

N° 71

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Jean-Guy BRANGER,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. VERS UNE ÉVOLUTION EN PROFONDEUR DES MODALITÉS DE L'ACTION DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER ?	11
A. L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU FRANÇAIS EN 2002 ET 2003, COMPARÉE À CELLE DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES	11
1. <i>L'évolution du réseau</i>	11
2. <i>Comparaison avec nos principaux partenaires</i>	11
B. VERS UNE RÉFORME D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION DES MOYENS DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER	12
1. <i>La volonté de renforcer la cohérence de l'action extérieure de la France</i>	12
2. <i>Les lents progrès de la coopération consulaire en Europe</i>	14
II. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER POUR FAIRE FACE À L'ACCROISSEMENT DES DEMANDES DE VISAS ET D'ASILE	15
A. UN EFFORT IMPORTANT FAIT AU PROFIT DES SERVICES DES VISAS	15
1. <i>Evolution du nombre des visas délivrés et des règles de délivrance</i>	15
2. <i>Un effort matériel accru indispensable en faveur des services des visas à l'étranger</i>	19
B. FACE À LA HAUSSE DES DEMANDES D'ASILE : ACCROISSEMENT DES MOYENS ET RÉFORME DES PROCÉDURES	22
1. <i>Les moyens supplémentaires mis à disposition de l'OFPRA</i>	23
2. <i>La réforme du droit d'asile d'ici janvier 2004</i>	24
III. LES PERSONNELS ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	26
A. LA DÉLIMITATION PROBLÉMATIQUE DES EFFECTIFS RÉELS DU QUAI D'ORSAY	26
1. <i>Une nouvelle baisse du nombre des emplois budgétaires</i>	26
2. <i>Le décalage entre emplois budgétaires et effectifs employés</i>	27
B. L'ÉVOLUTION DU COÛT DES RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES	28
1. <i>L'alourdissement du coût des rémunérations malgré la diminution des emplois budgétaires</i>	28
2. <i>La prise en compte de l'effet-change dans les rémunérations</i>	29
3. <i>La maîtrise insuffisante des surcoûts de rémunération des personnels</i>	29
C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	30
1. <i>La fusion des corps de catégorie B</i>	30
2. <i>La poursuite de la revalorisation de la situation des recrutés locaux</i>	31
3. <i>La mise en œuvre de la réduction du temps de travail</i>	34
4. <i>La résorption de l'emploi précaire</i>	35
5. <i>Le développement du volontariat international</i>	35
D. LA HAUSSE SENSIBLE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT	36
1. <i>Une réévaluation attendue des crédits finançant les conférences internationales, les réceptions et les déplacements ministériels</i>	36
2. <i>Hausse des moyens des services et poursuite de la globalisation</i>	37

IV. LE REBASAGE DES CRÉDITS D'INTERVENTION INSCRITS AU TITRE IV	39
A. LA REMISE À NIVEAU DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES VERSÉES PAR LA FRANCE.....	39
1. <i>Evolution de la dotation</i>	39
2. <i>Les contributions obligatoires aux organisations du système des Nations Unies</i>	40
B. UNE RÉÉVALUATION SOUHAITABLE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES	41
C. LES CRÉDITS DE COOPÉRATION MILITAIRE : UNE ÉVOLUTION PROBLÉMATIQUE.....	42
D. LA HAUSSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	45
V. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER.....	47
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	47
B. LES OPÉRATIONS EFFECTUÉES EN 2002 ET PROJETÉES POUR 2003.....	47
CONCLUSION.....	50
EXAMEN EN COMMISSION.....	51

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2002, le budget du ministère des affaires étrangères s'élèvera à 4 113,9 millions d'euros, soit une progression de 13,3 % (+ 487,61 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2002.

En réalité, comme les années passées la hausse optique des crédits ne correspond pas à la hausse effective des moyens du ministère, d'importants changements de périmètre expliquant plus de la moitié de l'évolution constatée. Ainsi, ne serait-ce que par rapport au rebasage effectué par la loi de finances rectificative (LFR), l'augmentation n'est plus que 5,6 %.

Plus encore, l'analyse des grandes masses du budget du ministère fait ressortir deux aspects fondamentaux de ce projet de budget mis en avant par le ministre des affaires étrangères dans sa présentation devant le Parlement : la sincérité et la transition.

La transparence du projet de budget sera cette année améliorée par la volonté d'inscrire dès le début d'année des montants réalistes sur les chapitres provisionnels visant notamment à financer les contributions de la France aux organisations internationales, au Fonds européen de développement (FED) et les grandes conférences internationales.

Ainsi, les contributions obligatoires aux organisations internationales progressent de 10,7 % par rapport à 2002, soit une augmentation de 65,42 millions d'euros et un montant total de 678,76 millions d'euros.

La contribution au FED est celle qui a le plus gros impact sur l'enveloppe globale du ministère. Rappelons qu'en 2002, la contribution de la France au FED a été transférée du budget des charges communes à celui du Quai d'Orsay (+ 3,35 milliards d'euros d'autorisations de programme et 218,5 millions d'euros de crédits de paiement). En AP, les crédits correspondent à la contribution française au IXe FED, soit 24,3 %. Elle a été totalement budgétée en AP en 2002. Les crédits de paiement inscrits en 2002 et 2003 correspondent, quant à eux, à la fois aux arriérés des VIIe et VIIIe FED et aux appels de fonds liés au IXe FED. Pour faire face aux appels de fonds de la Commission européenne, la France a dû procéder, en 2002, à un

abondement important de 137 millions d'euros dans la loi de finances rectificative. Mais les retards déjà enregistrés entraîneront des pénalités, qui nuisent à l'image de la France, celle-ci ayant pourtant souhaité être le premier contributeur au Fonds. On comprend donc toute l'importance de doter correctement ce chapitre budgétaire. En 2003, la dotation de 496 millions d'euros de crédits de paiement, (+ 277,54 millions d'euros par rapport à 2002) doit permettre de faire face à 85-90 % de l'appel de fonds prévisible de la Commission.

Enfin, en vue du sommet du G8 à Evian et du sommet France-Afrique en 2003, 7,94 millions d'euros supplémentaires sont provisionnés pour faire face à cette dépense exceptionnelle. Il faut rappeler que dans le passé, un tel provisionnement n'était jamais effectué, les crédits restant inchangés d'une année sur l'autre, mais pouvant être considérablement abondés en gestion et faisant perdre tout sens à l'autorisation parlementaire.

Si l'on exclut donc ces trois éléments, la hausse du budget est moins importante mais bien réelle de + 3,76 % par rapport à la LFI 2002 et + 2,54 % par rapport aux crédits initiaux accrus des crédits débloqués en LFR. Cette hausse effective est d'ailleurs plus importante que les hausses du budget ces dernières années à périmètre constant, celles-ci restant très proches de l'inflation, + 1,3 % entre 2001 et 2002 par exemple¹.

Les crédits du ministère des affaires étrangères représenteront, en 2003, 1,5 % des dépenses de l'Etat retrouvant un niveau proche de celui de 1995.

¹ Cf. Rapport pour avis de M. André Dulait n°90 tome I 2001-2002, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense sur les crédits du ministère des affaires étrangères.

**Evolution de la part du budget des affaires étrangères
dans le budget de l'Etat**

en millions d'euros (1982-2003)

Année	Budget des affaires étrangères (LFI)	Part des affaires étrangères dans le budget de l'Etat (en %)
1982	1 842	1,53
1983	2 295	1,71
1984	2 373	1,66
1985	2 363	1,56
1986	2 460	1,57
1987	2 475	1,55
1988	2 605	1,58
1989	2 715	1,55
1990	2 925	1,57
1991	3 192	1,64
1992	3 390	1,68
1993	3 504	1,68
1994	3 425	1,55
1995	3 558	1,57
1996	3 403	1,43
1997	3 230	1,34
1998	3 189	1,31
1999	3 173	1,23
2000	3 196	1,25
2001	3 368	1,28
2002	3 630	1,37
2003 (PLF)	4 113	1,50

Source : ministère des affaires étrangères

En prenant ensuite comme critère d'évaluation la part des crédits du ministère des affaires étrangères dans l'ensemble de l'action extérieure de l'Etat, l'année 2003 apparaît à nouveau comme positive. Le Quai d'Orsay renforce sa quote-part. Il représente désormais 46 % des crédits destinés à l'action extérieure hors Union européenne, 40,17 % si l'on intègre la contribution française à l'action extérieure de l'Union européenne. Contrairement à 2002, cette augmentation s'explique par une hausse plus rapide des crédits du ministère que des crédits d'action extérieure et correspond donc à une augmentation de périmètre.

Les crédits d'action extérieure représentent 10,24 milliards d'euros. 86 % des crédits sont mis en œuvre par trois ministères : affaires étrangères, Economie, finances et industries (16 %, 1,4 M€) et Comptes spéciaux du trésor (17 %, 1,5 M €), Recherche (11 %, 1 Md €). Les autres ministères ayant une contribution significative sont le ministère de la défense (354 M€), de l'éducation nationale (112,2 M €), de l'équipement (77,67 M €), de l'agriculture (60,17 M €) et de l'intérieur (56,4 M €).

EVOLUTION DU BUDGET D'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE DEPUIS 1995

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Affaires étrangères	3,49	3,40	3,23	3,19	3,17	3,19	3,37	3,63	4,11
<i>Part MAE (en %)</i>	<i>29,42</i>	<i>39,57</i>	<i>38,82</i>	<i>36,24</i>	<i>37,45</i>	<i>38,21</i>	<i>39,49</i>	<i>39,32</i>	<i>40,17</i>
Charges communes et Economie et finances	3,75	2,34	1,67	1,96	1,90	1,75	1,59	1,38	1,42
Comptes spéciaux du Trésor	2,50	1,11	0,70	1,02	0,90	0,76	0,64	0,91	1,56
Recherche	1,37	1,20	1,13	1,16	1,04	0,99	1,01	1,04	0,99
Autres ministères	0,76	0,55	0,59	0,59	0,65	0,74	0,73	0,99	0,90
Quote-part Union européenne	0,69	0,87	0,99	0,89	0,81	0,93	1,19	1,29	1,25
Total	12,56	9,47	8,32	8,80	8,47	8,37	8,52	9,23	10,24

Source : ministère des affaires étrangères

L'analyse par titre budgétaire de la dotation du ministère confirme cette évolution positive. Le titre III (rémunération des personnels et fonctionnement) progresse de 2,9 % et s'établit à 1,5 milliard d'euros. L'accroissement des moyens du titre III financera notamment l'effort très important fait au profit de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides -OFPRA- (+ 25 % et 66 emplois supplémentaires) pour faire face à l'augmentation considérable du nombre des demandes d'asiles, près de 10 000 demandes par an supplémentaires depuis 1998. En 2001, il y a eu 49 000 demandes.

Le titre IV (moyens d'intervention) progresse de 10,7 % et s'établit à 1,7 milliard d'euros. Cette progression s'explique essentiellement par la hausse des contributions obligatoires et par l'effort fait en faveur de l'aide au développement. Sont ainsi budgétés pour la première fois dans le budget du ministère les crédits destinés au financement des contrats de désendettement et de développement (C2D pour 91 millions d'euros). Est également compris à ce titre l'effort fait au profit des Français de l'étranger (+1 million d'euros).

Le titre V (crédits d'investissement) diminue de 13,5 % en crédits de paiement à 46,8 millions d'euros. Il s'agit incontestablement d'un élément décevant du budget mais l'effort se poursuivra en faveur des services des visas et plus globalement de nos représentations à l'étranger. Ce reflux peut également s'expliquer par l'achèvement de grosses opérations comme l'ambassade de Berlin, alors que d'autres ne sont pas encore lancées (ambassade de Tokyo par exemple).

Les crédits **du titre VI** (essentiellement le FED -Fonds européen de développement-, l'AFD -Agence française de développement- et le FSP -Fonds de Solidarité prioritaire-) progressent de 58,1 % en crédits de paiement avec 749 millions d'euros en 2003.

PLF 2003

Chapitres	LFI 2002	Evolution PLF 2003/LFI 2002	soit	PLF 2003
Effectifs	9 466	-57	-0,6%	9 409
31 12 primes	39,94	1,53	3,8%	41,47
31-90+charges rémunérations	686,73	36,41	5,3%	723,14
31-98 vacataires administration centrale	2,75	0,33	12%	3,08
33-92 oeuvres sociales	5,67	-0,01	-0,2%	5,66
36-30				
AEFE	313,46	24,32	7,8%	337,78
OUCFA	0,61	-0,61	-100%	0
OPFRA	22,87	5,63	24,6%	28,50
37-88 voyages et réceptions des ministres (ex 34-04)	6,06	0,94	15,5%	7
37-89 conférences, réceptions (ex 34-03)	18,75	7	37,3%	25,75
37-90 : moyens généraux des services	310,86	5,17	1,7%	316,03
37-91 : frais de justice	0,91	0	0,0%	0,91
37-93 * parlementaires européens	8,49	-8,49	-100,0%	0
37-95 ** centres culturels	79,73	-28,29	-35,5%	51,44
41-43 : concours financiers	21,19	11,31	53,4%	
C2D	0	91	100,0%	123,50
42-13 : ONG, coop. décentralisée	34	-0,50	-1,5%	33,50
42-14 : audiovisuel extérieur	168,21	-3,21	-1,9%	165
42-15 ** coopération culturelle et technique	511,30	18,78	3,7%	530,08
42-26 : transport aide alimentaire	14,79	2	13,5%	16,79
42-29 : coopération militaire	103,51	-10	-9,7%	93,51
42-31 : contributions obligatoires	613,34	65,42	10,7%	678,76
42-32 : contributions volontaires	85,87	0	0%	85,87
42-32 : Fonds ONU SIDA	0	0		0
42-37 autres interventions	26,21	-0,61	-2,3%	25,6
46-91 : frais de rapatriement	0,65	0	0%	0,65
46-94 Français à l'étranger	23,05	1	4,3%	24,05
57-10 : investissements				
AP	67,84	-9,03	-13,3%	58,81
CP	54,12	-7,31	-13,5%	46,81
68-02 : FED				
AP	3 353,40	-3 353,40	-100%	0
CP	218,46	277,54	127,0%	496
68-80 subv. d'investissement				
AP	4,81	-0,41	-8,5%	4,40
CP	5,34	-1,34	-25,1%	4
68-91 : FSP				
AP	150,16	39,84	26,5%	190
CP	112,20	-0,20	-0,2%	112
68-93 : AFD				
AP	152,45	37,55	24,6%	190
CP	137,20	-0,20	-0,1%	137
TOTAL AP	3 728,66	-3 285,45	-88,1%	443,21
DO+CP	3 626,28	487,61	13,3%	4 113,9

y compris BCRD 2003 : 5 113 740 E sur le 42-15/ 144 287 000 E sur le 42-31

Hors amendements parlementaires 2002 :

36-30=-0,17/42-13=-0,25/42-15=-1,98/42-37=-0,23/46-94=-0,18/68-80=-0,53, soit au total - 3,34 ME

* chapitre 37-93 transféré sur le titre II du budget de l'Etat (Pouvoirs publics)

** après transfert des rémunérations des directeurs d'alliances vers le chapitre 42-15 (28,29 M €)

*

* *

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

I. VERS UNE ÉVOLUTION EN PROFONDEUR DES MODALITÉS DE L'ACTION DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER ?

Objet de toutes les attentions et outil principal de notre présence diplomatique dans le monde et de la protection de nos compatriotes expatriés, le réseau des ambassades et consulats évolue lentement. Il s'agit aujourd'hui de donner un souffle nouveau aux réflexions et à la volonté de le réformer pour le rendre plus conforme aux besoins de la France.

A. L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU FRANÇAIS EN 2002 ET 2003, COMPARÉE À CELLE DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

1. L'évolution du réseau

En 2002, la France a réouvert son ambassade à Kaboul et a transformé la chancellerie détachée d'Alicante en antenne consulaire du consulat général de Madrid.

Pour 2003, la seule réouverture envisagée est, pour l'instant, celle de notre consulat général à Oran, fermé depuis 1995.

2. Comparaison avec nos principaux partenaires

Ces modifications se sont donc effectuées à la marge et n'ont pas modifié les grandes caractéristiques de notre réseau : 2^e réseau diplomatique et 2^e réseau consulaire au monde.

RÉSEAUX DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES DE L'ALLEMAGNE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA FRANCE ET DU ROYAUME-UNI EN 2002

Pays	Nombre d'ambassades bilatérales	Nombre de missions multilatérales	Nombre de postes consulaires (et assimilés)
Allemagne	142 (+1)	12 (-)	49 (-9)
Etats-Unis	161 (-5)	16 (+5)	79 (+7)
France	152 (+1)	17 (-)	105 (-)
Royaume-Uni	150 (+5)	10 (-)	72 (+3)

*entre parenthèses, la variation par rapport à 2000
Source : ambassades auprès des pays concernés*

Globalement, depuis le début des années 1990, l'ensemble des grands Etats ont fermé des consulats pour dégager les moyens budgétaires nécessaires à leur présence en Europe de l'Est, en Ex-Yougoslavie et dans les nouvelles républiques de l'Ex-URSS. Les Etats-Unis et l'Allemagne semblent toutefois avoir décidé des évolutions beaucoup plus importantes que la France de leur réseau consulaire. Le nombre de consulats américains est ainsi passé de 89 en 1994 à 79 aujourd'hui, et le nombre de consulats allemands de 76 en 1994 à 49 aujourd'hui.

Le tableau ci-dessus met également en évidence la plus grande évolution des réseaux étrangers par rapport au réseau français depuis 2000.

L'Italie garde le réseau consulaire le plus important (114 implantations) mais possède un réseau diplomatique de moindre dimension (123 ambassades bilatérales et 11 missions multilatérales).

B. VERS UNE RÉFORME D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION DES MOYENS DE L'ETAT À L'ÉTRANGER

1. La volonté de renforcer la cohérence de l'action extérieure de la France

Devant votre Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, au cours de son audition du 23 octobre 2002, le ministre des affaires étrangères, M. Dominique de Villepin, a réaffirmé son intention de procéder à une importante réforme de l'organisation des moyens de l'Etat à l'étranger. Il souhaite renforcer le rôle de coordination, d'impulsion et de synthèse du ministère pour faire face à l'évolution du monde et aux responsabilités de la France.

Or, bien qu'il y ait un besoin de synthèse des différents champs de l'action internationale, de l'action extérieure de la France est menacée par un risque de dispersion. Il relevait que dans de nombreux pays, les effectifs (en cadre A) du ministère des affaires étrangères sont inférieurs à ceux des autres administrations. Ainsi, à Rome, il y a 5 diplomates contre 30 cadres à la mission économique, 7 militaires et 5 cadres de police. A Dublin, l'effectif de la mission économique est trois fois celui de la chancellerie. A Londres, enfin, il y a 7 diplomates pour 90 agents des autres administrations. Cette disproportion des effectifs menace directement la capacité du ministère et, à l'étranger, de l'ambassadeur à assurer l'unité de conception, d'animation et d'évaluation. L'un des enjeux de cette réforme sera donc de renforcer concrètement l'autorité des ambassadeurs sur l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger.

Il s'agira également de donner plus de cohérence aux implantations françaises à l'étranger. Le ministère des affaires étrangères a 268 implantations, les autres ministères 438. La carte d'ensemble doit être réexaminée. Dans chaque pays, les moyens doivent être rationalisés, notamment en rapprochant les fonctions de soutien et en regroupant les services au sein des mêmes locaux : les ambassades. Le regroupement des services traduira aussi le souci d'une sécurité renforcée par rapport à la recherche du « geste architectural ». Dans une intervention du 29 août 2002, le ministre mentionnait notamment l'exemple britannique où les ambassades gèrent un « budget pays » regroupant les dotations de fonctionnement de tous les services de l'Etat dans un système intégré de conception, d'exécution et de gestion.

En Europe, les fonctions des consulats et des ambassades doivent être adaptées pour tenir compte de l'évolution de la situation internationale, de la fréquence des contacts au plus haut niveau et de la liberté de circulation des citoyens. La création d'ambassades régionales, de postes à compétences restreintes ou encore d'équipes diplomatiques mobiles de renfort temporaire est évoquée.

Enfin, il a indiqué qu'un Comité de pilotage allait être mis en place au sein du Quai d'Orsay afin de présenter des propositions dès le début 2003 au Premier ministre et au Comité des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) et qu'une expérimentation dans quelques postes sera effectuée. Le début de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif pourrait intervenir à l'été. Cette démarche est pleinement en accord avec les observations que formulait la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget 2001 : *« Ce réseau diplomatique et de coopération mériterait de faire l'objet d'une évaluation de son coût et de son efficacité par rapport aux missions qu'il exerce et aux moyens qu'il met en œuvre pour les atteindre, en tenant compte des réseaux de la dizaine de ministères et d'autant d'établissements publics qui en disposent à l'étranger. C'est en effet l'ensemble du dispositif de l'Etat à l'étranger dont il convient d'apprécier l'efficacité véritable »*.

Cette réflexion s'inscrira dans celle déjà entamée pour la mise en œuvre de loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 devant conduire à une redéfinition des agrégats du budget du ministère des affaires étrangères, et du budget d'action extérieure de l'Etat afin de dégager plus clairement des missions et des programmes.

2. Les lents progrès de la coopération consulaire en Europe

Dans son précédent rapport pour avis, M. André Dulait évoquait les négociations en cours en Europe pour progresser sur la voie de la coopération consulaire pour les ressortissants de l'Union Européenne chez les Quinze et dans les pays tiers.

Force est de constater que les progrès sont lents et que « les réflexions en cours » ont tendance à se prolonger. On peut toutefois remarquer la publication d'une note conjointe des ministres français et allemand des affaires étrangères, publiée en janvier 2002, à destination des missions diplomatiques et consulaires des deux pays pour encourager la coopération locale dans les domaines suivants :

- l'échange d'informations,
- la protection consulaire des ressortissants en difficulté,
- la prise en charge des détenus,
- la coopération en matière d'administration et d'information des communautés,
- la nomination de consuls honoraires communs,
- la participation réciproque aux réunions consulaires,
- la formation permanente croisée des agents et l'échange d'agents consulaires,
- l'utilisation commune de locaux,
- l'échange d'informations pour la préparation d'avis dans les procédures d'asile.

II. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER POUR FAIRE FACE À L'ACCROISSEMENT DES DEMANDES DE VISAS ET D'ASILE

Outre les missions diplomatiques classiques, le ministère des affaires étrangères a également pour responsabilité d'accorder aux étrangers les visas d'entrée et de séjour sur le territoire et exerce la tutelle sur l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui examine les demandes d'asile politique et assure la protection des réfugiés.

Or, depuis plusieurs années les services des visas dans les consulats à l'étranger et, en France, les services de l'OFPRA, font face à un accroissement très sensible des demandes posant des problèmes de moyens matériels et humains importants et mettant en cause le mode de gestion des demandes et, en définitive, le droit fondamental que constitue l'asile.

A. UN EFFORT IMPORTANT FAIT AU PROFIT DES SERVICES DES VISAS

1. Evolution du nombre des visas délivrés et des règles de délivrance

En 2001, les postes consulaires français ont délivré 2,1 millions de visas toutes catégories confondues. Le chiffre est stable par rapport à 2000 en raison de la suppression des visas de court séjour vis à vis de Hong Kong et de la Bulgarie et de la forte diminution du nombre des visas accordés en Turquie du fait de la crise économique. Pour ces trois pays, ce sont 120 000 visas de moins qui ont été délivrés.

De plus, compte tenu de la situation en Algérie, les demandes des ressortissants algériens continuent d'être traitées selon une procédure particulière.

ÉVOLUTION DU TRAITEMENT DES DEMANDES DE VISAS EN ALGÉRIE

Pour 57 000 visas délivrés en 1997, 83.000 en 1998, 147 000 en 1999, 178 000 en 2000 et 277.000 l'ont été en 2001. Le tassement constaté au premier semestre 2002, qui laisse présager la délivrance d'environ 200 000 visas dans l'année, trouve son origine dans l'augmentation de la proportion des demandeurs présentant un fort risque migratoire.

1/ Mise en place d'une nouvelle procédure

L'arrêté du 10 janvier 2000 a redonné à notre consulat général à Alger sa pleine compétence en matière de visas. En pratique, ses services -et ceux du consulat général de France à Annaba (voir infra)- sont en mesure de traiter localement une partie des dossiers (personnalités et hommes d'affaires, participant à nos programmes d'échanges et de coopération notamment), correspondant à environ 25 % des demandes.

Nos consulats généraux répondent directement à tous les demandeurs, leur adressent les convocations, les demandes de pièces complémentaires ou les décisions de refus.

Pour les autres demandes, la sous-direction de la circulation des étrangers à Nantes n'a conservé qu'une fonction d'appui technique : instruction des dossiers et transmission aux postes des éléments nécessaires à l'établissement des convocations ainsi que des projets de réponse aux demandeurs et aux intervenants.

2/ Réouverture de nos consulats généraux à Annaba et Oran

Notre consulat général à Annaba a été rouvert à la fin de l'année 2000. En matière de visas, il fonctionne de la même manière que le consulat général de France à Alger : une boîte postale a été mise en place afin de recueillir les demandes de visa des ressortissants algériens résidant dans la circonscription consulaire du consulat général. La réouverture de notre consulat général à Annaba a notamment permis aux Algériens domiciliés dans l'Est algérien de ne plus se déplacer à Alger pour retirer leur visa.

A Oran, des travaux immobiliers de transformation d'une partie du lycée Pasteur en consulat général vont être entrepris prochainement, en vue de l'ouverture du poste au début de 2004.

3/ Améliorations apportées au dispositif

3.1 - Nouveau système de convocations

A la suite de l'inspection de nos postes en Algérie effectuée en 2001 par l'inspection Générale des Affaires Etrangères, un nouveau système de convocations a été mis en place au consulat général de France à Alger le 1er juin 2001.

Désormais, les personnes sont convoquées à jour fixe, selon un créneau horaire (matin ou après-midi) déterminé par le consulat général. Les personnes qui ne pourraient se présenter ce jour-là sont invitées à retirer leur visa le mercredi. Parallèlement, le service des visas de notre consulat général à Alger est en mesure de fonctionner six jours sur sept. Ce nouveau système de convocations donne satisfaction. Il a notamment permis de réduire très sensiblement les files d'attente à l'extérieur du consulat ainsi que les délais de convocation.

3.2 - Transmission aérienne des demandes entre Alger, Annaba et Nantes

Depuis l'année dernière, les demandes de visa parvenues aux boîtes postales placées auprès de nos consulats généraux en Algérie sont transmises par la voie aérienne entre Alger (deux fois par semaine), Annaba (une fois par semaine) et Nantes. Auparavant, ces dossiers étaient acheminés par bateau entre Alger et Marseille, puis envoyés au Quai d'Orsay avant de rejoindre Nantes.

A ce niveau, une amélioration sensible des délais a été constatée : il s'écoule en moyenne sept semaines entre l'arrivée du dossier dans la boîte postale et l'envoi de la convocation au bénéficiaire de visa. Toutefois, les délais peuvent s'allonger au delà de cette durée en période d'affluence des demandes, faute de moyens humains en nombre suffisant, notamment à Nantes.

3.3 - Traitement des visas de long séjour pour études par notre consulat général à Alger

Depuis le 1er mai 2001, notre consulat général à Alger instruit directement l'ensemble des demandes de visa de long séjour pour études.

A cet effet, une boîte postale spécifique a été installée auprès de ce consulat général et le ministère de l'intérieur est consulté uniquement par la voie informatique, avec envoi a posteriori du formulaire de demande. Un raccourcissement important des délais d'instruction de cette catégorie de visas est attendu. En moyenne, un délai d'un mois devrait s'écouler entre la réception du dossier et la délivrance du visa.

Source : ministère des affaires étrangères

Depuis l'adoption de **loi du 13 mai 1998** relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, les conditions de délivrance des visas ont été modifiées et rendues plus transparentes. Elle a tout d'abord visé à **faciliter les déplacements des personnalités contribuant à la vitalité de nos relations bilatérales** : des visas de circulation d'une validité d'un à cinq ans, permettant des séjours successifs de trois mois par semestre dans l'espace Schengen, sont délivrés aux personnalités de milieux politiques, économiques ou culturels, et aux personnes qui ont à se déplacer fréquemment en France.

Elle doit ensuite faciliter l'exercice du **droit à une vie familiale normale des membres de famille des ressortissants français ou communautaires** : bénéficiaires d'une carte de séjour de plein-droit en France,

les proches de Français (conjoint, enfants mineurs, ascendants à charge) ou de ressortissant communautaire se voient accorder un visa sans délai dès qu'ils apportent la preuve d'un lien familial avec un tel ressortissant, sauf si des raisons d'ordre public s'y opposent.

La loi de 1998 a également pour but **d'encourager le séjour en France des scientifiques étrangers, des ingénieurs informaticiens et des artistes** exerçant une activité salariée. Ceux-ci sont dispensés de la procédure préalable d'introduction des travailleurs étrangers en France et obtiennent un visa sans délai au vu d'un document unique (protocole d'accueil délivré par un organisme de recherche agréé pour les scientifiques, contrat de travail visé pour les ingénieurs informaticiens et les artistes). Il en est de même pour les **étudiants étrangers**. Leurs demandes sont traitées en liaison avec les services culturels, qui signalent aux services consulaires ceux dont les requêtes s'intègrent dans notre politique de formation et donnent leur avis sur le sérieux et la qualité des études envisagées avant tout refus de visa. Cette réforme s'est traduite par **une augmentation significative du nombre des visas pour études, qui a doublé en trois ans, passant de 28.951 en 1998 à 57.883 en 2001.**

Cette loi a eu, en outre, pour objectif de **rendre plus transparents les refus de visas en rendant obligatoire leur motivation pour les catégories de personnes suivantes :**

- étudiants qui entendent suivre un enseignement dans un établissement habilité à délivrer des diplômes visés par l'Etat,
- membres de famille des ressortissants français et des Etats de l'Espace Economique Européen ;
- bénéficiaires du regroupement familial ;
- étrangers pouvant obtenir de plein droit une carte de séjour en France (anciens combattants, personnes ayant obtenu le statut de réfugié, titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle...) ;
- salariés bénéficiaires de la procédure d'introduction des travailleurs de l'OMI ;
- enfants mineurs ayant fait l'objet d'une décision d'adoption plénière au profit de personnes titulaires d'un agrément pour adoption délivré par les autorités françaises ;
- étrangers inscrits aux fins de non-admission au Système d'Information Schengen (SIS).

2. Un effort matériel accru indispensable en faveur des services des visas à l'étranger

Les moyens nouveaux mis en place depuis plusieurs années ont pour objectif d'améliorer l'accueil et l'information du public, et de moderniser les méthodes de travail pour améliorer l'efficacité et lutter contre la fraude.

Les services des visas, qui constituent bien souvent le premier point de contact des ressortissants étrangers avec la France, continuent de bénéficier d'un important programme (environ 6 M€ par an) de modernisation des locaux destiné en particulier à aménager plus confortablement les salles d'attente du public et les guichets. Au rythme d'une demi-douzaine chaque année, les postes qui connaissent les flux de demandeurs les plus importants sont progressivement rénovés. Nos postes en Chine, en Afrique subsaharienne et à Londres figurent sur le programme de rénovation 2002/2003.

**EFFORTS FINANCIERS ACCOMPLIS OU PROGRAMMÉS EN FAVEUR DES SERVICES DES
VISAS EN 2002 ET 2003 (EN EUROS)**

Postes	Libellé de l'opération	Montant prévisionnel des CP	
		2 002	2 003
ABUJA	Ambassade provisoire - aménagement visas	0	60 000
ACCRA	Ambassade - construction et consulat – rénovation	3 000	200 000
AGADIR	Construction nouveau consulat	0	100 000
ALGER	Ambassade - bulle visas	0	100 000
AMMAN	Ambassade - rénovation, extension	0	100 000
ANKARA	extension des pavillons visas + scac	42 000	510 000
BAMAKO	Consulat – construction	75 000	0
BISSAO	campus diplomatique - rénovation	2 400	24 000
CASABLANCA	Extension et restructuration du CG	129 000	0
DAKAR	Visas – aménagement	0	63 000
DAR ES SALAM	Projet bulle visas + autres services	0	200 000
DOUALA	Bâtiment visas – construction	127 000	88 000
FES	Construction service visas du CG	62 867	600 000
HONG KONG	Consulat – rénovation	0	300 000
ISLAMABAD	construction bulle visas	0	250 000
ISTANBUL	rénovation institut français + consulat général	0	30 000
JERUSALEM	Consulat – rénovation	5 000	100 000
LAGOS	Service visas – rénovation	27 000	506 000
LIMA	construction section consulaire	42 000	8 000
LOME	Régie et visas – aménagement	62 100	0
LONDRES	Rénovation du CG	0	200 000
MARRAKECH	Rénovation service visas du CG	53 357	0
MOSCOU	Ambassade - gros entretien	100 000	0
NOUAKCHOTT	Service des visas - construction	22 000	260 000
ORAN	Consulat – réouverture	0	500 000
PEKIN	Consulat - visas: extension	95 000	0
RABAT	Rénovation service visas du CG	5 623	0
RIYAD	Réaménagement de l'Ambassade	0	700 000
SARAJEVO	aménagement et extension chancellerie (consulat + services culturels)	0	20 000
SEOUL	Consulat – réimplantation	200 000	0
SFAX	rénovation service visas	opération suspendue	
SHANGHAI	Consulat – implantation	200 000	0
TANGER	Amélioration visas	23 000	38 000
VARSOVIE	Ambassade – rénovation	26 000	400 000
	TOTAL	1 304 349	5 359 003

Source ministère des affaires étrangères

Par ailleurs, la rubrique « Venir en France », créée en 1999, du site Internet du ministère des affaires étrangères, disponible en français, en anglais et en espagnol, a été consultée en 2001 par près d'un million de visiteurs (500.000 l'année précédente), et 650.000 au premier semestre 2002. Une version en arabe est également disponible depuis quelques semaines. Elle fournit toutes les informations utiles, qu'il s'agisse du régime de circulation s'appliquant à une nationalité donnée, des modalités de constitution d'un dossier de visa en fonction de la durée et de l'objet du séjour en France, ou des coordonnées des services des visas des postes consulaires français. Le formulaire de demande de visa peut également être obtenu en ligne.

Les méthodes de délivrance des visas sont en forte évolution avec l'informatisation et la mise en réseau des procédures. La diffusion de la nouvelle version du Réseau Mondial Visa, le RMV2, entamée en 2001 et qui devrait être étendue à tous les postes avant la fin de 2003, va entraîner une profonde modification des méthodes de travail : en effet, un dossier entièrement informatisé des demandes de visa avec un historique complet (intervenants, refus antérieurs...) sera désormais constitué, une aide en ligne fournie aux agents, et les postes et l'administration seront connectés en temps réel.

En outre, un effort considérable de formation des agents a été effectué avec l'organisation de sessions régionales orientées à la fois sur la réglementation et sur la formation à cette nouvelle application informatique, au rythme de son déploiement. Le Manuel des agents de guichet procure une information synthétique aux personnels qui reçoivent le public.

Il s'agit également de lutter plus efficacement contre la fraude, qui tend à se développer avec l'assouplissement des critères de délivrance des visas. La fraude touche non seulement les documents de voyage mais également les justificatifs présentés à l'appui des demandes de visas (documents d'état civil, invitations par des organismes en France, réservations d'hôtel, attestations d'accueil...). Face à ce phénomène, un ensemble d'actions a été mis en œuvre :

- cent soixante postes consulaires ont été équipés d'un « rétrocheck », appareil qui permet de détecter les falsifications sur les documents de voyage et les documents les plus couramment utilisés ;

- des actions de formation sont menées conjointement avec la Police aux frontières, tant en France, avant le départ des agents en poste qu'à l'étranger, dans les pays les plus exposés. C'est ainsi que le Pakistan et plusieurs pays d'Afrique ont pu en bénéficier ;

- la coopération entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur est systématique lorsque des filières sont détectées.

Les échanges d'informations entre les deux ministères permettent de mettre en place les parades nécessaires ;

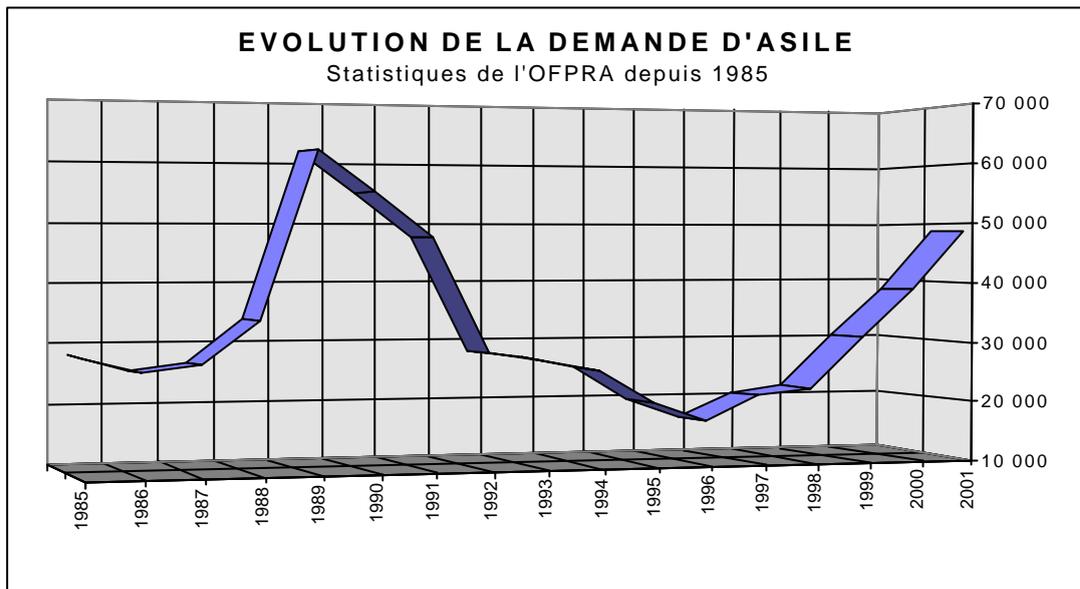
- la collaboration des autorités de police locales est recherchée, lorsqu'elle est possible, chaque fois que des trafics sont repérés à l'extérieur des locaux consulaires.

La lutte contre les demandes abusives sera également améliorée grâce à la mise en place au 1er janvier 2003 d'une procédure harmonisée de frais de dossier pour les pays de l'espace Schengen. Désormais, les frais sont perçus lors de la demande et ne seront pas remboursés en cas de refus. Cette disposition devrait limiter le « visa shopping », qui consistait pour les étrangers à multiplier les demandes de visas pour se rendre dans l'espace Schengen et ainsi profiter du pays aux critères d'attribution les plus souples.

Les services du ministère des affaires étrangères doivent, enfin, faire face à la judiciarisation de la contestation des décisions de refus de visas. Le nombre des requêtes communiquées en défense en 2000 s'est élevé à 1 360 contre 137 en 1998. C'est pour répondre à cet accroissement qu'a été créée le 1er décembre 2000 une Commission de recours contre les refus de visa (CRV). Mécanisme de prévention du contentieux, comme il en existe dans d'autres secteurs de l'administration, le recours devant cette Commission constitue un préalable obligatoire avant un éventuel recours devant le Conseil d'Etat. Depuis sa création, 2 565 recours et actions contentieuses ont été enregistrées en 2001 et 1 848 pour le premier semestre 2002. Il en résulte un alourdissement considérable de la charge de travail (préparation des mémoires en défense, recherche d'éléments d'informations pour la CRV) et la nécessité d'une adaptation en profondeur des méthodes de travail.

B. FACE À LA HAUSSE DES DEMANDES D'ASILE : ACCROISSEMENT DES MOYENS ET RÉFORME DES PROCÉDURES

Le ministère des affaires étrangères doit faire face à une hausse forte des demandes d'asile depuis 1996. Cette évolution est désormais préoccupante et nécessite la mise en place d'importants moyens supplémentaires et une réforme des procédures.



Source : ministère des affaires étrangères

1. Les moyens supplémentaires mis à disposition de l'OFPRA

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères. Il a la responsabilité d'examiner les demandes, d'accorder ou non l'asile et d'assurer la protection des réfugiés sur la base des conventions de Genève du 28 juillet 1951 (réfugiés) et de New-York du 28 septembre 1954 (apatrides). Il s'agit de l'asile « conventionnel » visant à donner l'asile politique à des personnes persécutées par des Etats. L'OFPRA est également compétent pour accorder l'asile dit « constitutionnel » qui permet d'accorder l'asile à des personnes menacées en raison de leur action en faveur de la liberté. Enfin, l'OFPRA intervient dans le cadre des demandes d'asile à la frontière, relatives aux étrangers se présentant à la frontière sans document permettant l'entrée sur le territoire et qui demandent l'asile politique. Le nombre de ces demandes est passé de 500 en 1996 à 10 000 en 2001.

Exerçant la tutelle sur l'OFPRA, le ministère des affaires étrangères en assure le financement. Les crédits de l'OFPRA sont inscrits au chapitre 36-30 (subventions de fonctionnement aux établissements publics) article 30, pour un montant de 28,5 millions d'euros en 2003. Ces moyens sont en nette augmentation (+ 24,6 % et 5,6 millions d'euros). Depuis 1998, la subvention du ministère a plus que doublé, passant de 13,4 millions d'euros à 28,5.

Le personnel de l'OFPRA est ainsi passé de 262 en 1998 à 406 emplois en 2002, l'effectif réel étant à cette date de 359. Ces effectifs étaient de plus complétés par la mise à disposition de 77 agents de catégorie C du ministère des affaires étrangères. En 2003, les crédits nouveaux permettront

le recrutement de 66 agents supplémentaires (36 emplois à l'OFPRA et 30 à la Commission de recours des réfugiés, pour 2,91 millions d'euros), la mise à disposition de 9 agents supplémentaires de catégorie C du ministère des affaires étrangères (par transfert interne au titre III de 0,22 M€) et le regroupement des bureaux de l'OFPRA sur un seul site (3,11 millions d'euros).

L'évolution du budget et des effectifs n'a toutefois pas permis de faire face à l'augmentation des demandes d'asile, qui ont plus que doublé depuis 1998, passant d'environ 22 000 à plus de 47 000 en 2001. Depuis 1998, le nombre des décisions prises, bien qu'en forte augmentation, est resté inférieur au nombre des demandes conduisant à accroître chaque année un peu plus le stock des demandes en instance et les délais de traitement. De moins de 8 000 dossiers en attente fin 1997, le stock avoisinait fin 2001 les 25 000.

EVOLUTION COMPARÉE DE LA SUBVENTION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DES EFFECTIFS ET DE L'ACTIVITÉ DE L'OFPRA ENTRE 1998 ET 2001

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Subvention (chapitre 36-30-30, en M €)	13,4	14,8	15,1	20,7	22,8	28,5
Effectifs	262	262	262	352	406 (+77)	472 (+86)
Demandes d'asile	22 375	31 857	38 747	47 291	25 061 ¹	
Nombre de décisions	22 405	24 151	30 278	40 779		
Accords	4 342	4 659	3 433	2 274		

Source : ministère des affaires étrangères

Ce tableau met également en valeur l'importance du nombre des demandes rejetées, qui normalement entraînent la reconduite à la frontière du demandeur débouté.

2. La réforme du droit d'asile d'ici janvier 2004

Suite à l'intervention du Président de la République le 14 juillet dernier, le ministre des affaires étrangères a annoncé le 25 septembre 2002 en Conseil des ministres une réforme du droit d'asile pour faire face à cette situation, qui menace la pérennité même de ce droit constitutionnel. Cette

¹ Nombre de demandes du 1^{er} semestre.

réforme concerne à la fois les demandes d'asile adressées à l'OFPPA et les demandes d'asile territorial traitées par les préfectures et dépendant du ministère de l'intérieur (31 000 demandes en 2001). En effet, tous types de demandes confondus, la France a reçu près de 80 000 demandes d'asile en 2001.

La volonté du gouvernement est de réduire le délai d'instruction des demandes à deux puis un mois, conformément aux procédures retenues au Royaume-Uni, en Allemagne ou aux Pays-Bas. La réduction des délais doit permettre la reconduction effective à la frontière de tous les demandeurs déboutés. Le délai moyen de traitement des dossiers est aujourd'hui d'environ deux ans en raison du cumul des procédures et contribue au développement de l'immigration irrégulière. Enfin, le prolongement du séjour sur le territoire représente un coût très important puisque l'Etat doit assurer un logement ou une indemnité aux demandeurs. Pour parvenir à réduire les délais d'instruction, il est prévu de mettre en place une procédure automatisée de convocation des demandeurs d'asile, de développer les visio-entretiens, de mettre en place un site internet et de rapprocher les fichiers de l'OFPPA et du ministère de l'intérieur. L'ensemble de ces mesures seront intégrées à un futur contrat d'objectifs et de moyens négocié entre l'OFPPA et sa tutelle.

Le projet de réforme prévoit que l'OFPPA deviendra le guichet unique traitant toutes les demandes, y compris l'asile territorial. Cela conduira l'OFPPA à développer des antennes régionales (Marseille, Lyon, DOM-TOM) pour traiter l'ensemble des demandes dans les principales régions d'accueil. L'ensemble du contentieux sera unifié et confié à la Commission de recours des réfugiés. Les préfectures resteront compétentes pour recevoir les demandes et délivrer les autorisations de séjour.

La réforme devant entrer en vigueur début 2004, le projet de loi de finances ne prévoit pas de crédits spécifiques à la reprise de l'asile territorial par l'OFPPA.

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

L'ensemble des crédits du titre III progressera en 2003 de 43,78 millions d'euros, passant de 1 497 millions d'euros à 1 540 millions d'euros, soit une augmentation de 2,9 %.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE III DE 1999 À 2003

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Rémunérations d'activité (31-12, 31-90, 31-98)	667,8	671,19	691,11	624,20	661,25
Pensions (32-97)	67,41	68,74	69,50	71,60	72,5
Charges sociales (33-90, 33-91, 33-92)	19,96	20,37	37,49	38,02	39,60
Sous-total RCS	755,17	760,29	798,10	733,82	773,35
Frais de réception et de déplacement (34-03, 34-04 <i>anciens</i> et 37-88 et 37-89 <i>nouveaux</i>)	-	24,54	24,54	24,70	32,75
Matériel de fonctionnement courant (34-98)	201,69	197,27	220,80	-	
Moyens généraux des services (37-90)	-	-	-	311,31	316,02
Subventions et dépenses diverses (36-30, 37-91, 37-93 <i>ancien</i> , 37-95)	383,00	399,40	412,82	426,67	418,64
Total titre III	1 364,4	1 381,55	1 456,30	1496,52	1 540,7

A. LA DÉLIMITATION PROBLÉMATIQUE DES EFFECTIFS RÉELS DU QUAI D'ORSAY

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution 2001 a mis en exergue les difficultés de gestion des personnels du ministère des affaires étrangères et tout particulièrement du dénombrement des effectifs réellement employés, étant donné l'important décalage entre les « emplois budgétaires » et les personnes employées grâce aux crédits ouverts en loi de finances.

1. Une nouvelle baisse du nombre des emplois budgétaires

Par rapport à 2002, le nombre d'emplois budgétaires diminuera de 57 postes. Le ministère des affaires étrangères disposera de 9 409 emplois budgétaires contre 9 466 en 2002. Depuis 1991, la perte est de 957 emplois, soit plus de 10 %. Cette année encore, les demandes d'emplois budgétaires auront été refusées par le ministère des finances. Le renforcement de l'encadrement des services des visas, par exemple, s'effectuera par redéploiement.

La suppression de 57 emplois se décline de la manière suivante :

- création de 7 postes de titulaires,
- suppression de 79 postes de contractuels,
- création de 15 postes de militaires pour la sécurité des ambassades et des consulats.

Par ailleurs, pour la première année depuis 2000, la proportion administration centrale – services à l'étranger est stable. Les années précédentes avaient été caractérisées par le renforcement des effectifs en Centrale.

**EVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET DES EFFECTIFS RÉELS
DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DEPUIS 2000**

	2000		2001		2002		2003
	Emplois budgétaires	Effectifs réels	Emplois budgétaires	Effectifs réels	Emplois budgétaires	Effectifs réels ¹	Emplois budgétaires
Administration centrale	3 806	3 888	3 949	3 855	4 032	4 029	3 993
Services à l'étranger	5 669	5 018	5 522	5 058	5 434	4 843	5 416
TOTAL	9 475	8 906	9 471	8 913	9 466	8 872	9 409

Ce tableau fait donc ressortir un sous-effectif chronique, les emplois budgétaires n'étant jamais entièrement pourvus.

2. Le décalage entre emplois budgétaires et effectifs employés

Dans son rapport sur l'exécution du budget 2001, la Cour des comptes relevait l'opacité des charges de personnel du ministère. En effet, au-delà des emplois budgétaires et de leur réalisation, le ministère des affaires étrangères emploie deux autres catégories de personnels : des personnels employés directement (essentiellement les recrutés locaux) et des personnels employés indirectement à travers des structures financées par les crédits du Quai d'Orsay ou servant sous l'autorité d'Etats ou d'organismes étrangers. A partir de ces critères, la Cour estime que le ministère finançait, en 2001, 25 903 agents, équivalents à 25 503 temps plein. La différence est donc considérable entre le nombre d'agents rémunérés et le nombre d'emplois budgétaires identifiés et approuvés par le Parlement.

¹ Au 31 juillet 2002

L'évaluation des effectifs consacrés à chaque programme ou chaque mission qui sera exigée lors de l'application de la LOLF risque de poser un difficile problème de clarification et vraisemblablement de régularisation. Car aujourd'hui, le Département garde la possibilité de créer des emplois « non budgétaires » comme à l'OFPRA ou en recrutant localement dans ses ambassades lorsque ses emplois budgétaires diminuent ou qu'il choisit comme ces dernières années de renforcer les effectifs en administration centrale.

Par ailleurs, votre rapporteur estime que cette « opacité » ne peut que nuire au ministère lors des conférences de préparation de la loi de finances, le ministère du budget n'étant pas enclin à accorder des emplois supplémentaires tant que la situation n'est pas clarifiée.

B. L'EVOLUTION DU COÛT DES RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES

1. L'alourdissement du coût des rémunérations malgré la diminution des emplois budgétaires

Les dépenses de rémunération et charges sociales progressent de manière sensible dans le budget 2003 et atteignent plus de 773 millions d'euros, malgré la diminution des effectifs budgétaires.

Cette évolution s'explique notamment par les mesures suivantes :

- la suppression de 55 emplois permettant une économie de 3,45 millions d'euros,
- l'ajustement des crédits de rémunération (cf. infra) pour 26,32 millions d'euros,
- la prise en compte de l'effet change-prix sur les rémunérations pour 4,59 millions d'euros,
- l'ajustement de textes indemnitaires pour 1,9 million d'euros,
- les mesures de revalorisation de la condition militaire pour 1,6 million d'euros, le ministère rémunérant les militaires en détachement,
- l'extension en année pleine de la revalorisation du point fonction publique accordée en 2002 pour 0,81 million d'euros,
- la nouvelle composition du gouvernement (traitement du secrétaire d'Etat, M. Renaud Muselier) pour 82 334 euros,

- l'ajustement des rémunérations des membres du gouvernement (fonds spéciaux) pour 0,2 million d'euros,
- l'ajustement des diverses prestations et charges sociales pour 2 millions d'euros,
- l'ajustement des charges de pensions pour 0,9 million d'euros.

2. La prise en compte de l'effet-change dans les rémunérations

La prise en compte de l'effet change est toujours problématique et imparfaite, la variation des principales monnaies étant imprévisible et aléatoire et les crédits provisionnels inscrits dans le budget étant estimés à partir des données de l'année de préparation. Cette situation particulière explique que des ajustements soient fréquemment réalisés dans les différentes lois de finances rectificatives.

EVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DE L'EFFET CHANGE SUR LES RÉMUNÉRATIONS DEPUIS 1997
(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crédits inscrits au PLF	0,52	17,83	10,87	- 2,81	25,7	10,78
Exécution	26,91	0,56	8,93	26,54	9,92	- 10,05

En 2003, les crédits destinés à compenser l'effet-change-prix sur les rémunérations, s'élèveront à 4,59 millions d'euros.

3. La maîtrise insuffisante des surcoûts de rémunération des personnels

La difficulté pour le ministère de maîtriser l'évolution du coût de la rémunération des personnels à l'étranger a été souligné dans le rapport de la Cour des comptes et dans le compte rendu de gestion budgétaire 2001.

D'une part, la Cour a relevé le coût extrêmement élevé de la rémunération des personnels à l'étranger, celle-ci représentant, en 2001, 85 % des dépenses de rémunération et charges sociales relatives aux emplois budgétaires. En outre, à l'étranger, l'indemnité de résidence représente les deux-tiers de la rémunération, les suppléments familiaux environ 10 % et la rémunération principale 27,4 %. La Cour a ainsi implicitement posé la question de l'évolution de ce mode de rémunération : ne faut-il pas réduire la différence de rémunération entre la France et l'étranger en lissant le revenu sur la carrière ? ne faut-il pas également accorder plus d'importance à la situation

familiale à l'étranger dans les primes versées, pour assumer par exemple plus aisément les frais de scolarité ?

D'autre part, le compte rendu de gestion budgétaire pour 2001 relevait un abondement des rémunérations à l'étranger de 48 millions d'euros, allant bien au-delà de la prise en compte de l'effet change prix (15 millions d'euros). Cette situation, qui contribuait au décalage entre budget voté et crédits ouverts depuis plusieurs années, a été prise en compte dans le projet de budget pour 2003. Il intègre une dotation supplémentaire de 26,32 millions d'euros afin de remettre à niveau les crédits de rémunération. Si de nouveaux dépassements devaient intervenir, ils devront être absorbés en gestion, par transferts internes. Ce sera notamment le cas fin 2002.

C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le ministère des affaires étrangères a réalisé en 2002 la fusion des corps de catégorie B, a poursuivi la revalorisation de la situation des recrutés locaux, a mis en œuvre la réduction du temps de travail et la résorption de l'emploi précaire, et a développé le volontariat international.

1. La fusion des corps de catégorie B

L'intégration des secrétaires administratifs (488 personnels) dans le corps des secrétaires de chancellerie est le prolongement de la fusion, réussie en janvier 2000, des corps de catégorie A à la suite de l'intégration des agents du ministère de la Coopération. Elle s'inscrit également dans le cadre de la politique de modernisation et de réduction du nombre des corps de la fonction publique préconisée par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat en vue d'harmoniser les conditions de gestion. La réforme offre ainsi aux agents appartenant actuellement à ces deux corps des possibilités identiques d'affectation à l'administration centrale et à l'étranger.

Le décret n° 2002-829 du 3 mai 2002, portant intégration des secrétaires administratifs d'administration centrale du ministère des affaires étrangères dans le corps des secrétaires de chancellerie, est paru au Journal officiel du 5 mai 2002. Son application a pris effet le 1er juin 2002.

La réforme permettra notamment :

- la simplification de la gestion administrative par la création d'un corps unique conservant l'appellation de « secrétaire de chancellerie »,

- l'assurance d'une meilleure adéquation entre des métiers largement identiques et qui correspondent à des concours pratiquement similaires et aux taux de sélectivité comparables,

- la définition de nouvelles règles de recrutement pour le concours externe du nouveau corps unique avec maintien d'épreuves spécifiques pour 50% des recrutements,

- l'élargissement pendant 5 ans et à titre dérogatoire du tour extérieur dans le corps des secrétaires des affaires étrangères (2 pour 5 au lieu de 1 pour 5),

- l'augmentation du temps de séjour à l'administration centrale pour assurer une meilleure stabilité dans les fonctions et réduction du temps de séjour à l'étranger pour éviter toute déconnexion avec les services d'administration centrale,

- la formation portée à 4 mois pour les nouveaux lauréats. Après l'entrée au Département des lauréats, leur formation se déroulera en deux phases :

- . intégration (découverte du milieu professionnel), gestion des ressources humaines, presse et communication (environ un mois et demi à Paris) ;

- . affaires consulaires et gestion administrative et financière (environ deux mois et demi à Nantes).

La fusion des corps de catégorie B aura un impact financier sur les crédits de rémunération, en raison de l'amélioration du tour extérieur en catégorie A, du repyramidage du corps obtenu en PLF 2003 (+ 38 084 € pour 10 emplois transformés) et des modifications des règles sur le temps de séjour, ainsi que sur les crédits de formation.

2. La poursuite de la revalorisation de la situation des recrutés locaux

Le plan de revalorisation des statuts des recrutés locaux se poursuit suivant trois priorités : la mise en place de grilles de salaires claires, cohérentes et équitables, l'amélioration de la protection sociale et du dialogue social.

Au 1er janvier 2002, le réseau diplomatique, consulaire et culturel employait 5.895 agents de recrutement local qui se répartissaient de la manière suivante : 2.543 sont auxiliaires de bureau et 3.352 occupent des fonctions de

service. En gestion 2002, compte tenu des suppressions envisagées à ce jour (67 emplois) et des transformations d'emplois qui existaient précédemment sous divers statuts (22 emplois), les créations nettes représentent seulement 17 postes par rapport aux effectifs constatés au 1er janvier 2001 (soit une progression de 0,29 %), et 9 postes par rapport au 31 décembre 2000 (soit une augmentation de 0,15 %). Le ministère des affaires étrangères a ainsi respecté l'engagement pris auprès de la direction du budget de maîtriser les effectifs de recrutement local, dans le cadre de la mise en oeuvre du « Plan d'action sur la valorisation de la gestion du personnel local ».

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE RECRUTÉS LOCAUX DEPUIS 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Agents de bureau MAE	2.253	2.201	2.170	2.320	2.486	2.543
Agents de service MAE	3.380	3.329	3.167	3.574	3.392	3.352
Ex-Coopération	502	484	562			
TOTAL	6.135	6.014	5.899	5.894	5.878	5.895

En 2002, le budget de recrutement local s'élevait à **89,08 millions d'euros**, dont 8,86 millions d'euros pour les postes qui expérimentaient la globalisation élargie aux crédits de rémunération du personnel local et 80,2 millions d'euros pour les autres postes. Le redressement régulier de l'euro face au dollar notamment, a permis depuis le printemps de dégager un effet-change positif de 3,14 millions d'euros. Dans le même temps, la régulation budgétaire s'appliquant également aux crédits de rémunération des recrutés locaux, le ministère des affaires étrangères s'est efforcé de limiter les dépenses nouvelles aux seules dépenses imposées par la législation locale ou ayant un caractère hautement prioritaire. Dans les réponses au questionnaire budgétaire, les services du ministère prévoyaient un solde de gestion positif hors effet-change inattendu et hors régulation budgétaire.

Dans le cadre de la préparation du PLF 2003, une mesure nouvelle a été sollicitée afin de poursuivre la mise en oeuvre du plan de revalorisation. Il est toutefois particulièrement difficile d'évaluer exactement les crédits consacrés aux recrutés locaux à partir des éléments fournis à votre rapporteur en raison des changements de périmètre constant depuis deux ans et de la poursuite de la déconcentration et de la globalisation des crédits. Ainsi, dans le « bleu » affaires étrangères, au chapitre 37-90 est individualisé un article 23 doté de 78,55 millions d'euros en légère hausse de 42 000 € mais qui ne reprend pas les crédits globalisés.

La fusion des chapitres 31-98 « rémunérations du personnel local » et 34-98 « frais de fonctionnement » en un chapitre unique intitulé 37-90, a été

décidée dans le cadre de la loi de finances 2002 pour permettre l'extension du champ de la globalisation des crédits aux rémunérations du personnel de recrutement local. Cette réforme a été envisagée pour accorder la possibilité aux postes concernés d'effectuer les redéploiements nécessaires en fonction de l'évolution de leurs besoins en cours d'année et d'opérer les arbitrages correspondants (par exemple, contrat de prestation/recrutement de personnel local). Vingt-quatre Postes diplomatiques et consulaires ont été désignés pour mener cette expérience dès la gestion 2002. Il s'agit de l'ensemble des postes en Italie, en Tunisie et au Liban, de trois postes marocains (Ambassade, Consuls généraux à Rabat et à Casablanca), des ambassades à Cotonou, Hanoi, Jakarta, Nouakchott, Praia, Pretoria, Quito, Sarajevo, Vienne et enfin à Vientiane.

L'expérience de la globalisation élargie aux rémunérations du personnel local devrait être étendue, l'an prochain, à 76 nouveaux postes. Au total, une centaine de postes serait donc concernée par cette mesure.

Par ailleurs, à la suite du constat des nombreuses insuffisances ou disparités caractérisant la gestion des personnels de recrutement local, le Plan d'action établi en 1999 met l'accent sur quatre thèmes :

- Asseoir leur recrutement sur une base juridique stable et pérenne. Une mise en conformité totale des contrats de travail et de la gestion des recrutés locaux avec le droit local a été entreprise, pays par pays. Parallèlement, chaque poste a été invité à rédiger un règlement intérieur rappelant les principes de gestion du recrutement local ;

- Garantir des rémunérations équitables. Un large programme de revalorisation des grilles de rémunération a été lancé afin de remédier aux importants décrochages constatés entre les niveaux de rémunération prévus par les grilles de salaires et les niveaux pratiqués sur le marché local du travail, perturbant ainsi le recrutement d'agents qualifiés ou conduisant à un nombre élevé de démissions. Depuis 1999, 60 grilles salariales ont été revalorisées, dont 45 au cours des exercices 2000 et 2001. Pour 2002, la poursuite du Plan d'action était envisagée avec un programme de revalorisation des salaires portant sur 36 pays. Cependant, les mesures de régulation ont limité les mesures de revalorisation et seulement huit postes pourront obtenir, cette année, une revalorisation de leur grille (Algérie, Côte d'Ivoire, Croatie, Libye, Norvège, Nigeria/Abuja, Sao Tomé et Rwanda).

- Améliorer leur protection sociale, en garantissant à tout agent de recrutement local une couverture sociale adéquate contre les risques de maladie/maternité, les accidents du travail et en matière de retraite, soit par une affiliation aux régimes locaux existants lorsqu'ils sont obligatoires, soit par la conclusion de contrats d'assurance complémentaire privée. Depuis 2000, 19 postes ont bénéficié de la mise en place de couvertures sociales complémentaires. En 2002, environ 12 postes supplémentaires devraient

bénéficiaire de cette action parmi lesquels la Bulgarie, la Birmanie, la Biélorussie, la Lettonie, le Niger, le Zimbabwe, le Togo, le Yémen ou encore la Zambie.

- Enfin, mieux les intégrer au sein des ressources humaines des postes (accès au programme de formation et participation à l'élection des représentants du personnel au CTPM).

3. La mise en œuvre de la réduction du temps de travail

L'application de la réduction du temps de travail se faisant sans création d'emplois, elle doit nécessairement s'accompagner d'un effort de productivité. Une circulaire sur l'aménagement des méthodes de travail dans le cadre de l'ARTT a été signée par le Secrétaire général le 26 novembre 2001 et les textes réglementaires ont été soumis au Comité technique paritaire. Ils sont le résultat d'une importante concertation (environ 30 réunions).

Pour mettre en œuvre la réduction du temps de travail, les principes suivants ont été retenus :

- déconcentration de la gestion du dispositif afin de tenir compte des spécificités des différents services à l'administration centrale et dans nos postes à l'étranger,

- possibilité pour tous les agents qui le souhaitent de bénéficier d'un compte-épargne temps dans les conditions définies par le ministère de la fonction publique,

- création d'un comité de suivi chargé d'examiner l'ensemble des aspects de la mise en œuvre de l'ARTT,

- réorganisation des méthodes de travail dans les domaines suivants : organisation des services, circulation de l'information, moyens informatiques et bureautiques, formation et ressources humaines.

A l'administration centrale, la situation particulière des cadres est prise en compte. Les agents de catégorie A, sont soumis à un régime forfaitaire de récupération : 18 jours ouvrés par an. Par ailleurs, le contrôle des horaires est prévu pour 2003 sur les sites parisiens du ministère et plus tard, si la consultation du personnel donne des résultats positifs, l'horaire variable sera mis en place à Paris.

Dans les postes à l'étranger, le décompte du temps de travail fixe un horaire hebdomadaire de 36 h 30 pour les pays à 31 jours de congés afin de maintenir la durée annuelle de travail à 1.600 heures. Cet horaire hebdomadaire est étendu aux pays bénéficiant d'un nombre de jours de congés

supérieur (33 et 36 jours) afin de tenir compte des sujétions particulières des postes concernés.

4. La résorption de l'emploi précaire

Depuis la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative, notamment, à la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques, dite « loi Sapin », le ministère a mis en place une cellule, placée au sein de la direction des ressources humaines, chargée d'identifier les agents susceptibles de remplir les conditions de la loi puis de répondre à ceux qui manifestaient leur intérêt pour le processus de titularisation. Chaque contractuel a été informé de ses droits et des procédures retenues pour le recrutement, notamment s'agissant du recrutement sans concours en échelle II. Cette cellule joue un rôle de conseil aux agents, pour les personnes concernées par les concours de niveau B et de niveau A, en relation avec le bureau des concours et examens professionnels. Parallèlement, elle poursuit son travail d'information, en diffusant, auprès du public concerné, tout renseignement utile, au fur et à mesure de la parution des textes.

Au 1er juillet 2002, la population d'agents contractuels concernée par la mise en oeuvre de la « loi Sapin », toutes catégories confondues, s'établit à 584 agents se répartissant comme suit : 402 agents de niveau A (69 %), 82 agents de niveau B (14 %), et 100 agents de niveau C (17 %). A cette même date, 242 agents se sont portés candidats aux différents concours réservés, 147 A, soit 61 %, parmi lesquels 106, soit 72 % issus du réseau culturel étranger ; 36 B, soit 15 % ; et 59 C, soit 24 %.

5. Le développement du volontariat international

Depuis 1965, plus de 150 000 jeunes gens ont eu l'opportunité d'effectuer leur service national à l'étranger. La mise en place du Volontariat Civil International a pour but de poursuivre en l'améliorant ce système de coopération.

Le ministère des affaires étrangères a anticipé la transition entre l'ancien et le nouveau système, en affectant le premier volontaire international dès janvier 2001 et, à ce jour, plus de 500 volontaires internationaux ont rejoint leur poste. Cette première année a permis de constater l'intérêt des jeunes pour cette expérience internationale et le nombre de candidatures sur le site internet du Centre d'Information sur le Volontariat International s'est élevé à plus de 30 000 (dont 56 % de candidatures féminines). L'engouement pour la formule du volontariat est tel que l'objectif de remplacer la totalité des coopérants du service national (CSN) par des volontaires internationaux à la fin de l'année 2002 pourrait être atteint.

Outre des efforts conjoncturels, tel que le détachement de professeurs titulaires de l'éducation nationale en vue de maintenir la qualité d'enseignement dispensée par les CSN, des améliorations structurelles ont été apportées dans les domaines suivants afin de réussir au mieux la transition entre le service national et le volontariat civil : procédure de recrutement, mise à jour et adaptation des instruments de gestion, et renforcement du cadre juridique du volontariat international.

Néanmoins, on constate une désaffection de la part des entreprises et des ONG. Ces dernières préfèrent recruter sur la base moins onéreuse du décret du 30 janvier 1995. Le ministre délégué à la coopération a d'ailleurs entamé une concertation avec les ONG sur ce sujet.

Le coût des volontaires internationaux est stable par rapport aux CSN, soit 4,5 millions d'euros pour la direction des relations économiques extérieures (DREE), et 18 millions pour le ministère des affaires étrangères dont la moitié environ est financée sur les crédits d'intervention du titre IV.

D. LA HAUSSE SENSIBLE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement du ministère ont été réorganisés, qu'il s'agisse des frais de réceptions et de voyages ou des moyens généraux des services.

1. Une réévaluation attendue des crédits finançant les conférences internationales, les réceptions et les déplacements ministériels

Ces crédits ont été réorganisés conformément aux remarques de la Cour des comptes. Les chapitres 34-03 « frais de réception et de voyages exceptionnels » et 34-04 « frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels » ont été supprimés. Les crédits qui y étaient inscrits ont été transférés sur deux nouveaux chapitres : 37-88 « Frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels » et 37-89 « Frais de réceptions et de voyages exceptionnels » insérés au sein de la 7^e partie du titre III « Dépenses diverses ». Ce nouveau découpage doit permettre une meilleure prise en compte des frais réellement exceptionnels. En effet, la Cour des comptes avait à plusieurs reprises déploré que ces chapitres provisionnels soient sciemment et systématiquement sous-dotés, faisant perdre tout sens à l'autorisation parlementaire, alors même que les sommets internationaux étaient prévisibles.

Il faut donc se réjouir, d'une part, que les crédits de réceptions et de déplacements courants aient été abondés de 0,94 millions d'euros pour tenir compte de la modification de la composition du gouvernement et que, d'autre

part, les crédits exceptionnels aient été abondés de 7 millions d'euros en perspective du sommet du G8 à Evian en 2003.

2. Hausse des moyens des services et poursuite de la globalisation

Les moyens généraux des services passeront entre 2002 et 2003 de 310,85 millions d'euros à 316, 02 millions d'euros.

En 2002, l'expérimentation de la globalisation des crédits de déplacement avait été élargie à l'ensemble des postes diplomatiques ou consulaires (transfert de 1,302 millions d'euros en provenance du chapitre 3498 articles 32 et 42), et le solde (6,816 M €) a été transféré en gestion. En outre, rappelons que, dans le cadre du regroupement des chapitres 31-98 « Autres rémunérations » et 34-98 « Matériel et fonctionnement courant » sur un seul chapitre 37-90 « Moyens généraux des services », une expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement des postes, élargie aux rémunérations des recrutés locaux, a été conduite dans 24 postes.

Ces expériences devraient être étendues. Elles se traduisent budgétairement par la suppression de deux articles du chapitre 37-90 et par le transfert de leurs dotations sur les articles regroupant les dépenses des services.

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2001, la Cour des comptes faisait les remarques suivantes :

« Lancée à la suite de la circulaire interministérielle du 27 décembre 1996 précisant les modalités pratiques de l'unification des trois réseaux comptables français et l'application des procédures de droit commun du Trésor à l'étranger, elle est mise en œuvre en 2001 dans 43 pays et 99 postes diplomatiques et consulaires (plus du tiers du total). Alors qu'elle devait être généralisée au début de 2002, elle ne sera étendue qu'à une cinquantaine d'autres postes cette année, et devrait s'achever en 2004, selon le ministère. L'unification concerne d'une part l'ordonnancement, les ambassadeurs devenant ordonnateurs secondaires et pouvant désigner des ordonnateurs délégués, et d'autre part l'assignation des dépenses sur un seul compte principal, le trésorier payeur général pour l'étranger, et sur des comptes secondaires dits régisseurs en poste à l'étranger. Cette qualité d'ordonnateur secondaire unique conférée à l'ambassadeur, à l'instar du préfet en métropole, ouvre la voie à la déconcentration des crédits budgétaires, amplifiant et élargissant, notamment aux crédits d'intervention, la dynamique engagée par la globalisation progressive des crédits de fonctionnement depuis 1995 conférant aux postes une plus grande autonomie de gestion et permettant d'améliorer la lisibilité de l'action de la France auprès des interlocuteurs étrangers.

« La mise en œuvre de la réforme implique l'ouverture de plusieurs chantiers menés en concertation avec le ministère de l'économie et des finances pour simplifier les procédures comptables, notamment en matière de contrôle financier déconcentré et pour adapter les outils informatiques utilisés jusqu'à présent. Pour produire toutes ses conséquences en rationalisant la gestion des moyens de l'Etat à l'étranger, elle nécessite également un renforcement des structures de gestion au plan local, effort qui ne paraît pas avoir été jusqu'à présent prioritaire.

« La dynamique de la déconcentration s'est traduite par une augmentation significative du volume des crédits déconcentrés. »

EVOLUTION DE LA DÉCONCENTRATION DES CRÉDITS (1997-2001)

(en millions d'euros)

	Pays/postes	Titre III	Titre IV	Total
1997	7/29	5,40	0,69	6,08
1998	15/50	9,04	4,19	13,23
1999	20/76	13,49	6,14	19,64
2000	30/83	33,43	25,66	59,09
2001	43/99	39,68	38,46	78,15

Source : Cour des Comptes

IV. LE REBASAGE DES CRÉDITS D'INTERVENTION INSCRITS AU TITRE IV¹

Evolution des crédits du titre IV entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)

	2002	PLF 2003
41-43 Concours financiers	21,19	123,5
42-13 Appui aux initiatives privées ou décentralisées	34,25	33,50
42-14 Action audiovisuelle	168,21	165,00
42-15 Coopération internationale et développement	513,29	530,08
42-26 Aide alimentaire	14,79	16,80
42-29 Coopération militaire	103,51	93,51
42-31 Contributions obligatoires	613,34	678,76
42-32 Contributions volontaires	85,87	85,87
42-37 Autres interventions	26,44	25,60
46-91 Frais de rapatriement	0,64	0,64
46-94 Assistance aux Français de l'étranger et aux étrangers en France	23,23	24,05
Total	1 604,77	1 777,31

Source : ministère des affaires étrangères

A. LA REMISE À NIVEAU DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES VERSÉES PAR LA FRANCE

1. Evolution de la dotation

Les contributions obligatoires aux organisations internationales s'établiront en 2003 à 678,76 millions d'euros, en augmentation de 65 millions d'euros par rapport à 2002. Cette dotation comprend une importante contribution au titre du budget civil de la recherche et du développement (BCRD) de 144,29 millions d'euros en augmentation de 3,49 millions d'euros.

¹ Conformément à la pratique retenue par votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour l'examen du projet de loi de finances, les développements ci-après ne concerneront ni les crédits relevant de l'action culturelle extérieure, ni les crédits destinés à la coopération et au développement.

L'ensemble du chapitre 42-31 avait d'ailleurs bénéficié d'une mesure positive de 110 millions d'euros en LFR cet été pour faire face aux appels de fonds. La hausse constatée en PLF 2003, vise à doter ce chapitre à son juste niveau, plutôt qu'à l'abonder en cours d'année. Votre rapporteur se félicite de cet effort de sincérité budgétaire.

Evolution des contributions obligatoires entre 2001 et 2003

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003
42-31-21 ONU	320,85	320,85	362,40
42-31-20 Autres organisations internationales	76,53	76,50	89,48
42-31-33 Institut du monde arabe	9,14	9,14	9,14
42-31-34 Droit de dépaissance	0,06	0,06	0,06
42-31-52 BCRD	135,79	140,80	144,29
42-31-54 Autres	65,99	65,99	73,38
TOTAL	608,39	613,34	678,76

- La contribution de la France à l'Institut du monde arabe stagne depuis 1998. Elle représente 70 % du budget de fonctionnement de l'Institut, les 30 % restants étant financés traditionnellement par les pays arabes.

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

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

Ces contributions représentent, avec 362,4 millions d'euros, plus de la moitié des contributions obligatoires versées par la France. L'augmentation de la dotation en 2003 vise à faire face à la hausse des appels à contribution en raison de celle du nombre des opérations de maintien de la paix.

Ces contributions financent les budgets de fonctionnement, dits « budgets ordinaires » des organisations du système des Nations Unies. Les Etats membres contribuent sur une base obligatoire et selon un barème de quotes-parts prédéterminées. **La France est le quatrième contributeur au budget ordinaire de l'ONU avec une quote-part de 6,5 %**, après les Etats-Unis (22 %), le Japon (19,6 %) et l'Allemagne (9,8 %). Notre pays a été, cette année encore, l'un des premiers membres permanents du Conseil de Sécurité, avec la Fédération de Russie, à avoir satisfait intégralement à ses obligations

financières à l'égard de l'Organisation, en réglant dès le 1er février 2002 sa contribution au budget ordinaire, fixée pour 2002 à 72,33 millions de dollars (soit 81,73 M €).

La France appartient également à toutes les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies, où sa quote-part varie entre 5,4 % et 9,264 %, sauf à l'Organisation maritime internationale (OMI) où elle est sensiblement plus faible (1,41 %).

Les opérations de maintien de la paix (OMP) sont financées sur la base d'un barème de contributions distinct de celui du budget ordinaire. **La France est le quatrième contributeur de l'ONU aux OMP** avec une quote-part de **8,1 % pour 2002**.

Le budget des OMP devrait atteindre près de 2,139 milliards de dollars pour la période du 1er juillet 2002 au 30 juin 2003 et 1,689 milliard de dollars pour la période du 1er juillet 2003 au 30 juin 2004.

Les appels à contribution reçus au titre de l'année 2001 ont atteint 280 M € contre 191 M € en 2000. Ils devraient se monter à 160 M € cette année, ainsi qu'en 2003, en raison de l'extinction progressive de certaines opérations et de la baisse du dollar depuis le mois de mai 2002.

Evolution des contributions obligatoires de la France aux OMP depuis 1991

(en millions d'euros)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
29,8	128,28	132,07	138,76	235,02	85,14	70,29	51,79	81,38	190,56	279,71	160,00

* *Prévision*

Source : *ministère des affaires étrangères*

B. UNE RÉÉVALUATION SOUHAITABLE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES

Les crédits destinés à financer les contributions volontaires seront reconduits à l'identique entre 2002 et 2003. Sur une dotation de 85,87 millions d'euros, 36,7 sont consacrés à la francophonie (Fonds multilatéral unique) et 48,8 aux organisations du système des Nations Unies.

L'intégration de la contribution au FMU depuis 2001, occulte une diminution de plus de 50 % des contributions obligatoires de la France depuis 1993. Le rattrapage entamé depuis 1999, ne pourra pas être poursuivi cette année, compte tenu des efforts financiers effectués par ailleurs au profit de l'aide au développement et des contributions obligatoires. Une hausse des crédits est néanmoins souhaitée par votre rapporteur dès l'année prochaine.

Evolution des contributions volontaires depuis 1993, hors FMU

(en millions d'euros)

Années	Dotation en LFI	Crédits consommés
1993	106,29	92,08
1994	91,47	85,91
1995	84,15	36,99
1996	61,74	53,29
1997	52,67	40,92
1998	34,76	39,95
1999	45,43	50,66
2000	46,85	50,11
2001	48,78	52,1
2002	49,19	-
2003	49,19	-

La faiblesse de nos contributions volontaires ne nous permet pas de répondre aux nouvelles sollicitations des institutions spécialisées. Alors que la France est le 4ème contributeur obligatoire au système des Nations Unies, elle n'occupe que le 12ème rang en moyenne en termes de contributions volontaires dans les dix principaux fonds et programmes et dans les quatre principales institutions spécialisées, ce qui **menace, à terme** :

- **sa place au sein des conseils d'administration de ces agences ;**
- **la part de marché de la France dans les achats de l'ONU, qui a déjà accusé une chute sensible en 2000, passant de 4,8 % à 3,5 %;**
- **la part du personnel français dans les effectifs totaux du système des Nations Unies, qui est passée de 7,92 % en 1999 à 7,13 % en 2001, la part des administrateurs passant quant à elle de 6,74 à 6,23 %.**

C. LES CRÉDITS DE COOPÉRATION MILITAIRE : UNE ÉVOLUTION PROBLÉMATIQUE

L'évolution des crédits de la coopération militaire est conforme aux années précédentes : les crédits sont en baisse. Ils s'élèveront à 93,5 millions d'euros en 2003 contre 103,5 millions d'euros en 2002 au titre du chapitre 42-29 et à 900 000 euros d'AP et 850 000 euros de CP au titre du chapitre 68-80-60 au lieu de 1,2 million d'euros d'AP et 1,2 million de CP en 2002.

Evolution des crédits de la coopération militaire et de défense depuis 2000

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
42-29-10 Coopération technique, aide en personnel	63,42	62,43	57,85	55,82
42-29-20 Formation des stagiaires étrangers	24,83	23,97	22,10	21,1
42-29-40 Appui aux projets (matériels, services et entretien d'infrastructures)	26,80	22,76	22,03	15,18
42-29-50 Appui aux coopérants militaires	-	0,66	1,22	1,22
42-29-60 Coopération avec les organisations régionales	-	-	0,30	0,18
Total titre IV (42-29)	115,05	109,82	103,51	93,51
Titre VI – 68-80-60 Aide à des projets de coopération militaire	1,22	1,22	1,22	0,85
Total	116,27	111,04	104,73	94,36

Selon les réponses fournies à votre rapporteur, le ministère estime « *achevée* » la réforme de la coopération militaire et de défense décidée par le Conseil de défense du 3 mars 1998, c'est-à-dire le redéploiement géographique, à crédits constants, de 10 % des crédits 1998 (120,43 millions d'euros) sur trois ans, des pays d'Afrique sub-saharienne vers le reste du monde, entraînant la suppression d'au moins 40 postes de coopérants par an en Afrique sub-saharienne, et l'arrêt progressif des actions de substitution au profit de projets menés en partenariat.

Sur le plan géographique, le redéploiement des crédits d'Afrique sub-saharienne vers les nouveaux partenaires, tout particulièrement en Europe centrale et orientale a été mené à bien. Il s'est traduit sur la période 1999-2001 pour l'Europe par un triplement des effectifs de coopérants (de 7 à 20) et du budget (de 2,75 M € à 9,15 M €). Pour les autres zones, les transferts ont été moins massifs mais néanmoins substantiels. Les transferts consolidés sur trois ans se montent à près de 11,43 M €

La modernisation des modes d'intervention (personnel, formation, aide directe) est quant à elle jugée « *presque achevée* ». Le ministère des affaires étrangères indiquait ainsi : « *Reposant traditionnellement sur une coopération de substitution sécurisante et inhibante, les actions avec les pays dans lesquels nous sommes présents depuis longtemps (pays de l'ex-champ) ont été presque intégralement réorientées sur des projets définis en partenariat (au nombre de 60 en Afrique). Ce nouveau mode d'action engage plus fortement le pays partenaire à participer au projet et permet de fermer*

des postes de coopérants de substitution [...] Ainsi, le développement des actions de partenariat sur des projets clairement identifiés conduit à privilégier l'envoi d'experts pour des missions de courte durée. Peu onéreuses, mieux ciblées, plus précises et évolutives, elles soutiennent avec pertinence et efficacité la transition de la coopération de substitution à la coopération par projet ».

Ces évolutions ont entraîné la diminution des effectifs permanents en Afrique, qui sont passés de 480 en 1998 à 305 en 2002, soit 175 suppressions (44 par an), alors que dans le même temps 13 postes ont été créés en Europe, 5 au Maghreb et 2 en Amérique latine.

Par ailleurs, les actions de formation du personnel de nos partenaires sont de plus en plus assurées sur place (en 3 ans le nombre de stagiaires africains admis dans les écoles françaises a été divisé par 2). Ce nouveau mode d'action permet de dispenser des formations plus adaptées aux besoins réels de ces pays mais aussi d'en diminuer le coût tout en permettant de réserver les places ainsi libérées dans nos écoles aux « nouveaux » partenaires. La France soutient désormais 16 écoles nationales à vocation régionale (ENVR).

En outre, la direction de la coopération militaire et de défense estime devoir évoluer vers un plus grand partenariat avec nos partenaires occidentaux pour optimiser nos actions dans le domaine du maintien de la paix en Afrique, renforcer notre coopération militaire et de défense en Europe centrale et orientale et soutenir les organisations internationales ou des processus multilatéraux (Pacte de stabilité dans les Balkans, contrôle des armes de petit calibre, processus d'Ottawa sur les mines anti-personnels).

Force est cependant de constater, que la réforme de la coopération militaire, qui n'était pas contestable dans son principe souffre de l'évolution du budget qui lui est alloué. La réforme ne s'est pas faite à budget constant par rapport à 1998, mais avec un budget en diminution de près de 25 %. Cette année encore, la réduction des crédits va conduire à la suppression de 40 postes de coopérants militaires, sans que les crédits ainsi économisés permettent des redéploiements internes. En effet, en 2003, tous les domaines de la coopération militaire sont touchés, qu'il s'agisse de la formation, de la coopération multilatérale ou des aides à la coopération régionale.

Votre rapporteur croit donc légitime de se demander si cette diminution continue des crédits n'est pas plus le signe d'une évolution des priorités que d'une coopération si bien réussie qu'elle permette de faire d'importantes économies...

D. LA HAUSSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

La dotation du chapitre 46-94 destinée à financer l'assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés en France progressera de 820 000 euros en 2003 et atteindra 24,05 millions d'euros. Les crédits destinés à l'assistance aux réfugiés sont stables, ainsi que ceux de rapatriement. En outre, une partie de la hausse est consacrée à l'augmentation des moyens de fonctionnement d'institutions (Conseil supérieur des Français de l'étranger et Mission pour l'adoption internationale) pour 250 000 euros. En définitive, 97 600 euros supplémentaires sont consacrés à la sécurité des Français de l'étranger et 473 400 euros à l'assistance à l'étranger.

Evolution des crédits en faveur des Français à l'étranger depuis 1999

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003
46-94-11 Assistance à l'étranger	17,24	17,33	17,84
46-94-12 Organismes d'aide et d'assistance	0,24	0,24	0,24
46-94-14 Sécurité des Français à l'étranger	0,77	0,93	1,02
46-94-15 Cimetières français à l'étranger	0,29	0,29	0,29
46-94-16 Couverture santé	0,15	0,15	0,15
46-94-20 CSFE	1,47	1,47	1,63
46-94-31 Emploi et formation professionnelle	1,70	1,96	1,96
46-94-33 Adoption internationale	0,30	0,30	0,40
Total 46-94	22,16	22,72	23,54
46-91 Frais de rapatriement	0,64	0,64	0,64
Total général	22,80	23,12	24,18

Le nombre global de bénéficiaires de l'aide sociale est passé de 5 520 en 1999 à 5 800 en 2001. En trois ans, on enregistre une hausse globale de plus de 5 %. Si l'on exclut l'Union européenne où, du fait de la réforme des aides sociales lancée en 1998, le nombre d'allocataires est en constante diminution (526 en 2002 contre 674 en 1998, soit une baisse de 22 %), la croissance du nombre de bénéficiaires de notre aide sociale est en réalité plus forte (+ 9 % en trois ans), et concerne toutes les catégories d'allocataires : + 6,4 % pour les personnes âgées, + 8,2 % pour les handicapés, + 32 % pour l'allocation à durée déterminée.

Corollaire de l'évolution du nombre d'allocataires, les dépenses sociales ont progressé de 14 % au cours des deux années passées. Pour la seule année 2001, les dépenses en hausse de 763 000 € par rapport à l'année précédente, se sont réparties de la façon suivante:

- allocations pour les personnes âgées : 9,48 M €(+ 4,4 %),
- allocations à durée déterminée : 1,2 M €(+ 16 %),
- secours occasionnels : 680 000 €(+3 %),
- allocations pour handicapés (adultes, enfants et aides complémentaires): 5,21M € (+ 5 %),
- mesures expérimentales : Allocation locale d'insertion sociale (ALIS), revenu local de substitution (RLS), aide au logement: 0,12 M €

Par ailleurs, lancés en 2001, les dispositifs expérimentaux d'aide à l'insertion sociale et professionnelle (à Tananarive et à Dakar) et d'aide au logement (à Washington et à Sao Paulo) ont été maintenus en 2002 afin d'évaluer leur efficacité à moyen terme, leur coût restant limité (0,15 M €).

V. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Les crédits du titre V régressent en autorisations de programme et en crédits de paiements entre 2002 et 2003. Cette évolution illustre l'évolution des grands programmes immobiliers en cours, certains programmes étant achevés alors que d'autres ne sont pas encore lancés. Les autorisations de programme s'élèveront à 58,81 millions d'euros contre 67,84 en 2002 et les crédits de paiement à 48,81 contre 54,12 en 2002.

Evolution des dépenses d'équipement (chapitre 57-10) 1999-2003

(en millions d'euros)

Articles	1999	2000	2001	2002		PLF 2003	
	CP	CP	CP	AP	CP	AP	CP
11- Administration centrale	2,04	2,88	3,05	6,86	4,57	2,00	3,09
21- Services à l'étranger	29,04	38,60	23,48	34,30	27,44	28,00	22,21
25- Logements à l'étranger	-	1,07	3,66	-	-	-	1,97
31- Etablissements d'enseignement	4,41	8,81	9,91	19,82	15,84	15,00	12,85
32- Instituts et centres culturels	4,68	5,78	3,28	3,05	2,45	10,00	2,88
61- Chiffre et communication	-	4,57	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81
Total	43,38	60,67	47,18	67,84	54,12	58,81	46,81

Source : ministère des affaires étrangères

B. LES OPÉRATIONS EFFECTUÉES EN 2002 ET PROJETÉES POUR 2003

L'année 2002 a vu la fin des travaux de la nouvelle ambassade à Berlin dont la livraison est prévue au 3ème trimestre 2002, la fin des travaux de rénovation de la résidence à Bangkok, ainsi que la poursuite ou le lancement des principaux chantiers suivants :

- Moscou : rénovation de la chancellerie et de la résidence ;
- Bamako : construction du consulat et rénovation de l'ambassade (5,9 M € au total, 5,1 M € d'AP mis en place avant 2002) ;

- Varsovie : désamiantage de l'ambassade ;
- Kingston : rénovation de la résidence ;
- Ho Chi Minh Ville : rénovation du consulat général ;
- Moscou : rénovation du Lycée (15 M € au total).

Les études les plus significatives à signaler concernent celles relatives à :

- la rénovation de l'ambassade à Varsovie (18 M € au total, 8,81 M € d'AP mis en place) ;
- la construction de la future chancellerie à Pretoria (4 M € au total, 900 000 € d'AP mis en place) ;
- la rénovation / extension du consulat général de Londres (6,6 M € au total, 735 000 € d'AP mis en place) ;
- la rénovation de locaux pour les centres culturels de Riga et Tallin ;
- la construction du lycée de Milan (17,7 M € au total, 2,34 M € d'AP mis en place) ;

En terme de concours de maîtrise d'œuvre, l'année 2002 a vu la poursuite des procédures pour les opérations suivantes :

- La Courneuve : nouvelle implantation du Centre des archives du Département (50,4 M € 533 000 € d'AP mis en place) ;
- Tokyo : reconstruction de l'ambassade (46 M € au total, 750 000 € d'AP mis en place) ;
- Koweï t City : construction du campus diplomatique (10 M € au total et 259 000 € mis en place) ;
- Praia : nouvelle implantation (3,2 M € au total et 274 000 € d'AP mis en place) ;
- Mexico : deuxième phase du Centre d'information sur la France contemporaine (11,5 M € 3,58 M € d'AP mis en place) ;
- Damas : construction du lycée (9 M € au total, 610 000 € d'AP mis en place) ;
- Le Caire : construction du lycée (25 M € au total, 457 000 € d'AP mis en place) ;

- Ankara : construction du lycée (6,1 M € au total, 229 000 € d'AP mis en place).

Par ailleurs, un important programme de travaux est en cours en Algérie dans le cadre du redéploiement de notre dispositif diplomatique, consulaire et culturel dans ce pays (réouverture du consulat général à Annaba, lancement des études pour la construction de logements à Alger et Annaba ainsi que pour la réouverture du lycée Ben Aknoun et du consulat général d'Oran). L'ensemble du programme est évalué à 37,1 millions d'euros dont 2,22 millions d'euros d'AP avaient été mis en place avant 2002.

Dans le domaine de la sécurité des postes à l'étranger, les actions de standardisation du matériel et de meilleure prise en compte de la détection incendie ont été poursuivies, avec également une attention particulière portée au traitement des demandes supplémentaires liées au contexte international.

Il faut par ailleurs noter qu'un certain nombre d'appels d'offre ou de concours se sont révélés infructueux. C'est le cas pour la construction de la Résidence à Abuja (projet de 7 M€) et la reconstruction de l'ambassade de Tokyo (projet de 46 M €).

CONCLUSION

Votre rapporteur pour avis estime que ce projet de budget constitue une évolution positive.

Tout d'abord, il assure une mise à niveau des crédits permettant de faire un pas vers une plus grande sincérité budgétaire et prépare ainsi la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances.

Ensuite, il renforce les moyens du ministère là où c'est le plus nécessaire : aide au développement, traitement des demandes d'asile et sécurité des Français à l'étranger notamment.

Evidemment, cette volonté de sincérité des crédits et d'augmentation de certaines dotations prioritaires ne permet pas que tous les chapitres du budget soient en augmentation en 2003. Pour différentes raisons liées au déroulement des programmes, à l'évolution des modes d'intervention ou tout simplement au manque de moyens, les crédits destinés au financement des contributions volontaires, des investissements immobiliers ou de la coopération militaire et de défense ne progressent pas en 2003. Dans le contexte budgétaire globale, une telle situation ne doit pas, selon votre rapporteur, entraîner de reproches trop sévères.

Enfin, le ministre des affaires étrangères a engagé une réflexion pour réformer le réseau diplomatique et consulaire et replacer le ministère des affaires étrangères au cœur de l'action extérieure de l'Etat.

C'est pourquoi, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 2003.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 13 novembre 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé avec les commissaires.

M. Didier Boulaud a indiqué que le groupe socialiste s'abstiendrait en raison de la faible progression réelle des moyens d'action du ministère des affaires étrangères, l'essentiel de l'augmentation entre 2002 et 2003 s'expliquant par des changements de structure budgétaire et la hausse des crédits du Fonds européen de développement.

MM. Xavier de Villepin et Jean-Pierre Masseret se sont inquiétés d'éventuelles régulations budgétaires en 2003. M. Xavier de Villepin a souhaité que la commission en soit mieux informée et que ces éventuelles régulations ne touchent pas les points fondamentaux de l'action du ministère. Il a par ailleurs estimé que le rôle interministériel du Quai d'Orsay devait être renforcé ainsi que l'autorité de l'ambassadeur sur les services à l'étranger. Il ne s'agit toutefois pas de la seule voie de réforme, une évolution du réseau, en prenant exemple sur certains pays étrangers ou en mettant en place des structures à vocation régionale, permettrait vraisemblablement une meilleure efficacité de notre action extérieure.

M. Serge Vinçon s'est déclaré favorable au renforcement de l'autorité de l'ambassadeur et à la recherche d'une rationalisation de notre action extérieure. Il a en outre souligné que les récents succès de la diplomatie française à l'ONU ou en Europe, à travers la relance du couple franco-allemand, devaient être salués. Aussi bien a-t-il indiqué qu'il voterait le projet de budget pour 2003.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a alors apporté les précisions suivantes :

- la hausse des crédits du ministère s'explique également par le financement des contrats de désendettement et de développement ;

- l'harmonisation des représentations françaises à l'étranger est nécessaire, sous l'égide de l'autorité de l'ambassadeur. Elle permettra un meilleur usage des moyens et des personnels et donc, à terme, une plus grande efficacité de notre action à l'étranger.

M. Hubert Durand-Chastel a regretté que la France reste trop « hexagonale », ne prenant pas assez en compte les conséquences de la mondialisation de l'économie et de l'importance des exportations dans la richesse nationale. Il a par ailleurs mis l'accent sur l'importance des crédits du Quai d'Orsay pour soutenir l'action culturelle française à l'étranger.

*

* *

Le mercredi 20 novembre 2002, la commission a examiné l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères pour 2003.

M. Claude Estier a relevé que le budget du ministère des affaires étrangères pour 2003 n'était guère différent de celui de l'an passé que le Sénat avait cependant rejeté. Il a indiqué que le groupe socialiste s'abstiendrait lors du vote de ces crédits.

M. Serge Vinçon a souligné que, depuis quelques mois, on assistait à une présence accrue et une activité renouvelée de la France dans le monde, appréciées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Ne serait-ce que pour cette raison, il a indiqué qu'il émettrait un avis positif sur les crédits du ministère des affaires étrangères pour 2003.

M. Xavier de Villepin s'est prononcé, au nom de son groupe, en faveur de l'adoption des crédits et a salué le travail des rapporteurs. Il a exprimé le vœu que soit rapidement engagé le nécessaire processus de simplification et de modernisation des structures du ministère des affaires étrangères.

Après que M. Claude Estier eut précisé que l'abstention du groupe socialiste portait sur le budget proprement dit du ministère des affaires étrangères et non sur son action, **la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 2003.**