitié à celle enregistrée en 2001, certes partiellement liée à l'effet d'un transfert de crédits en provenance du budget de l'emploi.

A 22,2 millions d'euros, la progression s'élève à 1,8 % en francs courants, après une hausse de 3,3 % en 2001. Les efforts sont concentrés cette année sur l'assistance à l'étranger (amputée de 1 million de francs en 2001, celle-ci ne retrouve pas le niveau de 2000), l'entretien des cimetières français qui en ont grand besoin, et surtout les crédits affectés à l'emploi et à la formation professionnelle (majorés de 4,43 millions de francs en 2001, partiellement grâce à un transfert en provenance du budget de l'Emploi et de la Solidarité).

En revanche, les crédits affectés à la sécurité des Français à l'étranger ne bénéficient d'aucune mesure nouvelle, et sont reconduits à 0,78 million de francs (soit à peine un peu plus de 5 millions de francs). On rappelle qu'ils avaient atteint 10 millions de francs en 1998.

C. AGRÉGAT 21 : « COOPÉRATION ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES »

1. « Missions », « objectifs », « indicateurs » : un sentiment de confusion

L'agrégat « *Coopération et interventions internationales* » réunit en définitive tout ce qui ne relève pas des deux autres : « *Personnels et moyens de fonctionnement et d'équipement* » et « *Education et solidarité* ».

De fait, la présentation et le contenu de l'agrégat « *Coopération et interventions internationales* », continuent de susciter un sentiment de confusion, voire d'échec, partiellement lié à un domaine trop étendu et donc hétérogène.

En l'état actuel, les missions, trop souvent réduites à des catalogues d'actions non hiérarchisées et assez abstraites, ne permettent pas de déboucher sur des objectifs clairs et corrects. Les indicateurs retenus, peu nombreux, peu ambitieux, sont souvent réducteurs, et ne sont même pas toujours « servis ».

Les résultats sont dès lors généralement décevants, pour ne pas dire quelque peu pitoyables : baisse des postes occupés et des parts de marché dans les organisations internationales, à partir de niveaux pourtant déjà bien faibles (respectivement 6 % et 4 %) ; 20 % seulement des étudiants étrangers en France issus de « pays émergents »¹ ; 9 % des diplômes de français délivrés par l'enseignement du français à l'étranger permettant un accès à l'enseignement supérieur français – la notion d'accessibilité à un emploi n'est même pas évoquée... ; 1 % des travaux scientifiques des pays de la ZSP publiés dans les revues internationales ; moins du quart (22 %) des projets de développement mis en œuvre pour lutter contre la pauvreté et satisfaire les besoins de base ; moins de 1,5 % des projets de développement consacrés à l'intégration et à la coopération régionale ; un seul critère pour évaluer la coordination de l'état de droit : le nombre de stagiaires...

¹ Confronté à ces chiffres, l'objectif évoqué par M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie de « former les élites mondiales » (Commission des finances de l'Assemblée nationale – 18 octobre 2001) semble encore éloigné...

« **Coopération et interventions internationales**
Missions et objectifs »

Source : Bleu 2002 et Vert 2001

1. Action diplomatique

Mission :

« En matière de coopération internationale, l'action diplomatique :

- « se manifeste par des contributions obligatoires et volontaires »
- « comprend des opérations d'aide humanitaire d'urgence »
- « s'exerce dans le domaine de la coopération militaire et de défense ».

Objectifs et cibles :

1. « Accroître l'influence de la France au sein des organisations internationales »

Indicateurs :

- nombre de postes à responsabilité occupés par des français : il a chuté de 6,74 % à 6,24 % en 2000. **Aucun objectif** n'est fixé pour 2002.
- nombre de postes électifs occupés par des français : il est passé de 22 à 23 de 1999 à 2000. L'objectif est stable.
- part de la France dans les achats des opérations onusiennes. Elle a chuté de 4,8 % en 1999 à 4,1 % en 2000. **L'objectif 2002 est de retrouver le seuil de 1999.**

2. Coopération internationale

a) Coopération culturelle et scientifique :

Missions :

« Coopération culturelle : actions menées dans les domaines de la culture et de l'art, de l'enseignement et de la diffusion de la langue française, projets concernant les formations supérieures ».

« Coopération scientifique : promouvoir l'expertise française dans les grandes négociations internationales et lancer quelques thématiques prioritaires de recherche »

Instruments :

- 151 établissements culturels implantés dans 91 pays
- 1.135 alliances françaises présentes dans 138 pays (dont 204 subventionnées par le MAE)
- SCAC rattachés aux ambassades
- Edufrance
- Partenaires universitaires
- AEFÉ
- 27 centres de recherche à l'étranger

Objectifs et cibles :

1. « Accroître le nombre d'étudiants étrangers en France »

De 141.500 en 2000, le nombre visé pour 2002 est fixé à 153.500. Pour les 38 pays émergents, le chiffre devrait passer de 29.160 en 2000 à 30.500 en 2002 (soit 20 % du total).

2. « *Soutenir l'apprentissage de la langue française* »

Les indicateurs retenus sont le nombre d'heures d'enseignement du français par élève dans les établissements culturels et les alliances : de 40,1 en 2001, il devrait passer à 41 en 2002.... Et le nombre de diplômes d'études et diplôme approfondi de langue française (DELF et DALF) – 201.645 diplômes, dont 17.405 DALF (8,6 % du total) ont été délivrés en 2000. **Aucun objectif n'est fixé pour 2001.**

3. « *Développer au niveau international la recherche scientifique française et celle des pays de la ZSP* »

Les indicateurs retenus – nombre de thèses de ressortissants étrangers soutenus en France et part des pays de la ZSP dans les publications internationales n'ont **pas été chiffrées au-delà de 1999 (respectivement 2.157 et 0,9 %...)** **Aucun objectif n'est fixé pour 2002.**

b) Coopération technique et aide au développement :

Missions :

« Élaborer et mettre en œuvre des programmes et projets de développement ».

« Participer à l'orientation de la stratégie des agences et organismes français de coopération technique et d'aide au développement, assurer le soutien et le suivi de leurs activités »

« Appuyer les programmes d'ajustement structurel, en liaison avec le ministère de l'économie et des finances et les institutions financières internationales »

« Prendre en compte les attentes de la société civile et des collectivités territoriales »

Instruments :

- SCAC rattachés aux ambassades

- assistants techniques (2778 en 2001)

Objectifs, résultats et cibles :

1. « *Promouvoir des économies plus diversifiées et moins vulnérables* ». Trois indicateurs sont retenus :

- l'appui à la structuration d'organisations professionnelles : 22 pays aidés en 2000, 25 visés pour 2002

- favoriser l'accès des populations au micro-crédit : 1.464 organismes en activité dans les PED en 2000 accordant 18 milliards d'euros de concours, 1.630 visés en 2002 (pour 31 milliards d'euros de concours)

2. « *Lutter contre la pauvreté et satisfaire les besoins de base* » (santé, éducation, formation professionnelle)

- La part des financements accordés à ce titre aux pays de la ZSP **a chuté** de 26 % en 1999 à 22 % en 2000. **Aucun objectif** défini depuis.

3. « *Favoriser l'intégration et la coopération régionale* »

- Les indicateurs retenus sont la part des échanges régionaux dans le commerce extérieur des Etats : (11 % en 2000) et la part des projets régionaux dans le montant total de projets FSP : celui-ci **a chuté** de 2,1 % en 1999 à 1,4 % en 2000. **Aucun objectif retenu.**

4. « *Consolider l'état de droit et enraciner la démocratie* »

Le seul indicateur retenu est celui du **nombre de stagiaires sur les questions d'administration régalienn**e : 433 en 2001, objectif fixé pour 2004 seulement: 491....

c) Coopération audiovisuelle :

Missions :

« **préserver** les conditions juridiques d'une présence internationale des programmes français et des opérateurs audiovisuel français » ».

« aide aux bouquets satellitaires »

Instruments : subventions aux opérateurs (RFI, CFI, TV5)

Objectifs et cibles :

- « **Développer** la présence française dans le paysage audiovisuel international »

- Indicateurs :

- audience quotidienne de TV5 dans le monde : 6,3 millions de personnes en 2001, 8,0 millions visés en 2002

- audience de TV5 en europe non francophone : 1,6 en 2001, 2,1 visés en 2002

2. Évolution des moyens en 2002

La diminution depuis plusieurs exercices des moyens affectés à la coopération et aux interventions internationales se traduit par une dégradation des résultats constatés. L'évolution des crédits prévus à ce titre pour 2002 ne permettra pas d'inverser cette tendance.

Ainsi, de l'exécution 2002 au projet de budget 2002, les moyens affectés à l'action diplomatique diminuent globalement de 3%, dont moins 2,6 % pour les interventions internationales et moins 10 % pour la coopération militaire, tandis que les moyens affectés à la coopération culturelle et scientifique régressent de 2,8 %, et ceux de la coopération technique et d'aide au développement de près de 9%. Seul l'audiovisuel extérieur progresse de 3,1 %, à partir d'un niveau extrêmement faible.

Evolution des moyens d'intervention

(millions d'euros)

	Exécution 2000	LFI 2001	PLF 2002	Evolution 2000/2002
A - Action diplomatique	864	831	838	-3,0%
- Interventions internationales	754	717	734	-2,6%
. Opérations multilatérales	724	693	699	-3,3%
. Construction européenne	15	15	15	-0,0%
. Aide d'urgence et humanitaire	13	9	9	-30,8%
- Coopération militaire et de défense	115	110	104	-9,6%
B - Coopération internationale	1 064	1 094	1 306	ns
- Coopération culturelle et scientifique	360	386	350	-2,8%
- Coopération technique d'aide au développement	602	544	570	-8,9%
- Audiovisuel extérieur	63	164	168	+3,1%
- Fonds européen de développement	-	-	218	ns

Source : bleu 2002

a) Une base fragilisée par les conditions d'exécution 2001

Dès le mois d'avril, 45 millions de francs ont été annulés sur les chapitres de coopération (42-11 et 42-12).

A partir de mai ont été gelés en outre 205 millions de francs en crédits de paiement¹ dont 18 millions de francs sur la coopération culturelle, 67 millions de francs sur la coopération technique et au développement et 40 millions de francs sur la coopération militaire. Ainsi que 100 millions de francs en autorisations de programme, dont 50 millions de francs sur les crédits du Fonds de solidarité prioritaire et 50 millions de francs sur les crédits mis en œuvre par l'Agence française de développement.

Les services à l'étranger chargés de mettre en œuvre les crédits -en liaison le plus souvent avec nos partenaires étrangers- en ont été avertis par télégramme diplomatique le 27 juillet seulement.

L'analyse de la consommation des crédits début novembre amène à estimer à près de 230 millions d'euros (1,5 milliard de francs), l'insuffisance des crédits votés en loi de finances initiale 2001. Votre rapporteur avait d'ailleurs souligné ces « impasses » potentielles dès l'examen du projet de loi de finances pour 2001.

Outre les rémunérations (en raison de l'insuffisante prise en compte de l'effet dollar et d'une sous-évaluation de l'effet GVT), les dépenses de réception et de déplacements, et les moyens de l'OFPPA, les insuffisances pourraient porter notamment sur les crédits de paiement de l'AFD et, surtout, massivement, sur les contributions obligatoires, sur lesquelles il devrait manquer près de 150 millions d'euros (1 milliard de francs).

Les modalités de construction du budget 2002 risquent de se traduire par des impasses de même nature en cours d'exécution.

« Dernière minute » : les dispositions du collectif de fin d'année

Le projet de loi de finances rectificative pour 2001 (n° 3384) qui vient d'être déposé par le Gouvernement comporte notamment les mesures suivantes :

*** Ouvertures demandées :**

- 925 millions de francs pour la participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires aux *opérations de maintien de la paix*) ;

- 11 millions de francs pour financer une contribution à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient (OSTNU) et des travaux de rénovation des bâtiments du siège de l'UNESCO (contributions volontaires) ;

- 3,66 millions de francs pour une aide à l'Inde pour la reconstruction après le séisme de janvier 2001, et pour financer un remboursement dans le cadre d'un projet de coopération maritime au titre de la lutte contre la drogue dans les Caraïbes (coopération technique et au développement) ;

- 196,8 millions de francs en crédits de paiement pour ajuster les *moyens de paiement de l'Agence française de développement*.

*** Annulations mises en œuvre par l'arrêté du 14 novembre**

- 5 millions de francs sur les crédits de matériel et de fonctionnement courant ;

- 35 millions de francs sur les subventions aux établissements publics (*AEFE*) ;

- 40 millions de francs, en crédits de paiement comme en autorisations de programme, sur les crédits du *Fonds de solidarité prioritaire*.

Coopération et interventions internationales
Evolution détaillée des crédits en 2002

(millions d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution en %
Titre III			
Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (chap. 37-90. art. 71)	0,07	0,07	-
Indemnité des représentants français au Parlement européen (chap. 37-93)	8,49	8,49	-
Etablissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger (chap. 37-95)	75,31	80,03	+6,3%
Total titre III	83.87	88.59	+5.6%
Titre IV			
Concours financiers (chap. 41-43)	22.87	22.87	-
<i>Coopération culturelle et scientifique (chap. ancien 42-11)</i>	276,18	-	-
<i>Coopération technique et au développement (chap. ancien 42-12)</i>	247,25	-	
<i>Coopération internationale et au développement (chap. nouveau 42-15) ⁽¹⁾</i>	523,43	512,52	-2,1%
Appui à des initiatives privées ou décentralisées (chap. 42-13)	34,39	34,45	+0,2%
Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle (chap. 42-26)	164,34	168,21	+2,3%
Aide alimentaire (transport et dépenses diverses (chap. 42-26)	14,94	14,94	-
Coopération militaire et de défense (chap 42-29)	109.82	103.66	-5.6%
Contributions obligatoires à des dépenses internationales (chap. 42-32)	608,39	613,34	+0,8%
Contributions volontaires à des dépenses internationales (chap. 42-32)	84,86	86,03	+1,2%
Autres interventions de politique internationale ⁽²⁾ (chap. 42-37) ⁽³⁾	18,89	26,36	+39,5%
Total titre IV	1 582.04	1 582.38	- 0
Titre VI			
Participation au FED (chap. 68-02)	-	218.50	ns
Subventions diverses (chap. 68-80)	5.73	5.34	-6.8%
FSP (chap. 68-91) ⁽⁴⁾	116,25	112,20	-3,4%
AFD (chap. 68-93)	137.20	137.20	-
Total titre VI (hors FED)	259.19	254.74	-1.9%
Total DO + CP vc FED	1 925.10	2 144.18	ns
Total DO + CP hors FED	1 925.10	1 925.68	-

(1) Englobe les anciens chapitres 42-11 et 42-12

(2) Progression uniquement due à une mesure nouvelle pour la Conférence européenne de biologie moléculaire

(3) Progression uniquement due au transfert de 7,62 Meuros, en provenance du FSP (titre VI) au profit du nouvel article 52 "Aide aux sorties de crise"

(4) Effet inverse à celui décrit dans la note précédente

b) Les impasses du budget 2002

L'analyse de l'évolution des crédits 2002 fait ressortir des impasses conséquentes précisément sur des postes qui, dans la situation internationale actuelle, appellent sans doute un effort particulier : les contributions obligatoires et volontaires à des dépenses internationales, la coopération militaire et de défense, l'aide d'urgence et humanitaire, le financement de projets de développement, les concours financiers aux pays en développement¹.

(1) Contributions à des dépenses internationales : une impasse minimale de 150 millions d'euros sur les opérations de maintien de la paix

Contrairement au budget 2001, qui avait intégré de très importantes mesures d'ajustement (853 millions de francs supplémentaires) sur les opérations de maintien de la paix d'une part, et pour tenir compte de l'effet change-prix d'autre part, le budget 2002 ne prévoit aucun crédit nouveau au titre des contributions obligatoires² (chap. 42-31). Le contexte international et le maintien du dollar à un niveau supérieur à celui des hypothèses du budget 2002 amènent dès lors à estimer que l'impasse à régler en cours d'exercice 2002 risque d'être conséquente.

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle ne saurait être une surprise.

Dans son Rapport sur l'exécution du budget 2000, la Cour des comptes a fustigé l'insuffisance des dotations en loi de finances initiale pour couvrir les dépenses de participation de la France à des opérations internationales : déjà en 2000 l'impasse portait sur le cours du dollar et sur la mise en œuvre de nouvelles opérations. De fait, le chapitre 42-31 a dû être abondé de 1.403 millions de francs en cours de gestion, soit un montant correspondant à 45 % de la dotation initiale³.

Or, dans le cadre d'une réponse faite pour l'examen du projet de loi de règlement du budget 2000, la Cour indique que « le montant de l'insuffisance du chapitre devrait être du même ordre de grandeur en 2001 (plus de 1 milliard de francs, soit 150 millions d'euros), mais être concentré

¹ Pour l'essentiel afférents à l'aide au développement, ces crédits font l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits d'aide publique au développement.

² Hormis une mesure nouvelle spécifique de 5 millions d'euros (32 millions de francs) au bénéfice d'un organisme de recherche : la Conférence européenne de biologie moléculaire-Laboratoire européen de biologie moléculaire.

³ Par 233 MF de reports 1999, 140 MF en collectif de printemps, 0,40 MF en collectif de fin d'année, et 91 MF par transferts et virements.

sur les opérations de maintien de la paix » De fait, les crédits nécessaires devront être ouverts en collectif de fin d'année. Reconduire en francs courants pour 2002 le niveau des crédits initiaux 2001 se traduira donc, d'entrée de jeu, par une impasse minimale de 1 milliard de francs.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies vient en effet de décider, le 15 novembre, par la *Résolution 13-78*, le principe de l'envoi en Afghanistan d'une force multinationale, dont les contours et les modalités restent à préciser, mais dont les missions, conséquentes, sont déjà clairement définies¹. La contribution 2002 de la France, membre du Conseil de sécurité, en sera nécessairement majorée.

Or, en 2002, les crédits affectés aux contributions obligatoires s'établissent à 613,4 millions d'euros (4 milliards de francs), soit une progression de 0,8 % par rapport à la loi de finances initiale 2001, mais une baisse de 22,1 % par rapport à l'exécution 2001 (781 millions de francs).

Ces crédits, qui représentent 17 % du montant total du budget des affaires étrangères, alimentent, outre les opérations de maintien de la paix, 130 organisations internationales, de portée diverse, les deux plus importantes, représentant 70 % du total.

➤ *Opérations de maintien de la paix*

Le premier tiers est absorbé par les contributions au financement des *Opérations de maintien de la paix*, dont le montant a été multiplié par 4,5 en dix ans (de 1990 à 2000). Le montant total des opérations actuellement en cours devrait atteindre près de 2.250 millions de dollars pour la période du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2002.

La contribution de la France, membre du Conseil de sécurité, a été portée à 8,7% du total, depuis la réforme du barème des contributions intervenue en décembre 2000 (contre 7,9 % précédemment)².

Les principales opérations d'ores et déjà en cours sont les suivantes :

- Kosovo (MINUK)
- Liban (FINUL)
- Sierra Leone (MINUSIL)
- Timor-Oriental (ATNUTO)
- Sahara occidental (MINURSO)
- Bosnie-Herzégovine (MINUBH)
- Ethiopie-Erythrée (MINUEE)
- Congo (ex- Zaï re) (MONUC)

¹ « Le Conseil encourage les Etats-membres à appuyer les efforts visant à assurer la protection et la sécurité des zones de l'Afghanistan qui ne sont plus tenues par les Talibans, en particulier à faire en sorte que Kaboul soit respectée en tant que capitale de tout le peuple afghan et, tout spécialement, à protéger la population civile, les autorités de transition, le personnel des Nations Unies et le personnel associé, ainsi que celui des organisations humanitaires ».

² Contributions des autres membres du Conseil de sécurité : Etats-Unis : 27,63 % ; Grande-Bretagne : 6,99 % ; Russie : 1,5 % ; Chine : 1,93 %.

Fin 2001, le reste à régler sur la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix est de l'ordre de 135 millions de dollars. Les crédits nécessaires devraient être inscrits dans le cadre du prochain collectif de fin d'année.

➤ *Contributions obligatoires, hors OMP*

Hors opérations de maintien de la paix, les *contributions obligatoires* représentent un total de l'ordre de 500 millions d'euros.

Un peu moins du tiers est affecté à sept organismes à vocation scientifique, au premier rang desquels le Centre européen de recherche nucléaire (CERN) dont la contribution est près de quatre fois supérieure à celle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Le projet de budget pour 2002 prévoit une seule mesure nouvelle au titre des contributions obligatoires, à hauteur de 5 millions d'euros, pour le *Laboratoire européen de biologie moléculaire*, au titre du « *plan indicatif Conférence européenne de biologie moléculaire* ».

Le laboratoire européen de biologie moléculaire

Le LEBM a été créé en 1974 et regroupe quinze pays européens (dont la Suisse et la Norvège) et Israël. Son objectif est de mener des recherches dans le domaine de la biologie moléculaire qui ne pourraient pas l'être à l'échelle d'un pays. Il s'agit de comprendre la logique des systèmes vivants en termes moléculaires dans des applications comme la bioinformatique, la génomique et la protéomique.

Le LEBM dispose de plusieurs unités dont la plus importante se situe à Heidelberg, également siège de l'organisation. Cinq lignes de recherche y sont développées : biologie structurale, expression génétique, biologie et biophysique cellulaire, biologie du développement, instrumentation biochimique. L'antenne de Hinxton héberge l'Institut européen de bioinformatique (IEB) qui est appelé à se développer en raison de l'importance de la saisie et du stockage des données biologiques grâce aux biopuces.

A Grenoble, se trouve l'unité chargée de l'étude de la biologie structurale qui travaille en liaison avec l'ESRF pour des expériences de caractère plutôt physique. Des expériences de nature similaire sont menées en liaison avec le synchrotron de Hambourg où se trouve aussi une petite unité du LEBM.

Le LEBM se veut aussi une structure de formation à la recherche. Le temps de séjour des chercheurs n'y dépasse pas, en principe, neuf ans, souvent moins, à la suite duquel ils sont invités à rejoindre leurs institutions nationales. En outre est pratiquée une active politique de visiteurs (stagiaires, usagers des installations, années sabbatiques).

Dans un domaine largement dominé par les anglosaxons, la communauté scientifique française trouve dans le LEBM un moyen d'accéder à la recherche internationale. La fréquentation globale de nos chercheurs se situe au troisième rang (après l'Allemagne et le Royaume-Uni, à égalité avec l'Italie) à environ 12 % des effectifs.

Le budget du LEBM est de 52,374 M€(343,55 MF) en 2001. La France y contribue pour 16,71 %, soit 8,757 M€(57,44 MF).

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le reste des contributions obligatoires se répartit entre 105 organismes de portée diverse, pour des contributions qui vont de moins de 1.500 euros (Tribunal d'arbitrage et de la commission de règlement de l'accord sur les dettes extérieures allemandes) à plus de 25 millions d'euros (Conseil de l'Europe). Outre l'ONU, les contributions les plus importantes de la France concernent l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Conseil de l'Europe, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), l'OTAN, l'UNESCO et l'OCDE.

On peut s'interroger sur le bien-fondé du maintien de certains organismes –certains paraissent parfois faire double emploi– ou, à tout le moins, sur l'opportunité d'une redéfinition de leurs besoins et des contributions qui leur sont affectées.

Principales contributions versées en 2001 sur le chapitre 42-31

Organisation	<i>(millions d'euros)</i> Montant versé
Opérations de maintien de la paix	263,32
Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)	106,21
Organisation des Nations Unies (ONU)	68,85
Organisation mondiale de la santé (OMS)	29,60
Conseil de l'Europe	27,60
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	22,89
Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)	22,11
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	22,02
Organisation de la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	19,77
Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	19,60
Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral	19,38
Organisation de la coopération et de développement économiques (OCDE)	18,82
Organisation internationale du travail (OIT)	13,36
Agence de la francophonie	10,57
Institut du monde arabe	9,15
Laboratoire européen de biologie moléculaire	8,75
Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie	6,86
Tribunal international pour le Rwanda	6,79
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel	6,24
Centre européen de prévision météorologique à moyen terme	5,92
Union de l'Europe occidentale (UEO)	5,87
Organisation pour le traité d'interdiction complète des essais nucléaires	5,63
Organisation mondiale du commerce (OMC)	5,01
Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	4,73
Organisation internationale sur l'interdiction des armes chimiques	3,09
Union latine	1,58
Total	511,07

➤ *Contributions volontaires*

S'agissant des contributions volontaires hors francophonie, essentiellement consacrées aux programmes et aux fonds des Nations-Unies, on rappellera qu'elles ont régressé de 67% entre 1993 et 1998.

Certes, **une reprise est enregistrée depuis 1999, mais elle ne cesse de s'étioler** : + 58 millions de francs en 1999, + 29 millions de francs en 2000, + 15 millions de francs en 2001 et + 2,7 millions de francs en 2002... De fait, les « indicateurs » sont éloquentes : la France est aujourd'hui « tombée » au 12^{ème} rang mondial, alors que d'aucuns estiment que 70 millions, à peine, suffiraient à la faire remonter dans les cinq premiers.

Globalement, la France reste clairement en arrière des autres donateurs, notamment européens. Ne dépassant jamais le dixième rang des donateurs pour les contributions volontaires, elle n'est pas à la hauteur de son statut de membre permanent du Conseil de sécurité, et risque d'assister en spectateur à la mise en œuvre de l'important processus de réforme lancé par le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan.

Le retrait entamé à partir de 1994 a eu des conséquences négatives pour la défense des intérêts français au sein du système onusien. Il s'est traduit par un recul des postes offerts à des experts français, au détriment évident de notre influence dans ces enceintes, tant en ce qui concerne la définition des politiques mises en œuvre que, plus pragmatiquement, le choix des projets retenus, et donc souvent celui des marchés y afférent¹.

On notera qu'en revanche le Royaume-Uni a multiplié par trois ses contributions volontaires.

Participation de la France aux fonds et programmes des Nations-Unies

	Contribution française (en MF)		% budget total de l'organisme	Rang de la France
	1994	2001		
- HCR	260.5	105	< 1 %	13e
- UNICEF	55.4	49	< 1,5 %	12e
- FNUAP (population)	10.6	8	< 0.5 %	16e
- PNUD	289.2	105	< 1 %	13e

¹ important en matière de santé, et notamment de vaccins...

Assistant à la 56^{ème} Assemblée générale des Nations Unies à New-York début novembre, votre rapporteur regrette d'avoir dû constater que, lorsque le HCR monte une opération spécifique pour les réfugiés afghans, la France ne figure pas au rang des vingt pays ayant répondu présent à l'appel -dont le Chili et la République tchèque- pour un montant global de 52 millions de dollars¹.

(2) Transport de l'aide alimentaire : une dette de 28 millions d'euros

Les crédits affectés au *transport de l'aide alimentaire* (chap. 42-26) sont strictement reconduits en francs courants à 14,94 millions d'euros (98 millions de francs).

Or, à volume d'aide constant, ce poste est affecté par les évolutions du cours du dollar et du baril de pétrole, et par la nécessité de recourir à des moyens logistiques plus onéreux dès lors qu'on assiste des personnes déplacées par des conflits.

La situation actuelle en Afghanistan ne permet pas d'exclure la nécessité d'une contribution de la France à ce niveau, même si la préférence va toujours vers un monopole européen en la matière.

En tout état de cause, pour 2002, le seul maintien de nos engagements au titre de la convention de Londres nécessiterait une dotation de 25 millions euros. Il conviendrait d'y ajouter le règlement, toujours en souffrance, des dettes au titre des années 2000 et 2001, soit 18 millions d'euros.

En d'autres termes, il « manque » d'entrée de jeu, et toutes choses égales par ailleurs, 28 millions d'euros (184 millions de francs).

(3) Aide aux sorties de crise et aide d'urgence : aucun crédit supplémentaire

➤ La prise en compte de la spécificité des actions à mettre en œuvre pour faire face aux « situations de sortie de crise », dans le prolongement immédiat ou en parallèle des actions d'urgence et d'aide humanitaire, a conduit à l'identification d'un article spécifique (art. 51) au sein du chapitre 42-37. - « *Autres interventions de politique internationale* », intitulé « *Opérations exceptionnelles – aides aux sorties de crise* ».

Aucun crédit nouveau n'est toutefois prévu à ce titre. Le nouvel article est en effet entièrement nourri par le transfert, à niveau strictement reconduit en francs courants, des crédits précédemment inscrits au chapitre 68-91, art. 20 : *Fonds de solidarité prioritaire – opérations exceptionnelles*, soit 7,62 millions d'euros.

¹ Dont 14 millions de dollars pour les Etats-Unis, 7 pour l'Italie –soucieuse sans doute de se rapprocher des américains-, 5,2 pour l'Allemagne, 3,7 pour le Royaume-Uni, 3,4 pour le Danemark, 3,3 pour la Norvège.

En 2001, la dotation initiale était de 7,6 millions d'euros (50 millions de francs) à laquelle se sont ajoutés 9,53 millions d'euros de reports. Les affectations ont été les suivantes pour le premier semestre :

- Aide à la reconstruction de la Serbie : 8 M€(52 MF)¹
 - . Balkans : 0,5 (schéma régional transport)
 - . Kosovo : 1,5 (complexe métallurgique et minier à Trepxca)
 - . Bulgarie : 6 (Pont Vidin Calafat sur Djambe)

- Contribution volontaire à l'UNWRA (réfugiés palestiniens)² : 0,76 M€(5 MF)

➤ Les crédits affectés au *Fonds d'urgence humanitaire* (chapitre 42-37, art. 21) sont également strictement reconduits en francs constants à 9,3 millions d'euros. Ce chapitre fait régulièrement l'objet d'abondements en cours de gestion en tant que de besoin.

Ainsi, en 1999, la dotation initiale de 8,4 millions d'euros a été majorée de 33 millions d'euros pour financer l'aide aux réfugiés du Kosovo.

En 2000, le montant des crédits consommés a été légèrement supérieur à 10 millions d'euros, pour une trentaine d'opérations différentes.

La zone des Balkans a drainé l'essentiel des moyens (près de 7 millions d'euros). Viennent ensuite notamment une opération Guinée (0,84 million d'euros), une opération Mozambique (0,53 million d'euros), et une opération Ethiopie (0,42 million d'euros).

En 2001, le montant des crédits consommés au 20 août s'élevait à 4,06 millions d'euros pour 14 opérations. Les principales opérations ont été les suivantes :

- Guinée : 0,85 M€
- Afghanistan : 0,78 M€
- Salvador : 0,48 M€
- Yougoslavie : 0,52 M€
- Inde : 0,50 M€

(4) Coopération militaire et de défense : nouveau recul de près de 6 %

La coopération militaire et de défense (chap. 42-29) supporte seule l'essentiel des mesures d'économies demandées en 2002 au ministère : - 6,2 millions d'euros (40,7 millions de francs), sur un total de 8,3 millions d'euros.

En deux ans, depuis la mise en œuvre de la réforme du système français d'aide au développement (budget 1999), les crédits de coopération militaire auront été réduits de 100 millions de francs, alors que son champ d'intervention aura été considérablement élargi.

¹ En 2000, la Force de protection au Kosovo a bénéficié de 0,40 M€.

² En 2000, l'UNWRA a bénéficié de 0,84 M€.

Les postes les plus touchés en 2002 seront les coopérants techniques ,qui représentent environ la moitié de l'enveloppe (- 4,6 millions d'euros, soit - 7,3 % par rapport à 2001) et la formation des stagiaires qui en représente environ le quart (- 1,9 million d'euros, soit - 7,8 % par rapport à 2001).

(5) Concours financiers : suppression progressive des marges de manœuvre

Les crédits finançant les concours financiers aux pays en développement sont eux aussi strictement reconduits en francs courants.

De fait, l'application concrète de l'initiative sur la dette en faveur des pays pauvres très endettés, et la mise en œuvre de son corollaire, les contrats dette-développement (CDD) se traduira nécessairement par une forte remontée des besoins de financement. Or aucun crédit nouveau n'est, à ce jour, prévu à ce titre.

(6) Financement des projets de développement : poursuite de la baisse globale des moyens, au profit d'une prépondérance accrue de l'AFD

Hors contribution française au Fonds européen de développement, les crédits affectés au financement de projets de développement relèvent, pour l'essentiel, du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et de l'Agence française de développement (AFD).

En 2002, ces crédits poursuivront l'évolution à la baisse entamée depuis plusieurs exercices, avec un déséquilibre croissant des moyens au profit de l'AFD.

Les moyens d'engagement du FSP, comme ceux de l'AFD diminuent. En 2002, les crédits du FSP s'établiront à 150,2 millions d'euros en autorisations de programme et à 112,2 millions d'euros pour les crédits de paiement (+ 3,7 % par rapport à 2001). Ceux de l'AFD s'établiront à 152,4 millions d'euros en autorisations de programme (-21,4 % par rapport à 2001) et à 137,2 millions d'euros en crédits de paiement (reconduction du montant 2001) Si les moyens de paiement du FSP augmentent légèrement, ceux de l'AFD sont strictement reconduits en francs courants, ce qui risque de se traduire par un besoin d'ouverture de crédits en cours d'exécution.

De fait, la rupture croissante de l'équivalence entre autorisations de programme et crédits de paiements constitue un facteur supplémentaire d' « impasse budgétaire » à terme : dès lors que la totalité des autorisations de programme se trouverait engagée, il faudra faire face, au cours des prochains exercices budgétaires, à un besoin supplémentaire en moyens de paiement.

Celle-ci est déjà avérée pour les paiements de l'AFD. En 2000, le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement s'est traduit

en clôture à un déficit de 9,6 millions d'euros (63 millions d'euros). Compte tenu des prévisions de décaissement pour 2001 (145 millions d'euros) et du niveau de crédits de paiements ouverts, ce déficit pourrait atteindre 17 millions d'euros fin 2001 (111 millions de francs), qu'il faudra vraisemblablement couvrir en collectif de fin d'année¹.

Réduit en 2002 à 15 millions d'euros pour l'AFD et atteignant 38 millions d'euros pour le FSP, l'écart entre autorisations de programme et crédits de paiement demeure et conduit aux mêmes risques sur l'exercice 2002.

c) Les priorités retenues pour 2002 : un effort relatif

Les priorités retenues par le budget 2002 concernent le réseau des établissements culturels, l'audiovisuel extérieur, l'accueil des étudiants étrangers, et l'appui aux organisations de solidarité internationale et à la coopération décentralisée.

(1) Le réseau des établissements culturels : une réforme qui reste à faire

Les crédits du chapitre 37-95 financent un réseau particulièrement dense, qui comporte 151 établissements culturels à vocation pluridisciplinaire, 27 centres de recherche, 4 établissements franco-étrangers, et 68 annexes.

En 2002, les crédits devraient s'élever à 80,03 millions de francs (525 millions de francs), ce qui correspond à une progression de 6,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001 (+ 4,72 millions d'euros, soit 31 millions de francs).

Le réseau des établissements culturels et de recherche bénéficie en effet d'une mesure nouvelle de 3,05 millions d'euros (20 millions de francs), destinée pour moitié à l'amélioration de la situation des recrutés locaux des établissements à autonomie financière (harmonisation des statuts et des grilles de salaires), et pour moitié au renforcement des moyens des établissements.

La prise en compte de l'effet change-prix sur les rémunérations des personnels mis à disposition des alliances françaises se traduit par une majoration de 0,84 million d'euros (5,5 millions de francs, contre 7,7 millions de francs en 2001). L'incidence de la revalorisation du point fonction publique entraîne pour sa part une augmentation mécanique de 0,56 million d'euros (3,7 millions de francs).

¹ Cette estimation était inférieure à la réalité. De fait, le prochain projet de loi de finances rectificative comporte une ouverture de crédits à ce titre de 197 millions de francs.

Le chapitre 37-95 bénéficie en outre d'un transfert de 0,26 million d'euros en provenance du titre IV, correspondant au retour à l'autonomie élargie des centres culturels de Pnom-Penh, Port-Louis, Singapour et Le Caire.

La réforme attendue des établissements culturels

Le réseau culturel demeure caractérisé par une profonde disparité dans la répartition des établissements : alliances françaises essentiellement sur le continent américain et en Inde, instituts français, centres culturels français et centres culturels et de coopération linguistique en Europe.

Au cours des dernières années, le réseau a d'ores et déjà connu plusieurs changements non négligeables : rapprochement du réseau des alliances françaises (1.131 alliances, dont 213 aidées par le ministère des Affaires étrangères) de celui des instituts et centres culturels, exigence accrue de rapprochement de la programmation culturelle en liaison avec l'AFAA (Association française d'action artistique), modernisation des bibliothèques, création de centres de ressources sur la France.

Une évolution plus profonde reste toutefois nécessaire.

Outre la nécessaire disparition des centres culturels et de coopération à autonomie financière, incompatibles avec la réforme comptable, le ministère travaille toujours à une restructuration du réseau, à partir de l'établissement d'une typologie qui distinguerait cinq types de structures : universitaires, « symboliques » situés généralement dans les capitales des pays développés, maisons de la coopération culturelle (dans les pays de la ZSP), antennes culturelles légères à vocation spécialisée et, enfin, à l'avenir et dans certains pays, établissements européens.

La rénovation envisagée implique également une professionnalisation accrue des personnels, la mise en place d'outils d'évaluation de nature à identifier les coûts d'activité, avec des ratios permettant des comparaisons, et le recentrage des missions sur la dimension culturelle et scientifique, qui fait l'objet d'un intérêt croissant de nos partenaires, celui-ci s'accompagnant d'une mobilisation accrue des ressources locales (mécénat d'entreprise et partenariat institutionnel).

En 2002, l'évolution de l'enseignement du français dans le réseau, et les politiques de certification correspondantes, devraient faire l'objet d'une attention prioritaire, justifiée si l'on croit les indicateurs » actuellement fournis.

Est également envisagé le remplacement progressif de certains emplois sur titre III par des recrutements locaux.

En 2001, la réallocation des moyens s'est traduite par la fermeture de quatre instituts français en Allemagne : Kiel, Heidelberg, Karlsruhe et Bonn, et l'ouverture du Centre culturel de Rangoon et de l'Institut de recherche de Bangkok.

Les opérations envisagées en 2002 concernent la fermeture des instituts de Hanovre, Rostock et Fribourg, et l'ouverture des centres culturels de Tachkent et Tbilissi

(2) L'audiovisuel public extérieur : un instrument encore trop délaissé

L'audiovisuel public extérieur devrait bénéficier en 2002 de 4,6 millions d'euros (30 millions de francs) de crédits supplémentaires, affectés pour l'essentiel à TV5 (3,9 millions d'euros, soit 23 millions de francs) pour notamment améliorer l'audience de la chaîne francophone aux Etats-Unis à la suite de l'accord intervenu récemment avec les canadiens pour rapatrier en France l'établissement de la grille de programmes. Ce montant correspond à la moitié des besoins exprimés.

Un supplément de 0,76 million d'euros (5 millions de francs) a par ailleurs été attribué à RFI, lequel, sous tutelle pourtant du seul ministère de la Culture, bénéficie de plus de la moitié des crédits Affaires étrangères. Cette mesure nouvelle a été consentie au titre d'une « participation du ministère des Affaires étrangères aux nouveaux développements prévus par RFI », c'est à dire à l'exclusion de tout financement des majorations du budget de fonctionnement de cet opérateur : celles-ci devraient être prises en charge à hauteur de 25 millions de francs (3,81 millions d'euros) par le ministère de la Culture.

Les inéluctables augmentations de coûts liées à la hausse du dollar, à l'impact des revalorisations salariales conventionnelles, et à la pression sur le prix des programmes et des droits contraindront donc les autres opérateurs, dont la dotation est reconduite en francs courants, à redimensionner leurs programmes ou à renoncer aux développements envisagés.

Outil essentiel de la présence française à l'extérieur, le secteur audiovisuel a certes enregistré de sensibles progrès au cours de la législature : rationalisation du réseau ondes courtes, préservation de RMC-Moyen Orient, mise en place de TV5-Monde, qui bénéficie désormais du quart de la subvention du ministère des Affaires étrangères, renforcement des programmes français et des aides à l'exportation des produits culturels français.

Pour autant, la part des crédits d'intervention qui lui est consacrée au sein du ministère –soit 5 % du total des crédits d'intervention- demeure insuffisante, au regard des besoins et de l'influence potentielle de ce vecteur contemporain.

En particulier, le renforcement souhaité de la présence française sur les *bouquets satellitaires* mérite d'être concrétisé. La part des crédits réservée à cet objectif demeure en effet inférieure à 5 % du total des crédits du chapitre. De même, la part réservée à *l'exportation des programmes*, soit à peine plus de 1,5 % du total des crédits, reste dérisoire, même si elle correspond à une progression par rapport à 1997 (0,96 % du total).

(3) L'accueil des étudiants étrangers : des conditions insuffisamment compétitives

La volonté de renforcer l'accueil d'étudiants étrangers se traduit par une mesure nouvelle de 15 millions de francs pour financer la mise en place du programme de bourses « Major » destiné à prendre le relais des bourses d'excellence de l'AEFE, après l'admission de ses élèves étrangers dans les grandes écoles ou en deuxième cycle universitaire en France.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la politique visant à renforcer l'accueil d'étudiants étrangers dans notre système d'enseignement supérieur.

Elle s'accompagne d'une amélioration importante, mise en place depuis 1998, des procédures de délivrance de visas pour études, par le biais notamment d'une concertation accrue entre les services consulaires et les services culturels. De fait, le nombre de visas délivrés aux étudiants étrangers est passé de 22.025 en 1996 à 46.251 en 2000.

Bienvenue et importante, cette mesure devra toutefois, pour être pleinement efficace, également veiller aux conditions d'accueil, d'installation, d'hébergement et d'accompagnement des étudiants étrangers en France. Actuellement très en-deçà du niveau atteint par le système américain ou même canadien, celles-ci constituent désormais un important facteur discriminatoire.

Il conviendra enfin d'être attentif au niveau et au type de formation des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur français¹. Aucune indication statistique n'est actuellement disponible à ce sujet, mais il a été demandé, en principe, aux postes consulaires de fournir désormais ce type de données.

¹ Pour un coût évalué aujourd'hui à 3 milliards de francs par le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

- Séance du 19 novembre 2001 -

Loi de finances pour 2002 – Deuxième partie – Seconde délibération

Amendements du Gouvernement

A. PRISE EN COMPTE DE LA RÉFORME DES FONDS SPÉCIAUX

Les crédits du titre III ont été abondés de 1,025 million d'euros (6,72 millions de francs) pour tenir compte de la réforme des fonds spéciaux adoptée par l'Assemblée nationale lors de l'examen du budget des services généraux du Premier ministre.

La majoration de ces crédits porte d'une part sur le chapitre 31-12 « indemnités et allocations diverses », article 11 « administration centrale », pour 915.472 euros (6 millions de francs), soit une majoration de 2,8 % de la dotation initiale.

Elle porte d'autre part sur le chapitre 34-03 « frais de réceptions et de voyages exceptionnels », article 01 « conférences internationales et voyages officiels », pour 109.458 euros (718.000 francs).

B. MESURES PRISES À TITRE NON RECONDUCTIBLE

Les crédits du titre IV sont majorés de 1,22 million d'euros (8 millions de francs), conformément aux souhaits de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Le *chapitre 42-13 « appuis à des initiatives privées ou décentralisées »* est majoré de 117.000 euros (768.000 francs), répartis comme suit :

- article 30 : « coopération décentralisée - crédits déconcentrés » : 17.600 euros (115.450 francs). On rappellera que la dotation de cet article est diminuée de 375.787 euros (2.465.000 francs) dans le projet initial du budget 2002 ;

- article 40 : « coopération décentralisée—crédits non déconcentrés » : 99.400 euros (652.000 francs). On rappellera que la dotation de cet article est

diminuée de 160.073 euros (1,05 million de francs) dans le projet initial du budget 2002.

Le *chapitre 42-15 « coopération internationale et au développement »* est majoré de 1,1 million d'euros (7,22 millions de francs), répartis comme suit :

- article 20 : « bourses » : 15.200 euros (99.700 francs), pour une dotation initiale de 114 millions d'euros (748 millions de francs) ;

- article 30 : « appui aux organismes concourant aux actions de coopération » : 1.054.300 euros (6,915 millions de francs), pour une dotation initiale de 138 millions d'euros (905 millions de francs) ;

- article 50 : « appui local aux projets de coopération – crédits déconcentrés » : 30.500 euros (200.000 francs), pour une dotation initiale de 31 millions d'euros (203 millions de francs).

Le *chapitre 42-37 « autres interventions de politique internationale »*, article 10 « aide, secours et subventions à divers organismes », est majoré de 2.300 euros (15.000 francs), pour une dotation initiale de 2,2 millions d'euros (14,4 millions de francs).

Les crédits du titre VI sont majorés de 107.000 euros (701.870 francs) en autorisations de programme comme en crédits de paiement, affectés au chapitre 68-80 « action extérieure et aide au développement – subventions d'investissement », article 10 « aide à des projets de coopération ». La dotation de cet article, qui avait été diminuée de 21,3 % en autorisations de programme et de 35,3 % en crédits de paiement par le projet de loi de finances initial est ainsi majorée de 40,6 % en autorisations de programme et de 20 % en crédits de paiement.

Ces amendements ne modifient pas la position de la commission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2001 sous la présidence de M. François Trucy, secrétaire, la commission des finances procéda à l'**examen des crédits des affaires étrangères**.

En préambule, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a considéré que l'examen du budget des affaires étrangères ne pouvait se faire indépendamment du contexte international.

A cet égard, **M. Jacques Chaumont** a considéré que, certes imprévisibles dans leur dimension et leur mode d'expression, les événements du 11 septembre l'étaient moins si l'on analysait les différents facteurs ayant pu y conduire. Il a rappelé que les quatre cinquièmes de la population mondiale ne vivaient pas dans un pays démocratique et développé, ce qui revenait à constater que la notion de démocratie développée n'avait de valeur que pour un cinquième seulement des habitants de la planète, démographiquement au moins minoritaires.

Il a indiqué que, de fait, la prise en compte concrète des questions de développement et la nécessité de « lutter contre la pauvreté » figuraient désormais au rang des « stratégies » de la lutte contre le terrorisme.

Rappelant que telles étaient désormais l'analyse unanime faite aux Nations unies et la position officielle des Etats-Unis comme le discours tenu, depuis longtemps cette fois, par les plus hautes autorités de l'Etat français, **M. Jacques Chaumont** a rappelé les termes de l'intervention effectuée par le Président de la République le 16 novembre dernier : « Si elles sont fortes, les démocraties doivent aussi se montrer généreuses. Le terrorisme n'exprime aucune cause, et aucune cause ne le justifie. Mais comment ne pas voir que la misère, le désespoir ou l'humiliation peuvent offrir un terrain propice... La France doit intensifier ses efforts pour réduire le fossé qui se creuse entre les pays qui bénéficient des fruits du développement et une part de l'humanité qui s'enfonce dans la pauvreté ».

D'emblée, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a considéré que l'examen du budget 2002 des affaires étrangères l'amenait à conclure, pour le déplorer, que celui-ci ne répondait guère aux problèmes posés, et ne correspondait pas davantage au discours tenu.

Rappelant que les trois domaines privilégiés d'intervention retenus pour lutter contre le terrorisme par les Nations unies -dont la France présidait actuellement le Conseil de sécurité- étaient les opérations militaires, l'assèchement des ressources financières du terrorisme et le financement du développement, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a estimé que ces trois domaines étaient précisément ceux qui faisaient l'objet d'une impasse budgétaire en 2002.

S'agissant d'abord du financement des opérations de maintien de la paix, **M. Jacques Chaumont** a indiqué que, fin 2001, la France se retrouvait débitrice de près d'un milliard de francs sur les seules opérations en cours, ce qui conduisait d'ailleurs à une demande d'ouverture de crédits dans le collectif de fin d'année, à hauteur de 925 millions de francs. De fait, il a estimé que dès lors que le budget 2002 ne prévoit que la stricte reconduction en francs courants du montant initial des crédits 2001, il se traduisait donc d'entrée de jeu par une impasse de même montant. Le Conseil de sécurité venant de décider, par la résolution 13-78 du 15 novembre dernier, du principe de l'envoi d'une force en Afghanistan, **M. Jacques Chaumont** s'est interrogé sur les conditions de financement de la contribution française à cette nouvelle opération, rappelant que le taux de contribution de la France était fixé à 8,2 % du total depuis décembre 2000.

Soulignant ensuite la diminution de plus de 6 % des crédits de coopération militaire, qui supportent à eux seuls la quasi-totalité des économies demandées au budget des affaires étrangères, et ont été amputés de 100 millions de francs depuis 1999, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a relevé que les moyens supprimés auraient sans doute été précieux dans le cadre de l'acquisition locale de renseignements et de la vigilance nécessaire à une lutte efficace et « sur le terrain » contre le terrorisme.

M. Jacques Chaumont a ensuite évoqué la sensible diminution des crédits plus spécifiquement consacrés à l'aide au développement, renvoyant, à ce sujet, à l'analyse détaillée présentée par M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits d'aide publique au développement.

Relevant ensuite l'absence de mesures nouvelles pour l'aide humanitaire, le transport de l'aide alimentaire, et l'aide aux sorties de crise, ainsi que l'apport dérisoire consenti en direction des contributions volontaires aux fonds et organismes onusiens chargés du développement, **M. Jacques Chaumont** a estimé que la position de la France était en totale contradiction avec sa posture de membre permanent du Conseil de sécurité. Indiquant que la France se situait désormais en deçà du dixième rang des contributeurs, il a estimé que les efforts consentis, à partir de 1999, limités et dégressifs, ne suffisaient en rien à modifier cette situation dès lors que, parallèlement, le Royaume-Uni et les pays nordiques notamment renforçaient considérablement leur effort.

Evoquant ses entretiens à New-York début novembre dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies, **M. Jacques Chaumont** s'est déclaré consterné d'avoir appris que lorsque le HCR lançait une opération particulière pour les réfugiés afghans, la France ne figurait pas au rang des vingt pays ayant apporté leur contribution, dont le Chili et la République Tchèque.

Abordant ensuite rapidement les priorités retenues par le budget 2002 - réseau des établissements culturels, audiovisuel extérieur, accueil des étudiants étrangers, appui aux organisations de solidarité internationale et à la coopération internationale, conditions de vie des Français à l'étranger, et lancement d'un

important programme immobilier en Algérie-, **M. Jacques Chaumont** a estimé que, certes réels, les efforts consentis devaient néanmoins être relativisés.

Evoquant d'abord le réseau des établissements culturels et de recherche, dont les moyens sont renforcés en 2002 par une mesure nouvelle de 20 millions de francs, destinée pour moitié à l'amélioration de la situation des recrutés locaux, **M. Jacques Chaumont** a estimé que la nécessaire réforme du réseau, annoncée depuis plusieurs exercices, et passant notamment par la professionnalisation accrue des personnels, la mise en place d'outils d'évaluation et le recentrage sur les missions culturelles et scientifiques, ne paraissait toujours pas concrétisée.

Rappelant que l'audiovisuel public extérieur bénéficiait de 30 millions de francs de crédits supplémentaires, dont 23 affectés à TV5, **M. Jacques Chaumont** a considéré que la part des crédits d'intervention consacrée à l'audiovisuel au sein du ministère –soit 5 % environ du total des crédits d'intervention- demeurait insuffisante, au regard des besoins et de l'influence potentielle de ce vecteur contemporain. Il a notamment déploré le niveau dérisoire de l'enveloppe consacrée à la présence française sur les bouquets satellitaires et à l'exportation des programmes.

Saluant la volonté de renforcer l'accueil d'étudiants étrangers, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a estimé que la mise en place du programme de bourses « Major », financé par une mesure nouvelle de 15 millions de francs, devrait impérativement, pour être pleinement efficace, s'accompagner d'une sensible amélioration des conditions d'accueil, d'installation, d'hébergement et d'accompagnement des étudiants étrangers en France, actuellement très en deçà du niveau atteint par le système américain ou même canadien.

Evoquant les mesures nouvelles consacrées à l'assistance aux Français de l'étranger, **M. Jacques Chaumont** a précisé que leur montant global était inférieur de moitié à celui enregistré en 2001, et déploré qu'en particulier les crédits affectés à la sécurité ne bénéficient d'aucune mesure nouvelle, et demeurent fixés à 5 millions, soit la moitié du niveau atteint en 1998.

Saluant la mesure destinée à globaliser au sein d'une enveloppe unifiée les moyens généraux de fonctionnement des postes à l'étranger et la rémunération des recrutés locaux, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a toutefois relevé que cette démarche ne suffirait pas à remédier à la paupérisation évidente de la situation des recrutés locaux, dont les effectifs représentent l'équivalent de 60 % des effectifs du ministère à l'étranger.

Abordant ensuite l'enveloppe de crédits immobiliers envisagée pour l'exercice 2002, **M. Jacques Chaumont** a relevé que les projets algériens (rénovation du lycée Ben Aknoun, construction de logements dans le parc Peltzer, rénovation du consulat général d'Oran, construction du consulat général d'Annaba) préemptaient le tiers de l'enveloppe globale (soit plus de 200 millions

de francs), sans qu'aucun moyen nouveau de fonctionnement et de sécurité correspondant ne figure pour autant au budget 2002.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, s'est enfin inquiété de la détérioration considérable de la situation financière du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

Il a précisé que la majoration de la subvention consentie pour 2002, inférieure à 22 millions de francs, finançait la moitié seulement des augmentations de charges liées à l'indice de la fonction publique et au taux de change, correspondait aux deux tiers de la demande faite en matière de bourses, ne permettait aucun financement du plan de juin 2000 destiné à améliorer le système de rémunération des résidents, laissait entièrement de côté la question des charges correspondant à la réouverture du lycée Ben Aknoun d'Alger, et ne tenait aucun compte enfin des nécessaires travaux immobiliers sur les établissements conventionnés, dont il continuait pourtant de constater l'urgence au cours des missions effectuées sur le terrain, au regard du seul respect des normes minimales de sécurité. Estimant qu'au total, l'« impasse » correspondant à ces besoins pouvait être évaluée à 140 millions de francs, **M. Jacques Chaumont** a considéré que le Fonds de réserve de l'AEFE, qui se situait confortablement à plus de 300 millions de francs en 2000, serait très vraisemblablement complètement asséché au cours de l'exercice 2002, fragilisant ainsi considérablement la situation de l'AEFE.

Concluant, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a estimé qu'en ne répondant aucunement aux enjeux brutalement mis en exergue par les attentats du 11 septembre, et ne correspondant en aucune façon au discours tenu par les plus hautes autorités de l'Etat, et notamment par les ministres chargés des affaires étrangères, le budget des affaires étrangères proposé au Parlement pour 2002 ne pouvait être approuvé.

M. Yves Fréville a souhaité obtenir des précisions sur le rattachement des crédits afférents à l'aide publique au développement précédemment inscrits sur le budget des charges communes.

M. Claude Lise a souhaité faire part de la désapprobation des élus des départements français d'Amérique (DFA) face à l'opposition qu'aurait manifesté le Chef de l'Etat à la formule visant à offrir aux exécutifs régionaux un siège de membre associé au sein de l'Association des Etats de la Caraïbe.

M. François Trucy, président, s'est interrogé sur le calibrage du réseau français à l'étranger, relevant que, outre 273 postes diplomatiques, la France comptait 255 postes dépendant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et 277 postes relevant des différents ministères techniques (agriculture, anciens combattants, emploi et solidarité, mer, aviation civile, aménagement du territoire).

En réponse aux intervenants, **M. Jacques Chaumont** a précisé que la contribution française au Fonds européen de développement (FED) serait

rattachée au budget des affaires étrangères à compter de 2002, pour un montant représentant 23,8 milliards de francs en autorisations de programme (correspondant à la contribution au 9^e FED, non encore en vigueur) et 1,43 milliard de francs en crédits de paiement. Les crédits destinés à financer la participation de la France à divers fonds et banques de développement (notamment l'Association internationale de développement –AID- et le Fonds pour l'environnement mondial) figuraient au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

S'agissant du calibrage du réseau français, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a relevé que le quart des crédits d'action extérieure de la France était désormais consacré aux « coûts d'animation des services », soulignant que si, au cours de la législature, les crédits globalement consacrés à l'action extérieure de la France avaient régressé, en valeur absolue comme en pourcentage du produit intérieur brut, leur coût administratif de gestion s'était sensiblement alourdi. Rappelant que le réseau diplomatique français était le deuxième au monde après le réseau américain, il s'est demandé si ce seul critère suffisait encore à mesurer la présence d'un pays sur la scène internationale.

Concluant, **M. François Trucy, président**, a fait part des observations de M. Alain Lambert, président de la commission, tendant à faire part d'un avis très défavorable sur les crédits des affaires étrangères, compte tenu des analyses menées par les deux rapporteurs spéciaux, MM. Jacques Chaumont et Michel Charasse. **M. Alain Lambert** a notamment estimé que, privilégiant des considérations de court terme, en accordant la priorité aux moyens de fonctionnement des services, le Gouvernement était conduit à sacrifier les moyens d'intervention de l'Etat, et les missions régaliennes qui devraient être les siennes en priorité.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de **rejeter les crédits du budget des affaires étrangères**.