

N° 150

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

## 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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME I

### **ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE**

Par Mme Leila AÏCHI et M. Alain GOURNAC,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 et 148 (annexe n°1) (2012-2013)**



## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 105</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 105</b> .....	11
A. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS.....	11
B. L'IMPÉRATIF DE LA SÉCURISATION DES POSTES DIPLOMATIQUES .....	12
1. Un effort budgétaire de 6 millions d'euros (+ 23 %) .....	12
2. Une tendance de long terme à l'envolée des coûts .....	14
3. Un retard préoccupant pour l'actualisation des plans de sécurité des ambassades .....	17
C. LA « DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE » : UNE IMPULSION BIENVENUE QUI DEVRA ÉVITER LE « SYNDROME DE L'EMPILEMENT ».....	18
1. Le plan d'action du ministre des Affaires étrangères .....	19
2. La nécessité d'une cohérence accrue d'un dispositif de soutien public à l'exportation très éclaté.....	20
<b>II. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES : UN DYNAMISME SPONTANÉ DIFFICILE À ENRAYER</b> .....	22
A. LA FRANCE DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	23
1. Rappel de la position française sur la réforme des Nations unies.....	23
2. Point d'actualité : la négociation d'un traité sur le commerce des armes (TCA) .....	23
3. La renégociation des barèmes : vers plus d'équité dans le financement des Nations unies ? .....	26
B. L'ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES.....	27
1. Contributions obligatoires : 72 organisations financées .....	27
2. La situation de l'UNESCO après l'arrêt des contributions américaines.....	29
C. UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE IMPORTANTE AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX .....	30
1. Un poids croissant dans le budget du Quai d'Orsay .....	30
2. Une lisibilité budgétaire perfectible .....	35
a) Des décaissements 2013 difficilement prévisibles .....	35
b) Des sommes potentiellement impactées par la renégociation des quotes-parts.....	35
c) Des modalités de financement et de remboursement complexes.....	36
D. L'INITIATIVE FRANCO-BRITANNIQUE ET LES SUITES DU « RAPPORT BRAHIMI » .....	38
<b>III. L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE : UNIVERSALITÉ NE VEUT PAS DIRE EXHAUSTIVITÉ</b> .....	41
A. UNE ADAPTATION DU RÉSEAU COMMENCÉE DANS LE CADRE DE LA RGPP .....	41
1. Une adaptation indispensable .....	41
2. Les trois formats-cibles de la RGPP.....	42
3. Un redimensionnement finalement assez limité.....	44

<b>B. LES NOUVELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION SERONT CONSTRUITES À PARTIR D'UNE RÉFLEXION SUR LES MISSIONS</b> .....	47
1. <i>Une réflexion relancée</i> .....	47
a) Les missions de réflexion officielles .....	47
b) L'exemple britannique.....	47
2. <i>Quels principes établir pour dimensionner le réseau diplomatique ?</i> .....	48
a) Les mutualisations et co-localisations ne seront qu'une partie de la réponse .....	48
b) Plusieurs approches sont possibles.....	49
<b>C. LA RATIONALISATION ENGAGÉE DU PARC IMMOBILIER À L'ÉTRANGER</b> .....	51
1. <i>Un parc immobilier ample et disparate qui « gage » les dépenses immobilières du ministère</i> .....	51
a) Rationalisation et valorisation.....	51
b) Photographie du parc immobilier .....	51
2. <i>Le difficile entretien immobilier des implantations à l'étranger</i> .....	53
a) Le mécanisme chaotique du compte d'affectation spéciale empêche toute programmation .....	53
b) Les crédits d'entretien lourd sont progressivement « cannibalisés » par l'entretien courant ou l'investissement .....	54
c) Une perte de recettes de 69 millions d'euros pour l'immeuble du boulevard Saint Germain .....	54
d) Les « financements innovants » pour l'immobilier à l'étranger : l'expérimentation avec la SOVAFIM.....	55
3. <i>Des cessions immobilières aléatoires</i> .....	56
a) Un programme de cessions soumis aux aléas des marchés immobiliers.....	56
b) Des biens parfois atypiques, une valorisation qui reste perfectible.....	60
4. <i>Les premiers bénéficiaires de la rationalisation : la baisse des loyers budgétaires</i> .....	61
<b>IV. DES CRÉDITS À FORT EFFET DE LEVIER TOUCHÉS PAR LA DIMINUTION DE 7 % DES DÉPENSES D'INTERVENTION PILOTABLES</b> .....	62
<b>A. LE RECENTRAGE FORCÉ DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE</b> .....	62
1. <i>Des crédits qui ont longtemps servi de « variable d'ajustement »</i> .....	62
2. <i>Un recentrage forcé</i> .....	63
<b>B. DES CRÉDITS DE LA DIRECTION DE LA PROSPECTIVE À L'ÉTIAGE</b> .....	66
<b>V. LE CENTRE DE CRISE, DES CRÉDITS PRÉSERVÉS MAIS DES BESOINS NON SATISFAITS</b> .....	68
1. <i>L'une des principales réussites de la réforme entamée en 2007</i> .....	68
a) Des missions définies par les Livres blancs de 2008 .....	68
b) Une organisation interne qui repose sur un engagement total des personnels .....	69
2. <i>Des moyens consolidés</i> .....	71
a) Des dotations budgétaires préservées .....	71
b) Des risques juridiques mieux pris en compte.....	72
c) La mise à jour des plans de sécurité des ambassades .....	73
3. <i>Des besoins opérationnels non totalement satisfaits</i> .....	73
a) Le besoin d'un hôpital de campagne pour gérer les crises humanitaires .....	73
b) Vers des moyens communs pour les rapatriements au sein de l'Union européenne ?.....	75
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	77
<b>ANNEXE N°1 : EFFECTIFS DES AMBASSADES</b> .....	79
<b>ANNEXE N°2 : LISTE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX</b> .....	84

<b>ANNEXE N°3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU RAPPORT.....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXE N°4 : AUDITION DE M LAURENT FABIUS, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, LE 16 OCTOBRE 2012 .....</b>	<b>90</b>



## SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 105

Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat » (**4,9 milliards d'euros, en baisse de 2,4 %**), le **programme 105** regroupe le tiers des crédits et la moitié des emplois du ministère des affaires étrangères. Programme hybride, il est constitué de dépenses très diverses : les contributions aux **organisations internationales** (ONU...), sur lesquelles le ministère a peu de prise, pèsent pour les 2/3 du programme, le reste étant consacré au **fonctionnement du réseau diplomatique** et de l'administration centrale du ministère. Hors dépenses de personnel, les crédits du programme passent de 1 226,9 millions d'euros en 2012 à 1 278,1 millions d'euros en 2013.

Au sein d'une mission dont les crédits diminuent de 2,4 %, le programme 105 reçoit un traitement plutôt favorable avec une **augmentation de crédits de 4,7 %**. Cette croissance « optique » cache en fait des évolutions très contrastées, avec des économies importantes sur certaines dépenses « pilotables » et une évolution spontanée à la hausse des dépenses sur lesquelles le ministère n'a pas de prise.

### 1- les priorités du ministère :

#### **- La diplomatie économique :**

La nouvelle priorité donnée à la diplomatie économique n'a pas de traduction budgétaire en 2013. Elle devrait se concrétiser par une réorganisation interne de l'administration centrale du ministère (Direction générale pour la mondialisation), avec la création d'une direction spécifiquement dédiée aux entreprises et aux affaires économiques, ainsi que par la mise en place, autour de chaque ambassadeur, d'un « Conseil économique ». **Votre commission attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de la cohérence et de la lisibilité d'un dispositif d'aide aux entreprises déjà éclaté.**

#### **- La poursuite de l'adaptation du réseau diplomatique :**

La France, avec 163 ambassades, 16 représentations diplomatiques, 92 consulats généraux et consulats, n'est plus que le **troisième** réseau diplomatique mondial, après les États-Unis et la Chine, qui a pris la deuxième place. Le Premier ministre a annoncé à la Conférence des ambassadeurs un **resserrement du réseau diplomatique**, pour « *moduler la présence de la France en fonction de ses intérêts et en prenant compte tous les réseaux de l'État* ». La réflexion en cours (plusieurs ambassadeurs ont reçu des missions de réflexion notamment sur le dimensionnement du réseau diplomatique en Europe, ou sur le réseau consulaire) se traduira par des propositions fin 2012. **Votre commission soutient cet indispensable effort de redéploiement des effectifs et des moyens. L'approche par « missions » devrait permettre un rééquilibrage le plus en phase possible avec les priorités de la diplomatie française.**

#### **- La poursuite de la politique de cessions immobilières :**

**Votre commission constate que, compte tenu de la faiblesse des crédits d'entretien lourd du parc immobilier à l'étranger**, le ministère, qui bénéficie, à titre provisoire, d'une réaffectation des produits de cession de son patrimoine à l'étranger, est **toujours dépendant du rythme (aléatoire) de ces cessions pour la programmation de ses travaux. Cette situation obère la capacité de programmation du ministère.**

## **2- Les principales évolutions budgétaires pour 2013**

### **- Des dépenses obligatoires qui augmentent :**

Malgré la promotion par la France d'une politique de « croissance zéro » des budgets, les contributions aux **organisations internationales**, qui représentent 70 % des dépenses du programme 105 hors dépenses de personnel, augmentent de **42 millions d'euros**, sous l'effet notamment de l'évolution des taux de change (pour 37 millions d'euros). La nouvelle opération de maintien de la paix dans le Sud Soudan occasionne une augmentation de 19 millions d'euros des contributions françaises.

### **- Des économies qui touchent des dépenses « d'avenir » : entretien immobilier, coopération de défense :**

Sur le plan des **emplois**, le ministère « rend » en 2013 184 «équivalents temps pleins » en 2013, dont seulement **35 dans le programme 105**, pour un total de 600 pour le ministère sur le triennum 2013-2015. Avec la RGPP, le ministère avait supprimé 1 150 emplois en 5 ans.

Plusieurs budgets de **fonctionnement** subissent la norme gouvernementale de baisse de 7 % : dépenses de communication, déplacements ministériels (4,7 millions d'euros)...

Les crédits d'intervention de la **coopération de défense** sont en baisse, ce qui conduira à une réorientation géographique et thématique assez drastique puisqu'une diminution de 15 % des crédits sur 3 ans est programmée. **Votre commission regrette que les coupes ne portent sur des dépenses à fort effet de levier comme les coopérants pour former les cadres militaires africains.**

Les frais de mission et de représentation courante des services sont quant à eux **stabilisés**, de même que les crédits de **soutien** (valise diplomatique, parc automobile...). Les indemnités de **changement de résidence** versées aux agents seront stabilisées par une augmentation de la durée dans les postes (de 3 à 4 ans). Les crédits de fonctionnement du **centre de crise**, qui ont du, par le passé, être complétés en gestion, sont **stabilisés**.

### **- Les hausses de crédits :**

Compte tenu du contexte sécuritaire en particulier dans le monde arabe et en Afghanistan, les crédits destinés à la **sécurisation des postes diplomatiques** augmentent de **23 % (+6 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale, même s'il s'agit en fait d'une stabilisation des dotations au niveau des lois de finances rectificatives de ces dernières années**. Ces crédits devraient permettre de consolider la sécurité de certaines ambassades particulièrement exposées, mais pas de faire une remise à niveau globale de l'ensemble du réseau diplomatique.

Pour combler son retard, le ministère fait un effort en matière de modernisation des **systèmes d'information** en vue de la mise en production d'un nouveau portail de correspondance diplomatique (« diplomatie 2.0 »), avec une hausse de 2,5 millions d'euros.

Les dépenses **courantes** des ambassades, déjà contraintes par le passé, bénéficient d'un coup de pouce de 2 % pour faire face à l'augmentation du coût de la vie et aux variations de taux de change.

Mesdames, Messieurs,

Le budget du ministère des affaires étrangères pour 2013 se situe dans le cadre très contraint d'un objectif global de déficit public ramené à 3 % dès 2013, ce qui exige une diminution de la dépense publique de 10 milliards d'euros. Pour tenir cette trajectoire, le cadrage général des dépenses de l'État est celui d'une diminution de 7 % des crédits et de 2,5 % des emplois afin de stabiliser l'emploi public.

**Ministère non prioritaire, le ministère des Affaires étrangères participe à cet effort général de réduction de la dépense publique, avec une baisse de 2,4 % des crédits sur l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'État ».**

Toutefois, le Quai d'Orsay a obtenu un traitement relativement favorable, comme l'a fait observer le ministre Laurent Fabius lors de son audition devant votre commission : *« La nécessité de justice dans la répartition de ces économies a toutefois conduit à une moindre diminution [que la stricte application du cadrage budgétaire, NDLR], qu'il s'agisse des crédits comme des emplois. »*.

Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » recouvre à la fois les contributions obligatoires au système des Nations unies et les moyens dévolus à notre réseau diplomatique. **Il s'établit à 1,7 milliard d'euros, en augmentation de 4,6 %.**

Globalement, les moyens du programme représentent **38 % des crédits** et près de la moitié des emplois du ministère, soient **64 % des effectifs** de la mission ministérielle « Action extérieure de l'État ».

		AE 2012	CP 2012	AE 2013	ÉVOLUTION	CP 2013	ÉVOLUTION
105	ACTION DE LA FRANCE DANS L'EUROPE ET DANS LE MONDE	1 781 314 271	1 783 346 731	1 856 560 112	4,22%	1 865 746 112	4,62%
TOTAL T2		555 081 597	555 081 597	587 634 342	5,86%	587 634 342	5,86%
Hors CAS Pension		456 384 732	456 384 732	481 837 425	5,58%	481 837 425	5,58%
CAS Pension		98 696 865	98 696 865	105 796 917	7,19%	105 796 917	7,19%
TOTAL HT2		1 226 232 674	1 228 265 134	1 268 925 770	3,48%	1 278 111 770	4,06%
Action 1 - Coordination de l'action diplomatique		21 627 595	21 627 595	27 286 363	26,16%	27 286 363	26,16%
CENTRE DE CRISE		2 120 000	2 120 000	2 015 000	-4,95%	2 015 000	-4,95%
ETAT MAJOR		8 956 672	8 956 672	8 469 005	-5,44%	8 469 005	-5,44%
PROTOCOLE		7 000 000	7 000 000	13 500 000	92,86%	13 500 000	92,86%
COMMUNICATION		3 550 923	3 550 923	3 302 358	-7,00%	3 302 358	-7,00%
Action 2 - Action européenne		39 785 000	43 935 000	38 427 408	-3,41%	40 267 408	-8,35%
ACTION EUROPEENNE HORS CONTRIBUTIONS		1 085 000	1 085 000	1 010 135	-6,90%	1 010 135	-6,90%
DESSERTE AERIENNE DE STRASBOURG		0	4 150 000	0		1 840 000	-55,66%
CONTRIBUTIONS EUROPEENNES		38 700 000	38 700 000	37 417 273	-3,31%	37 417 273	-3,31%
Action 4 - Contributions à la sécurité internationale		802 240 000	802 240 000	846 081 562	5,46%	846 081 562	5,46%
CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES EN EUROS		180 980 000	180 980 000	175 462 830	-3,05%	175 462 830	-3,05%
CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES EN DEVICES		223 100 000	223 100 000	229 363 030	2,81%	229 363 030	2,81%
OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX		398 160 000	398 160 000	441 255 702	10,82%	441 255 702	10,82%
Action 5 - Coopération de sécurité et de défense		34 358 863	34 358 863	31 953 742	-7,00%	31 953 742	-7,00%
Action 6 - Soutien		118 196 551	121 079 011	115 687 689	-2,12%	123 033 689	1,61%
ADMINISTRATION GENERALE		19 553 370	17 375 830	17 399 309	-11,02%	17 399 309	0,14%
RESSOURCES HUMAINES		8 210 000	8 210 000	8 210 000	0,00%	8 210 000	0,00%
SYSTEMES D'INFORMATION ET DE TELECOMMUNICATION		36 971 588	36 971 588	36 721 000	-0,68%	39 171 000	5,95%
POLITIQUE IMMOBILIERE France		46 161 593	51 221 593	45 815 000	-0,75%	50 711 000	-1,00%
SECURITE		7 300 000	7 300 000	7 542 380	3,32%	7 542 380	3,32%
Action 7 - Réseau diplomatique		209 839 165	204 839 165	209 489 006	-0,17%	209 489 006	2,27%
FONCTIONNEMENT DES AMBASSADES		71 508 874	71 508 874	73 021 954	2,12%	73 021 954	2,12%
IMMOBILIER A L'ETRANGER		86 378 791	86 378 791	83 720 002	-3,08%	83 720 002	-3,08%
INDEMNITE DE CHANGEMENT DE RESIDENCE		20 341 500	20 341 500	20 090 000	-1,24%	20 090 000	-1,24%
SECURITE A L'ETRANGER		31 610 000	26 610 000	32 657 050	3,31%	32 657 050	22,72%

## I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 105

### A. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS

Le programme 105 rassemble l'ensemble des moyens attribués au ministère des affaires étrangères et européennes pour conduire la politique étrangère de la France. Son responsable est le directeur des affaires politiques et de sécurité. Il regroupe six actions :

- L'action 1 « **Coordination de l'action diplomatique** »
- L'action 2 « **Action européenne** »
- L'action 4 « **Contributions internationales** »
- L'action 5 « **Coopération de sécurité et de défense** »
- L'action 6 « **Soutien** »
- L'action 7 « **Réseau diplomatique** ».

Ces crédits sont détaillés dans le tableau ci-contre.

Au sein du programme 105, les contributions aux **organisations internationales**, qui représentent 70 % des dépenses du programme 105 hors dépenses de personnel, augmentent de 42 millions d'euros, sous l'effet notamment de l'évolution des taux de change (pour 37 millions d'euros). La nouvelle opération de maintien de la paix dans le Sud Soudan occasionne une augmentation de 19 millions d'euros des contributions françaises. Cette évolution dynamique explique la hausse des crédits.

- Les principales **économies** :

Sur le plan des **emplois**, le ministère « rend » 184 «équivalents temps pleins » en 2013, dont seulement 35 sont pris dans le programme 105, pour un total de 600 pour le ministère sur le triennum 2013-2015. Avec la RGPP, le ministère avait supprimé 1 150 emplois en 5 ans. **Au total, ce sont 18 % des effectifs qui auront disparu en 15 ans : cette attrition pèse lourd pour un « petit » ministère en termes d'effectifs (14 000 agents au total).**

Plusieurs budgets de **fonctionnement** subissent la norme gouvernementale de baisse de 7 % : dépenses de communication, déplacements ministériels (4,7 millions d'euros)....

Les crédits d'entretien lourd du parc **immobilier** à l'étranger, qui avaient un temps disparu, avant d'être fort heureusement rétablis en 2012, sont insuffisants (3,62 millions d'euros) par rapport à des besoins estimés à 10 millions d'euros. Les loyers budgétaires sont en baisse, fruit de l'effort entrepris de rationalisation de l'utilisation du parc immobilier.

Les crédits d'intervention de la **coopération de défense** sont en baisse, ce qui conduira à une réorientation géographique et thématique assez

drastique puisqu'une diminution de 15 % des crédits sur 3 ans est programmée.

Les frais de mission et de représentation courante des services sont quant à eux **stabilisés**, de même que les crédits de **soutien** (valise diplomatique, parc automobile...). Les indemnités de **changement de résidence** versées aux agents seront stabilisées par une augmentation de la durée dans les postes (de 3 à 4 ans).

Les crédits de fonctionnement du **centre de crise** peuvent être abondés en tant que de besoin en gestion par le biais du **programme 552** « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Provisions » qui a pour vocation de recevoir les crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et urgentes (notamment liées à des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger, ou à des événements extérieurs qui requièrent le rapatriement de Français). Ses crédits de fonctionnement, qui « calibrent » toutefois son action, sont quant à eux juste **stabilisés**.

- **Les priorités sur le plan budgétaire :**

Compte tenu du contexte sécuritaire en particulier dans le monde arabe et en Afghanistan, les crédits destinés à la **sécurisation des postes diplomatiques** augmentent de **23 % (+6 millions d'euros) par rapport à loi de finances initiale, même s'il s'agit en fait d'une stabilisation des dotations au niveau des lois de finances rectificatives**. De nombreux postes n'ayant pas élaboré de plan de sécurité actualisé, ces crédits devraient permettre de consolider la sécurité de certaines ambassades particulièrement exposées, mais pas de permettre une remise à niveau globale.

Pour combler son retard, le ministère fait un effort en matière de modernisation des **systèmes d'information** en vue de la mise en production d'un nouveau portail de correspondance diplomatique (« diplomatie 2.0 »). Cet effort correspond à **2,5 millions d'euros de crédits supplémentaires**.

Les dépenses **courantes** des ambassades, déjà contraintes par le passé, bénéficient d'un **coup de pouce de 2 %** pour faire face à l'augmentation du coût de la vie et aux variations de taux de change.

## ***B. L'IMPÉRATIF DE LA SÉCURISATION DES POSTES DIPLOMATIQUES***

### **1. Un effort budgétaire de 6 millions d'euros (+ 23 %)**

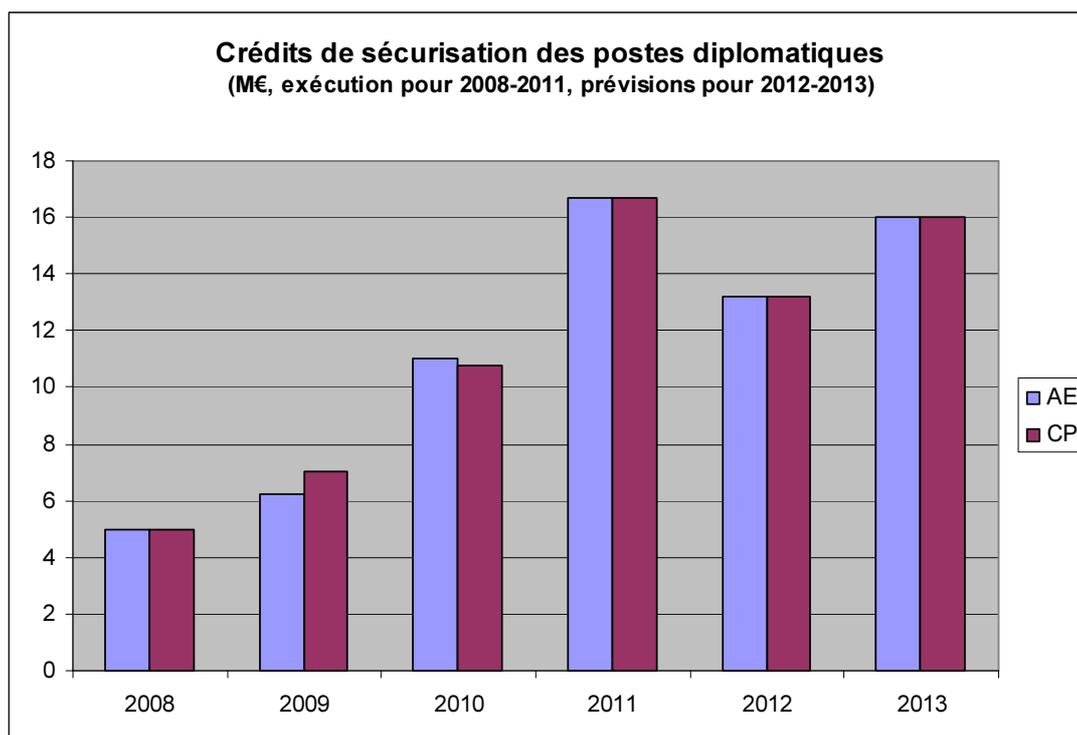
L'élévation continue du niveau des menaces et la diversification de leur forme, déjà analysée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationales de 2008, n'a fait que s'accroître et met en danger plusieurs de nos implantations et de nos diplomates, qui peuvent constituer des **cibles pour les terroristes**, comme cela vient d'être spectaculairement rappelé par l'odieuse attentat contre l'ambassadeur américain à Benghazi.

**Dans ce contexte, vos rapporteurs se sont tout spécialement penchés sur la question de la sécurisation de nos implantations diplomatiques.**

Le ministre l'a affirmé lors de son audition devant votre commission, c'est une priorité du budget 2013, avec une hausse de 23 % des crédits, soit un apport supplémentaire de 6 millions d'euros.

**Un examen plus attentif des crédits montre qu'il s'agit en fait plutôt de ce qu'on appelle en technique budgétaire un « rebasage », c'est-à-dire, dans un effort de sincérité budgétaire, d'un réajustement des dotations de la loi de finances initiale au niveau des besoins réellement constatés en exécution budgétaire les années précédentes.**

En effet, par le passé, les lois de finances rectificatives sont venues abonder, en cours d'année, des dotations de loi de finances initiales qui s'avéraient insuffisantes pour couvrir les besoins (8 millions d'euros complémentaires en loi de finances rectificatives pour 2010, 5 millions en 2009), comme le montre le tableau ci-dessous :



*Source : service de la sécurité diplomatique du ministère des Affaires étrangères*

**Qu'importe, cet effort est bienvenu. Il permettra en outre de fonder la programmation des travaux sur des bases plus solides, sans attendre des compléments forcément plus aléatoires en cours d'année.**

## 2. Une tendance de long terme à l'envolée des coûts

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs auprès du service de la sécurité diplomatique et de défense (SSD) du ministère des Affaires étrangères, qui assure la modernisation et la mise à niveau de la sécurité du réseau diplomatique, la « mise à niveau » des dispositifs de sécurité a commencé en 2007. Cette mise à niveau se traduit à la fois par des investissements conséquents en travaux et en matériels et par une utilisation plus « rationnelle » des effectifs dévolus à la sécurité des postes.

Dans le domaine de la **sécurité passive**, il s'agit de la mise aux normes des postes en les auditant, en faisant procéder aux travaux nécessaires et en mettant en place les procédures de fonctionnement adaptées aux nouveaux matériels installés. Parallèlement à cette tâche de long terme, le service de la sécurité diplomatique doit répondre aux urgences créées par l'évolution rapide de la menace et notamment du terrorisme. C'est le cas par exemple de nos postes confrontés aux activités du réseau Al Qaïda au Maghreb Islamique, que ce soit dans la **zone afghano-pakistanaise**, au **Yémen** ou encore dans le **Sahel** (Mauritanie, Niger, Mali).

### TRAVAUX DE SÉCURISATION SIGNIFICATIFS- (EN MILLIONS D'EUROS)

2011			2012			2013		
	AE	CP		AE	CP		AE	CP
AFGHANISTAN	1,22	1,22	LIBAN	0,96	0,56	BURKINA FASO	0,8	0,8
ALLEMAGNE	0,6	0,6	MAROC	1,3	1,3	SENEGAL	0,7	0,7
CAMEROUN	0,76	0,76	IRAK	0,19	0,19	LIBAN	1,10	1,10
CHINE	0,48	0,48	MALI	0,32	0,32	AFGHANISTAN	1,2	1,2
ETHIOPIE	0,55	0,55	CONGO	0,23	0,34	MAURITANIE	1,00	1,00
GEORGIE	0,95	0,95	BENIN	0,26	0,26	MALI	0,6	0,6
GRECE	0,33	0,38	PAKISTAN	2,23	2,51	BIRMANIE	0,34	0,34
INDE	0,67	0,67	BAHREIN	0,63	0,63	TCHAD	0,4	0,4
IRAN	1,23	1,23	TCHAD	0,51	0,51	ESTONIE	0,3	0,3
LIBAN	0,78	0,78	ALBANIE	0,6	0,6	CONGO	0,6	0,6
MAROC	1,85	1,85	TUNISIE	0,23	0,23	ARMENIE	0,3	0,3
PAKISTAN	2,34	1,93	AFGHANISTAN	0,7	0,7	ANGOLA	0,3	0,3
YEMEN	0,57	0,83	<b>TOTAL</b>	<b>13,2</b>	<b>13,2</b>	THAILANDE	0,4	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>16,7</b>	<b>16,7</b>				INDONESIE	0,4	0,4
						IRAN	0,6	0,6
						PAKISTAN	0,7	0,7
						OUGANDA	0,5	0,5
						BULGARIE	0,3	0,3
						NIGER	0,3	0,3
						<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>16</b>

Source : service de la sécurité diplomatique

Sur l'exercice 2011, le service de sécurité diplomatique a consacré 16 millions d'euros à la modernisation de la sécurité du réseau. Une cinquantaine de postes a pu être audité (dont certains à plusieurs reprises dans le cadre du suivi des travaux comme en Afghanistan, Pakistan, Maroc, Cameroun...).

**Le dispositif de sécurité de certains postes qui venaient d'être mis à niveau a dû, dans certains cas, être revu à la hausse (protection supérieure contre les explosifs) compte tenu du changement de nature de la menace (capacité d'action croissante des groupes terroristes), comme à Nouakchott ou à Bamako.**

En effet, à peine les travaux terminés, une nouvelle campagne de sécurisation a dû être conduite en raison de l'élévation rapide de la menace : en février 2011, une tentative d'attentat à Nouakchott de l'AQMI a mis en œuvre un véhicule avec 1,7 tonne d'explosifs.

Une quarantaine d'ambassades a bénéficié de crédits supérieurs à 50 000 euros, dont, comme cela figure dans le tableau ci-dessus, 12 à plus de 500 000 euros, pour une remise à niveau lourde de leur système de sécurité passive (**Afghanistan, Iran, Liban, Maroc, Pakistan, Éthiopie, Géorgie, Inde, Yémen,....**).

En 2012, un budget de 13 millions d'euros était prévu pour les travaux de sécurité dans le réseau. Ainsi, une quarantaine de postes a été inspectée, soit dans le cadre du suivi des travaux, soit lors d'opérations nouvelles. 25 ambassades ont déjà fait l'objet cette année de mises à disposition de ressources d'un montant supérieur à 100 000 euros.

**En 2013, sont prévus des travaux dans les ambassades de Beyrouth, Islamabad, Téhéran, Kaboul...**

Par ailleurs, en parallèle à la programmation annuelle, plusieurs ambassades font l'objet d'un **plan pluriannuel de renforcement lourd** contre la menace terroriste pour des montants supérieurs à 200 000 euros (**Kaboul, Islamabad, Fes, Tanger, Sanaa, Beyrouth**).

Le Quai d'Orsay poursuit parallèlement une réforme des **gardes de sécurité diplomatique** via la mise en place de Chefs de Sécurité Opérationnels (CSO).

Ces CSO ont des fonctions différentes de celles des traditionnels gardes de sécurité diplomatique, de conception de la sécurité du poste, de conseil auprès des autorités et de coordination avec l'équipe de vigiles. La mise en place des CSO s'accompagne également de programmations plus ou moins conséquentes en travaux de sécurité ou acquisition de matériel afin de mettre à niveau la sécurité passive des postes concernés. Il peut également s'avérer nécessaire de recruter des vigiles (recrutés locaux ou sociétés prestataires) pour renforcer la sécurité active.

Leur mise en place permet un redéploiement des emplois gagnés par ce biais vers les zones crisogènes : la mise en place de 29 postes de CSO (dont

4 créations de postes) a ainsi permis le gain de 30 équivalents temps plein (ETP). Ces ETP gagnés ont été redéployés pour répondre aux nécessités immédiates ou à venir, notamment dans des postes particulièrement sensibles (**Afghanistan, Yémen, Mauritanie,...**) ou dans des postes où l'effectif de gardes de sécurité est insuffisant.

**En effet, 15 ambassades sur 158, 82 consulats sur 96 et 13 représentations permanentes sur 17 sont aujourd'hui dépourvus de gardes de sécurité.**

Cette action de renforcement des sites s'est accompagnée de l'envoi, souvent dans l'urgence, de policiers ou gendarmes **missionnaires**, en renfort des effectifs permanents pour faire face aux situations de crise, assurer la garde des bâtiments ou la protection des autorités. **A l'été 2012, 141 policiers et gendarmes étaient déployés à ce titre dans 25 pays.**

#### **Exemple pour deux cas sensibles : Kaboul et Bagdad**

**Kaboul :** le dispositif humain de sécurité est conséquent. Il repose sur 7 policiers gardes de sécurité diplomatique (GSD) permanents et 14 missionnaires de renfort, dont 7 issus de la Force d'intervention de la Police nationale (FIPN), qui assurent la sécurité du campus diplomatique et les déplacements du chef de poste et de ses collaborateurs. Après d'importants travaux visant à renforcer la sécurité passive du poste, initiés en 2008, il est prévu de réaliser une pièce de repli et d'aménager des logements dans un espace sécurisé au profit des agents actuellement logés à l'extérieur.

**Bagdad :** 35 gendarmes et 34 vigiles locaux assurent la protection des deux sites (chancellerie et résidence). Les agents sont logés sur le campus diplomatique et les déplacements de l'ambassadeur et de ses proches collaborateurs sont sécurisés par le détachement de gendarmes placé sous la direction du GIGN. Le Département cherche à relocaliser la chancellerie et la résidence sur un site unique permettant d'intégrer des mesures de protection supérieures.

Au total, le service de la sécurité diplomatique et de défense estime les besoins de sécurisation à **16 millions d'euros annuels**, répartis de la façon suivante :

a) maintien à niveau du réseau : 5 millions d'euros par an. A noter que cet entretien devient de plus en plus coûteux sous l'effet de facteurs cumulatifs : l'augmentation du coût de la main d'œuvre, des matériaux et équipements électroniques et des nouvelles technologies, soit environ + 3 %/an ;

b) programmation pour la remise à niveau d'une dizaine de postes diplomatiques à l'étranger par an: 11 millions d'euros par an ;

- 2 postes exigeant la mise en place de mesures de renforcement de haut niveau et la reprise de l'ensemble du dispositif de sécurité, pour un budget annuel de 4 millions d'euros ;

- 6 postes nécessitant des travaux de sécurisation de moyenne envergure, pour un budget annuel de 4 millions d'euros ;

- 8 postes pour lesquels des travaux plus restreints sont suffisants, pour un budget annuel de 3 millions d'euros.

### **3. Un retard préoccupant pour l'actualisation des plans de sécurité des ambassades**

Le deuxième volet de l'aspect « sécurité » est celui des **plans de sécurité** établis par les ambassades et destinés à assurer la **sécurité des communautés françaises à l'étranger**.

Le plan de sécurité est une planification qui doit permettre, dans les situations d'urgence, une transmission rapide et efficace des informations et consignes de sécurité de l'ambassade vers la communauté française. La circonscription consulaire de l'ambassade est découpée en îlots, zones géographiques placées sous la responsabilité de chefs d'îlots.

Dans un récent référé sur le Centre de crise du ministère des affaires étrangères, en date du 26 avril 2012, la Cour des comptes a pointé « *l'obsolescence des plans de sécurité* » des ambassades.

**La Cour a relevé que sur les 169 plans de sécurité censés être tenus à jour par les ambassades pour la protection des ressortissants français et communautaires, 40 % n'avaient, à la date de son contrôle (juin 2012), pas été mis à jour depuis plus de 3 ans, et 17 % depuis plus de 5 ans. Dans certains pays comme en Égypte, les réseaux diplomatiques et consulaires n'en disposaient pas au moment des événements de 2011.**

Pour expliquer cet état de fait, la Cour a notamment relevé les faiblesses de l'application informatique Phèdre, jugée « *inutilisable* » dans sa version en vigueur lors de l'élaboration des observations (NB : il s'agissait alors du logiciel « Phèdre II »).

**Vos rapporteurs ont naturellement interrogé le ministère des Affaires étrangères sur cette question à laquelle ils attachent une haute importance.**

**Il apparait que les ¾ des plans devraient être mis à jour fin 2012, et le reliquat au cours du premier trimestre 2013.**

**La réponse du ministère (figurant ci-dessous), si elle ne méconnaît pas les difficultés pointées par la Cour des comptes, montre une prise de conscience de l'enjeu et la mise en place des moyens pour remédier à la situation actuelle :**

*« Ces observations ne mettaient toutefois pas en cause le logiciel Phèdre III, en service depuis le mois de février 2012, sur lequel la totalité des 220 plans de sécurité de nos postes diplomatiques et consulaires sont en cours de saisie et de validation.*

« La tenue à jour des plans de sécurité est, il est vrai, indissociable du support informatique sur lequel ces plans sont enregistrés et mis à jour. A cet égard, l'application Phèdre II, en vigueur au cours des années passées, a pu paraître lourde d'utilisation, peu conviviale et parfois lacunaire. Bon nombre de postes ont pu être découragés, devant les difficultés soulevées par cette application, d'assurer un suivi régulier des plans de sécurité. Cela explique la proportion insatisfaisante de plans de sécurité actualisés au moment du rapport de la Cour des comptes.

« A cet égard, le logiciel Phèdre III comprend de notables améliorations. Il a été conçu et développé pour mieux répondre aux besoins des postes : sa mise au point aura donc pris plus de temps que prévu initialement. Avec ce nouveau logiciel, plus moderne, plus interactif et plus opérationnel que le précédent, les plans de sécurité des postes se trouveront simplifiés. Ils comporteront par ailleurs une rubrique consacrée aux contacts à activer, en temps de crise, dans le pays concerné.

« En liaison étroite avec les postes, le Centre de crise veille, depuis le mois de mars 2012, à ce que tous les plans de sécurité soient saisis et validés sur Phèdre III. Il s'agira bien plus que d'un simple copier-coller des précédents plans de sécurité : les postes vont saisir cette occasion pour moderniser et mettre à niveau ce qui doit l'être. Des instructions détaillées ont été adressées aux ambassades et aux consulats généraux, en mars, juillet et octobre, pour les aider dans cette tâche. Un manuel d'utilisation de Phèdre III a été mis à leur disposition. Un message personnalisé a été envoyé aux officiers de sécurité, numéro 2 d'ambassades, pour leur rappeler les finalités, les enjeux et le calendrier de cette campagne. **L'objectif, repris dans les indicateurs de performance retenus dans la cadre de la LOLF, est de faire en sorte que 75 % des plans de sécurité soient mis à jour fin décembre 2012. 100 % devraient l'être à la fin du premier trimestre 2013.**

« Cela étant, tous les plans de sécurité des postes, loin s'en faut, n'ont pas à faire l'objet d'une remise à niveau substantielle. Ainsi, les plans de sécurité de nos postes situés dans les pays développés se greffent sur des plans nationaux de secours robustes. Par ailleurs, nos postes situés dans des pays à risques élevés disposent d'ores et déjà de plans de sécurité opérationnels. ».

### **C. LA « DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE » : UNE IMPULSION BIENVENUE QUI DEVRA ÉVITER LE « SYNDROME DE L'EMPILEMENT »**

Au sein du commerce mondial, la part de marché de la France, désormais au cinquième rang, ne cesse de se dégrader. En 15 ans, la France est passée d'une position d'excédent commercial régulier à celle d'importateur net.

En 2010, le déficit commercial a atteint 52 milliards d'euros et la part de marché mondiale de la France est désormais de 4 %, après avoir atteint 6 % au début des années 80.

Des facteurs d'explication traditionnels comme une monnaie surévaluée, une facture énergétique trop lourde ou un marché européen trop ouvert n'expliquent pas tout, en en particulier pas la différence de performance avec le voisin allemand. L'Allemagne, avec un excédent commercial de 130 milliards d'euros (chiffre 2010) parvient à exporter ses biens industriels. La question de la spécialisation géographique et sectorielle, de la taille des entreprises et surtout de la compétitivité des entreprises françaises est d'ailleurs au cœur de la réflexion du Gouvernement pour redresser le pays.

La France ne recense que 85 000 PME exportatrices, soit 3,5 fois moins que l'Allemagne et 2 fois moins que l'Italie. Ce nombre a diminué de 12 % en 10 ans.

Pour développer la présence des PME/ETI françaises à l'international, il est nécessaire d'améliorer leur compétitivité et de leur permettre de bénéficier d'un dispositif d'accompagnement sur les marchés étrangers efficace, lisible et transparent.

C'est dans ce contexte que le ministre des Affaires étrangères a fait de la « diplomatie économique » une priorité de son action. Cette priorité doit toutefois s'incarner dans un paysage institutionnel déjà particulièrement fragmenté.

## 1. Le plan d'action du ministre des Affaires étrangères

Lors de la Conférence des Ambassadeurs, Laurent Fabius a fait de la diplomatie économique une priorité : *“Nous avons besoin d'une diplomatie économique forte, active, réactive, efficace, à l'écoute de tous les acteurs économiques de l'« équipe de France »”,* appelant les ambassadeurs à devenir les *“chefs de file de notre action économique extérieure”*.

D'après les réponses écrites au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs, le plan d'action du ministère des Affaires étrangères se décline dans plusieurs directions :

- la mise en place d'un « Conseil économique » autour de chaque ambassadeur dans les principaux postes ;

- la création d'une direction spécifiquement dédiée aux entreprises (grands groupes, PME, ETI) et aux affaires économiques au ministère des Affaires étrangères ;

- le positionnement de l'ambassadeur qui « sera à la tête de l'équipe France de l'export à l'étranger » ; **Votre commission juge que ce rôle d'impulsion est tout à fait primordial et doit être porté au plus niveau, par l'ambassadeur lui-même.**

- le « renforcement des liens entre les outils d'influence et la promotion des intérêts économiques » ;

- pour quelques pays ou zones géographiques stratégiques, des personnalités de stature internationale sont désignées, afin d'y accompagner la diplomatie économique et culturelle.

Parmi ces personnalités figurent deux membres de notre commission : nos collègues Jean-Pierre Raffarin (pour l'Algérie) et Jean-Pierre Chevènement (pour la Russie).

## **2. La nécessité d'une cohérence accrue d'un dispositif de soutien public à l'exportation très éclaté**

Votre commission ne peut que souscrire à l'**objectif** d'un meilleur accompagnement à l'export des entreprises françaises.

Elle s'interroge toutefois sur la **méthode** retenue dans la mesure où le dispositif public de soutien à l'export, qui vient de faire l'objet d'une ample réforme, avec la clarification des missions entre Ubifrance et les missions économiques, désormais recentrées sur les activités régaliennes, souffre déjà d'un éparpillement préjudiciable.

Les structures d'appui qui forment l'« équipe de France de l'export » rassemblent déjà de nombreux acteurs :

- les différents services de l'État concernés,
- les conseils régionaux,
- les chambres consulaires,
- les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger,
- les conseillers du commerce extérieur,
- Oseo,
- la Coface,
- les fédérations professionnelles (industries mécaniques, audiovisuel, agro-alimentaire, artisans, éco-entreprises, etc.),
- les pôles de compétitivité,
- les acteurs privés du commerce international rassemblés au sein de l'OSCI.

Dans son rapport public annuel pour 2011, la Cour des comptes pointait déjà l'absence de rationalisation et préconisait, au sein du seul dispositif public d'aide à l'export, de clarifier les rôles respectifs, autour de la direction du Trésor du ministère de l'économie et des finances.

**Le dispositif de soutien public à l'export : une réorganisation encore inachevée**

*Extraits du rapport public 2011 de la Cour des comptes*

La grande variété des acteurs du commerce extérieur au sein de la sphère publique et, au-delà, la diversité des dispositifs de soutien ont conduit à rechercher une meilleure organisation du soutien aux entreprises exportatrices qui n'a pas encore complètement abouti. (...)

Entre la Coface, Oséo et Ubifrance, la clarification des rôles n'apparaît pas encore suffisante. L'existence d'une gamme diversifiée de produits pour la prospection des entreprises se justifie, mais les exportateurs sont aujourd'hui confrontés à trois guichets. (..)

La même démarche de conventions croisées est adoptée avec les autres partenaires de l'export que sont les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de commerce à l'étranger, ou les opérateurs privés spécialisés du commerce international, qui jouent un rôle déterminant dans l'accompagnement des entreprises. L'ensemble des acteurs du commerce extérieur a été réuni dans ce que les pouvoirs publics ont nommé une « équipe de France de l'export » et les événements organisés à l'étranger font l'objet d'une programmation commune dans le cadre d'un « programme France ». (...)

Le rôle confié à chacun des opérateurs en vertu de ses avantages comparatifs dans le processus d'exportation n'est toutefois pas exclusif. En pratique, la coordination des actions d'Ubifrance avec celles des chambres de commerce françaises à l'étranger peut encore être améliorée. (...)

La démarche de partenariat a jusqu'à présent ignoré les régions. Ces dernières, responsables du développement économique dans les territoires, attribuent des aides financières aux petites et moyennes entreprises pour prendre en charge une fraction de leurs dépenses de développement international. Ces aides, d'une grande diversité, subventionnent, pour l'essentiel, des dépenses de prospection (participation à des salons, etc.) et des dépenses liées à la constitution d'une équipe export (cadres export). Certaines régions disposent, de surcroît, d'importantes structures à l'étranger. Elles ont noué des partenariats anciens avec les chambres de commerce et d'industrie. Les dispositifs mis en œuvre par les régions représentent un budget de l'ordre de 20 millions d'euros annuels et sont donc d'une importance équivalente au budget d'intervention d'Ubifrance.

Interrogé lors de son audition devant votre commission sur l'articulation future des rôles, et en particulier de celui du ministère des affaires étrangères avec celui de la **direction du Trésor du ministère de l'économie et des finances et son réseau de conseillers du commerce extérieur**, le ministre a répondu en ces termes :

*« S'agissant de la diplomatie économique, il est vrai que nous ne nous sommes pas lancés dans un meccano administratif à Paris, pour quel résultat ? Nous travaillons bien ensemble avec le ministère des finances. J'ai créé une direction des entreprises au sein du ministère des affaires étrangères. J'ai recruté comme directeur un ancien diplomate qui vient de passer dix ans chez Axa. Il va disposer de moyens en personnel non négligeables. On va essayer de faire travailler tout le monde ensemble. Je reçois régulièrement des*

*chefs d'entreprise. Sur le terrain, les ambassadeurs ont une mission de coordination des services de tous les ministères et au-delà de certains services para-administratifs. On fera un bilan dans six mois. ».*

En substance, le ministère des affaires étrangères estime qu'il exerce une mission complémentaire à celle du ministère du Commerce extérieur. La direction des entreprises au sein du Quai d'Orsay aurait vocation à être le point d'entrée privilégié pour toutes les entreprises désireuses d'obtenir un appui d'ordre diplomatique.

Des discussions seraient en cours entre le Quai d'Orsay et la direction du Trésor, afin de coordonner les deux ministères sur la mise en œuvre de ce plan d'action, par :

- la définition du contenu de « plans d'action économiques » uniques pour les ambassades ;
- le rôle qui sera joué par l'ambassadeur dans les « postes orphelins » (la soixantaine de postes dans lesquels aucun agent de Bercy n'est affecté) ;
- le détachement d'un agent de Bercy au sein de la future direction des entreprises du Quai d'Orsay.

**Votre commission reste préoccupée tant par le niveau que par la pertinence du dispositif public d'aide à l'exportation pour les entreprises françaises. On ne peut qu'être frappé par la différence, en quantité et en qualité, du soutien apporté aux PME allemandes par rapport à leurs homologues françaises, qui se heurtent à une multiplicité de guichets, ce qui renchérit parfois les coûts, comme c'est le cas par exemple pour les garanties financières à l'export. En outre, le « portage » des petites entreprises ou des sous-traitants par les grands groupes est un levier qui n'est pas assez utilisé. Les délégations d'entreprises dans les voyages officiels ont, enfin, longtemps surreprésenté les grandes entreprises, alors que les PME, créatrices d'emploi, ont le plus de difficultés d'accès aux marchés extérieurs.**

## **II. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES : UN DYNAMISME SPONTANÉ DIFFICILE À ENRAYER**

Le poids des contributions internationales dans le budget 2013 pèse d'autant plus lourd que ces dépenses « non pilotables », d'après la terminologie du ministère des affaires étrangères, sont en augmentation. Au total la France finance, par le biais des contributions obligatoires, 72 organisations internationales.

La France a été l'un des membres fondateurs de l'ONU à sa création en 1945. Elle appartient au Conseil de sécurité et y détient un siège permanent comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Russie et la Chine. Elle joue à ce titre un rôle moteur sur nombre de sujets. Au sein des Nations unies, la France est active dans tous les domaines.

### Les chiffres-clés de la France à l'ONU

Membre permanent du Conseil de sécurité ; 5<sup>ème</sup> rang de contributeur financier (720 millions d'euros pour l'ensemble du système en 2010) ; quote-part au budget régulier (6,123 %) et à celui des opérations de maintien de la paix (7,554 %) ; contributeur de troupes (2<sup>ème</sup> rang des membres permanents du Conseil de sécurité, après la Chine) et nombre de Français employés (1 315, soit 6 %, 2<sup>ème</sup> contingent) ; le français est l'une des six langues officielles et l'une des deux langues de travail du secrétariat.

## A. LA FRANCE DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

### 1. Rappel de la position française sur la réforme des Nations unies

La France est très impliquée dans la réforme des Nations unies. Les dernières crises ont confirmé le caractère central de l'ONU, mais elles ont également renforcé la nécessité de rendre l'organisation plus efficace, et plus représentative des équilibres mondiaux actuels. C'est pourquoi la France œuvre avec détermination pour une réforme du Conseil de sécurité. Elle défend actuellement un **élargissement** du Conseil de sécurité dans le cadre des négociations qui se sont ouvertes sur ce thème à l'Assemblée générale début 2009.

#### Rappel de la position française sur la réforme du Conseil de sécurité

La France est favorable à un élargissement du nombre de sièges permanents et non-permanents au Conseil de Sécurité, pour que sa composition reflète les réalités du monde et tienne compte de l'émergence de nouvelles puissances ayant la volonté et la capacité d'assumer des responsabilités importantes.

— La France soutient ainsi l'accèsion à un siège de membre permanent de **l'Allemagne**, du **Brésil**, de **l'Inde** et du **Japon**.

— Elle appuie une présence plus importante des pays **africains** au Conseil de Sécurité, notamment parmi les membres permanents.

— Se pose également la question de la présence d'un pays **arabe** au rang des membres permanents du Conseil de sécurité.

### 2. Point d'actualité : la négociation d'un traité sur le commerce des armes (TCA)

Dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité, la France joue un rôle important à l'ONU en œuvrant pour le désarmement et la non-prolifération. Elle a agi pour l'élaboration de nombreux traités, par exemple la Convention sur l'interdiction des armes à sous-munitions adoptée en 2008.

Elle est impliquée dans l'action pour le respect du régime de non-prolifération, et a joué un rôle clef dans l'adoption des différentes résolutions sur l'Iran et la Corée du Nord. La France et le Royaume-Uni sont les deux

premiers États à avoir ratifié le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) en 1998, et la France œuvre pour son entrée en vigueur.

La France est également le premier État à avoir décidé et mis en œuvre le démantèlement de ses installations consacrées à la production de matières fissiles pour les armes nucléaires. Elle soutient la reprise des travaux relatifs à la négociation d'un Traité sur l'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires. Elle cherche à promouvoir avec constance un rôle ambitieux et efficace pour les Nations unies fondé sur le droit international et le consensus.

En **juillet 2012** était convoquée à New York une conférence des Nations unies pour établir un **Traité sur le commerce des armes conventionnelles**. Son but était d'élaborer un instrument juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes les plus strictes possibles pour l'exportation, l'importation et les transferts des armes dites "classiques", contribuant ainsi au nécessaire contrôle et à la transparence des ventes d'armes. Le commerce des armes représente environ 1 400 milliards de dollars par an. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni, France) et Israël représentent 90 % des exportations mondiales d'armes neuves.

**Ce processus, engagé en 2006, est très vivement soutenu par la France, qui a associé étroitement les ONG à sa réflexion.** Face à la suspension des négociations avant qu'elles n'aient pu aboutir, les ministres des affaires étrangères de six pays européens (les principaux exportateurs d'armements) se sont récemment engagés pour la conclusion de ces négociations, dans un communiqué commun intitulé : « *finissons le travail !* ».

**Un traité sur le commerce des armes fort pour un monde plus sûr : Finissons le travail - Communiqué conjoint des ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni, et du ministre du Commerce de la Suède (26 septembre 2012)**

Le monde a besoin d'un Traité sur le Commerce des Armes (TCA) –un traité qui ait la fermeté et l'envergure suffisantes pour avoir un réel impact sur les ravages causés par la régulation insuffisante du commerce des armes classiques. Des millions de personnes dans le monde subissent les conséquences d'une prolifération incontrôlée et des trafics illicites. Non seulement des centaines de milliers de personnes sont tuées ou blessées chaque année, mais les perspectives économiques et sociales des générations futures sont compromises. Il est évident que les gouvernements doivent agir et achever le travail entrepris il y a six ans.

En juillet, nous avons été tout près d'adopter un texte qui aurait traité ces problèmes. Nos pays ont déployé de vigoureux efforts lors de la Conférence des Nations unies à New York pour négocier le premier traité global régissant le commerce des armes classiques. De nets progrès ont été accomplis et, bien que déçus de ne pas avoir pu conclure les négociations, nous sommes nullement découragés. Les raisons d'agir n'ont pas varié.

Ces dernières années, une majorité écrasante d'États membres des Nations unies ont exprimé leur détermination à conclure un TCA. Ce nombre n'a cessé de croître durant les négociations de juillet, et à la fin de la conférence, plus de 90 pays ont soutenu une déclaration préconisant une poursuite rapide du processus.

Nos objectifs n'ont pas changé. Nous sommes convaincus qu'il incombe aux États de veiller à ce que des armes ne soient pas transférées, s'il existe un risque évident qu'elles soient utilisées pour commettre de graves violations du droit humanitaire international et des droits de l'Homme. Le Traité sur le Commerce des Armes devra être juridiquement contraignant, mais appliqué au niveau national. Il devra couvrir tous les types d'armes classiques, notamment les armes légères et de petit calibre, et tous les types de munitions. Nous voulons également obtenir un traité qui cherche à améliorer la transparence et prévienne le détournement d'armes du marché légal vers des réseaux illicites.

Durant sa 67<sup>e</sup> session, l'Assemblée générale des Nations unies devra décider de l'achèvement de ces travaux. Nous estimons que le meilleur moyen de réaliser nos objectifs est de poursuivre le processus de négociations dans le cadre des Nations unies, en associant toutes les parties pertinentes. Il doit s'appuyer sur les progrès déjà réalisés en juillet, en prenant pour base de toute discussion le dernier projet de texte de traité. Nous souhaiterions obtenir un nouveau mandat de l'Assemblée générale des Nations unies pour tenir une deuxième conférence le plus tôt possible en 2013.

Comptant parmi les principaux exportateurs d'armes en Europe, nous portons une responsabilité spéciale en la matière. Nous comptons conclure un traité sur le commerce des armes qui soit robuste, efficace et juridiquement contraignant, afin de contribuer à un monde plus sûr et de réduire le nombre de victimes innocentes de la violence armée.

Aujourd'hui, nous appelons les gouvernements, la société civile, l'industrie de la défense et chaque citoyen à nous apporter leur soutien pour poursuivre les négociations et conclure au plus vite un TCA dans le cadre des Nations unies. Nous souhaitons entamer une nouvelle série de négociations le plus tôt possible. Un TCA est attendu depuis longtemps : nous sommes prêts à achever nos travaux et faire aboutir ce processus.

*Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères (France), Guido Westerwelle, ministre des Affaires étrangères (Allemagne), Giulio Terzi, ministre des Affaires étrangères (Italie), José Manuel García-Margallo, ministre des Affaires étrangères (Espagne), Ewa Björling, ministre du Commerce (Suède), William Hague, ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth (Royaume-Uni).*

**Votre commission salue l'adoption par la première commission de l'Assemblée générale des Nations unies, le 7 novembre, d'une résolution convoquant en mars 2013 à New York une nouvelle conférence pour finaliser le traité.** Cette résolution, coparrainée par 101 États membres et ardemment défendue par la France, a bénéficié d'un soutien massif.

Plusieurs pays traditionnellement sceptiques sur le projet de traité, comme le Pakistan, l'Inde et la Chine, ont finalement voté en faveur de cette résolution. Si l'Égypte et une partie du groupe arabe se sont abstenues, les pays du Maghreb, la Jordanie et l'Irak ont également voté en faveur du texte. La Russie, qui avait initialement envisagé de voter contre cette résolution, a finalement opté pour l'abstention, de même que l'Iran, et quelques pays latino-américains (Cuba, Venezuela, Bolivie et Nicaragua).

Cette nouvelle conférence constitue une occasion pour la communauté internationale de se doter enfin d'un outil de régulation, juridiquement contraignant, du commerce des armes classiques. Elle s'appuiera sur les progrès déjà accomplis en prenant pour base le dernier projet de traité, qui avait recueilli un large soutien.

Le traité sur le commerce des armes est attendu depuis longtemps. **L'adoption de cette résolution constitue une étape décisive vers cet objectif. Des millions de personnes dans le monde subissent les conséquences d'une dissémination incontrôlée et des trafics illicites.**

### **3. La renégociation des barèmes : vers plus d'équité dans le financement des Nations unies ?**

Les quotes-parts sont actuellement en renégociation à l'ONU, ce qui laisse entrevoir la possibilité d'une réduction de la quote-part française dans le financement de l'ONU.

Actuellement (période 2010-2012), la France couvre **6,123 %** du budget de l'organisation, fraction calculée à partir du revenu national brut mondial des différents pays avec diverses corrections ; cette clef de répartition est également valable pour la plupart des autres organisations « onusiennes » (UNESCO, OIT et OMS notamment) et détermine indirectement les quotes-parts dans le financement des opérations de maintien de la paix (ces quotes-parts étant majorées pour les membres du Conseil de sécurité, celle de la France s'élève en conséquence à 7,55 %).

Dans sa résolution 64/248, l'Assemblée générale des Nations unies a estimé qu'une méthode actualisée de répartition des quotes-parts doit être adoptée avant la fin de l'année 2012 et prendre effet pour la période 2013-2015. Si les négociations n'aboutissent pas à une nouvelle méthodologie, le maintien des méthodes actuelles de calcul ne serait pas nécessairement défavorable à la France étant donné la diminution de notre part du PIB dans la richesse mondiale : en effet, si l'on reprenait ce critère, notre **taux de contribution passerait de 6,123 % à 5,593 %, soit une économie de 10 millions d'euros**. Il semble néanmoins nécessaire d'aller plus loin pour que soit mieux prise en compte la place des grands pays émergents.

Quelques contributions sont d'ores et déjà revues à la baisse, pour un total d'économies de 13 millions d'euros, soit suite à des négociations, soit du fait de l'extinction en cours de certaines organisations : il en est ainsi de celles à l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTIS) et aux tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

La révision des barèmes relève de la responsabilité à l'égard du système des Nations unies, et les pays émergents devraient prendre toute leur part à cette responsabilité. Certains États plaident pour un plafonnement des hausses de contribution et d'autres ont formulé des propositions différentes. Quant à la France, elle préfère une révision de la méthode visant à un **meilleur partage du fardeau du financement de l'ONU**.

En effet, le barème des quotes-parts à l'ONU est fondé sur le principe de la « *capacité de payer* », principe qui est corrigé par des considérations sociales telles que le PIB par tête et, pour les pays en développement, le niveau d'endettement.

Plus précisément, le barème actuellement en vigueur a été approuvé par l'Assemblée Générale le 24 décembre 2009, pour la période 2010-2012 (résolution A/64/248). Il est établi « *approximativement en fonction de la capacité de paiement* » des États Membres, celle-ci étant mesurée à travers la part de chaque pays dans le revenu national brut mondial, exprimée en dollars, sur une période de référence de quatre ans et demi (moyenne de trois et six ans). Cette capacité brute est toutefois modifiée par l'application de dégrèvements aux pays en voie de développement (pour endettement et/ou pour faible revenu par tête), ainsi que par celle d'un taux plancher (taux minimal à 0,001 %) et de taux plafonds (0,01 % pour les pays les moins avancés et 22 % pour la contribution maximale). **Après application de ces divers ajustements, la quote-part de la France s'établit à 6,123 % pour l'ONU** (voir détail des quotes-parts pour les autres principales organisations dans le tableau ci-dessus).

Or cette méthode **favorise considérablement les grands pays émergents que sont l'Inde, la Chine, le Brésil et l'Indonésie**. De fait, les ajustements censés alléger la charge des pays aux plus faibles revenus sont **reportés sur les pays développés, mais pas sur les pays émergents**. Or, comme les États-Unis bénéficient du plafond des cotisations fixé à 22 % du budget, **c'est l'Union européenne qui paie l'essentiel de cette compensation**. La France et l'Union européenne doivent donc convaincre les pays émergents de prendre davantage leur part, et les États du Sud du caractère inéquitable de la méthodologie en vigueur. Pour autant, si le système est injuste, en changer exige un gros travail.

**Un nouveau barème est en cours de négociation à l'ONU pour être appliqué à partir de janvier 2013.**

## ***B. L'ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES***

### **1. Contributions obligatoires : 72 organisations financées**

Les 15 premières organisations financées représentent environ 84 % du total des contributions.

#### LES 15 PRINCIPALES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

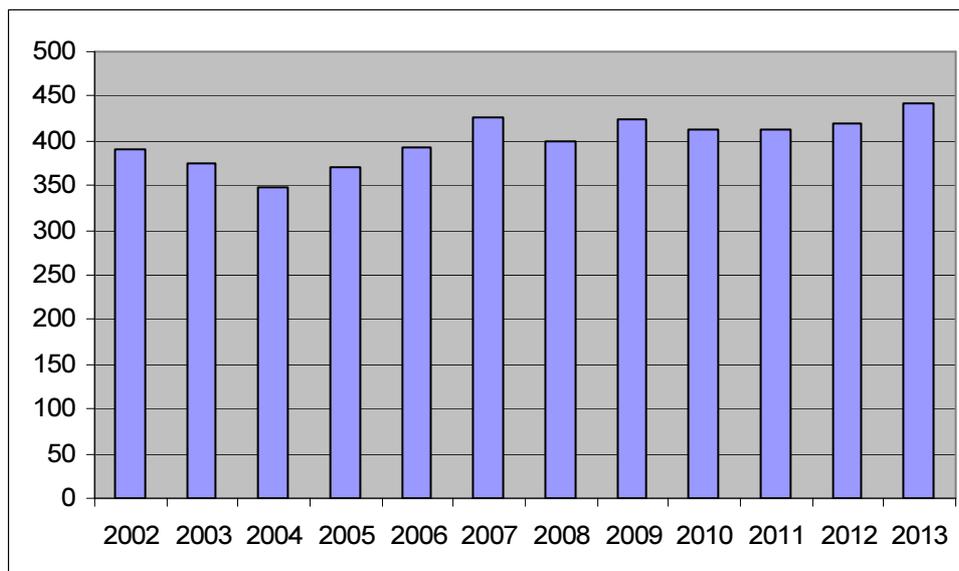
<b>Sigle</b>	<b>Organisation</b>	<b>Quote-part de la France</b>	<b>Évolution moyenne annuelle 2000-2012</b>	<b>Contribution 2012 en M €</b>
ONU	ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU) hors plan cadre d'équipement	6,12	3,52	107

OTAN	ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)	11,92	3,94	34
CE	CONSEIL DE L'EUROPE	12,80	1,92	34
OMS	ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE (OMS / WHO)	6,30	-0,93	23
OAA/FAO	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (OAA/FAO)	6,33	0,73	23
AIEA	AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE (AIEA)	6,25	1,64	23
OCDE	ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE-OECD)	6,97	0,98	21
OIT	BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (ILO / BIT)	6,30	1,77	18
UNESCO	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO)	6,12	-2,44	16
OSCE	ORGANISATION POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE (OSCE)	9,35 % pour le Secrétariat et les Institutions, 11,09 % pour les opérations de terrain	-3,49	16
CPI	COUR PENALE INTERNATIONALE	9,40	0,28	10
OMC	ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE	4,63	3,16	7
TPIY	TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR L'EX-YOUGOSLAVIE	6,84	-0,63	6
OTICE	COMMISSION PREPARATOIRE DE L'ORGANISATION POUR LE TRAITE D'INTERDICTION COMPLETE DES ESSAIS NUCLEAIRES (OTICE-CTBTO)	6,39	1,11	5
ONUDI	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL (ONUDI-UNIDO)	6,30	-1,31	5

Les budgets des organisations internationales couvrant une année civile, la majorité des contributions sont versées en début d'année, entre janvier et février.

Les contributions obligatoires versées par le ministère des Affaires (hors opération de maintien de la paix) n'ont cessé de croître depuis 2000 comme indiqué dans le graphique ci-dessous :

Contributions obligatoires versées par la France (en millions d'euros)



## 2. La situation de l'UNESCO après l'arrêt des contributions américaines

Les États-Unis ont annoncé la suspension de leur contribution obligatoire à l'UNESCO – s'élevant à près de 80 millions de dollars annuels soit environ **22 % du budget régulier** – à la suite de l'admission de la Palestine à l'UNESCO, décidée par la Conférence générale de l'organisation le 30 octobre 2011. Cette suspension s'est appliquée dès l'année 2011 car la contribution américaine due au titre de cette année n'avait pas encore été versée.

Pour compenser cette interruption des financements américains, la directrice générale de l'UNESCO, Mme Irina Bokova, a pris des mesures énergiques en termes d'économies et de mobilisation de ressources exceptionnelles.

S'agissant de la fin de l'exercice 2011, l'Organisation a reporté la plupart des activités prévues après la fin novembre. Elle n'a pas renouvelé les emplois contractuels parvenant à échéance et a reporté, autant que possible, les charges sur l'année suivante. Grâce également à l'utilisation du fonds de roulement (30 millions de dollars) et au versement anticipé de contributions, notamment par la France, au titre de l'année 2012, l'UNESCO a pu éviter de

recourir à un emprunt et a même terminé l'année avec un excédent de 14 millions de dollars.

Pour les années 2012-2013, l'UNESCO limitera la mise en œuvre des programmes à 465 millions de dollars au lieu du budget de 635 millions voté lors de la Conférence générale. La directrice générale a appelé l'ensemble des services à définir des économies, à hauteur d'environ 30 % par rapport à leur budget initial, et à se concentrer davantage sur les programmes prioritaires : « Éducation pour tous », application des grandes conventions dans le domaine de la culture, liberté d'expression, égalité entre les sexes, Afrique, Commission océanographique intergouvernementale.

Parmi les mesures **d'économie**, figurent principalement la réduction du nombre des missions (passées d'une moyenne de 300 par mois à 70 en décembre 2011) ; le non-renouvellement des départs, à hauteur de 75 % des postes vacants ; la suppression de plus de la moitié des contrats temporaires ; l'abandon du projet de rénovation du système de communications ; la limitation du nombre de publications.

Parallèlement, l'UNESCO a créé un fonds d'urgence multi-donateurs pour attirer des contributions exceptionnelles. Au 15 juillet 2012, le total des contributions versées sur ce fonds s'élevait à 58,5 millions de dollars.

Au-delà de ces mesures d'urgence, la directrice générale poursuit son programme de réforme structurelle de l'Organisation : révision de la carte et de la hiérarchie des bureaux hors Siège, abandon des programmes ayant perdu leur pertinence, meilleure coordination des services et recherches d'économies d'échelle.

Le Conseil exécutif de l'UNESCO, réuni en mars 2012, a adopté la feuille de route qui encadre l'ensemble de ces mesures. La France a assuré la directrice générale de son entier soutien dans sa démarche courageuse de réforme de l'Organisation.

### ***C. UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE IMPORTANTE AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX***

#### **1. Un poids croissant dans le budget du Quai d'Orsay**

Les opérations de maintien de la paix sont le bras armé par excellence de l'ONU. Elles représentent un investissement considérable en moyens financiers et humains et en crédibilité politique, qui dépasse tout le reste de l'activité de l'organisation.

Les opérations de maintien de la paix se sont **multipliées** ces dernières années et sont devenues multidimensionnelles et **complexes**, ce qui a provoqué l'adoption de mandats plus difficile à mettre en œuvre.

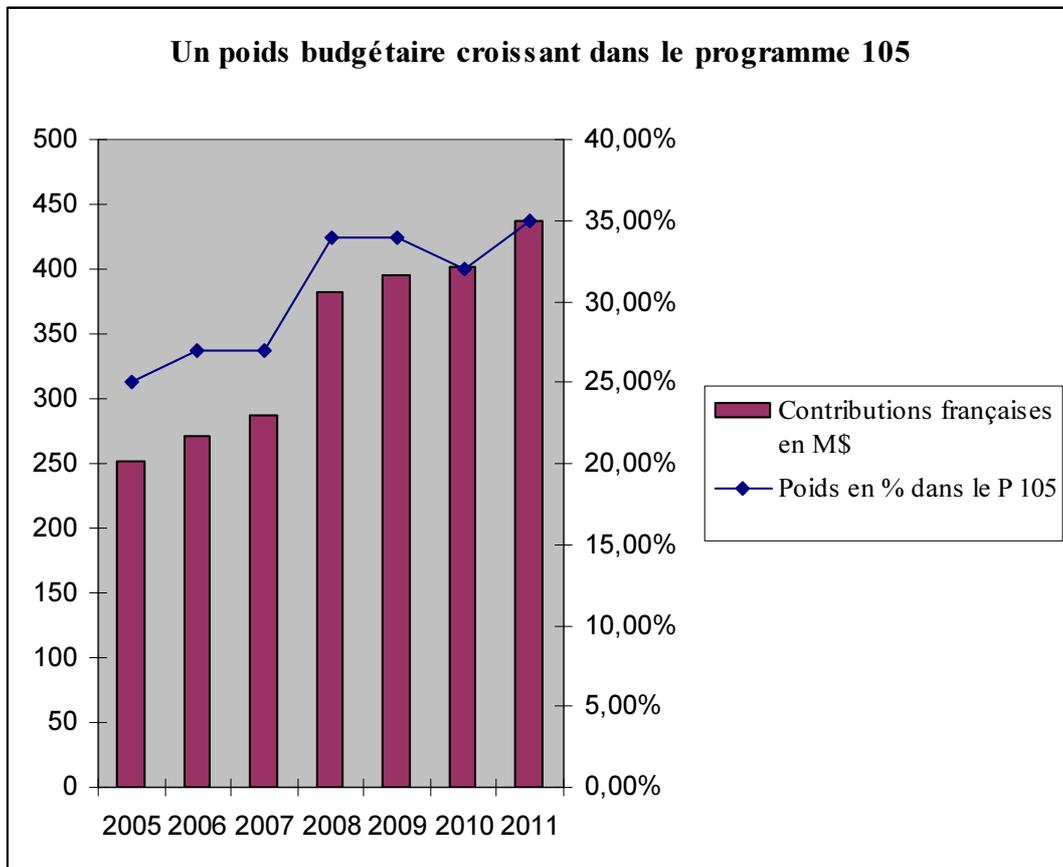
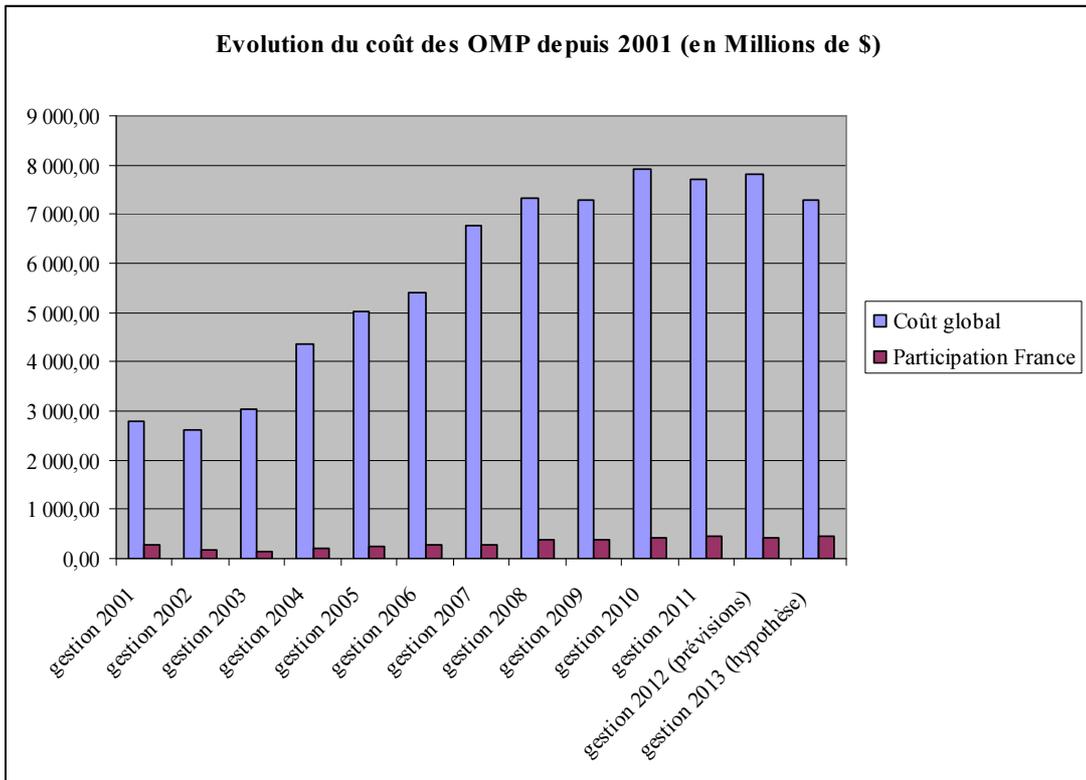
S'agissant des effectifs des opérations, alors que les Casques bleus étaient 12 000 en 1996, et 20 000 en 2000, ils sont au nombre d'environ 97 500 aujourd'hui : au 30 juin 2012, plus de 81 070 militaires étaient déployés, plus de 14 093 policiers, ainsi que près de 2 290 observateurs militaires.

Les plus importantes missions sont la MINUAD (mission hybride Nations unies - Union africaine au Darfour) avec plus de 22 445 personnels en uniforme, la MONUSCO (République démocratique du Congo) avec environ 19 144, la FINUL (Liban) avec environ 11 571, l'ONUCI (Côte d'Ivoire) et la MINUSTAH (Haïti) avec chacune près de 11 000, la MINUL (Liberia) avec 9 200 et la MINUSS (Soudan du Sud) avec 6 112.

Au 30 juin 2012, 120 États membres contribuaient aux effectifs des OMP. 14 États fournissent chacun plus de 2 000 hommes. Parmi eux, le sous-continent indien, qui fournit plus de 30 000 Casques bleus, soit le tiers du total, constitue de loin le premier contributeur de troupes. Le Bangladesh, le Pakistan, l'Inde et l'Éthiopie sont les quatre premiers contributeurs.

Parallèlement à ce développement quantitatif, on constate une complexité et une diversité croissantes des missions. La fin de la guerre froide a accéléré un changement considérable dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies. Le Conseil de sécurité a mis en place des missions de maintien de la paix plus importantes et plus complexes, souvent en vue de faciliter la mise en œuvre d'accords de paix globaux entre des protagonistes intra-étatiques.

La plupart de ces missions sont multidimensionnelles, englobant la construction d'un Etat de droit, la protection des droits de l'Homme, le soutien au processus politique, l'assistance économique et humanitaire, les processus de désarmement, démobilisation et réinsertion, la réforme des secteurs de la sécurité... Les missions dépassent donc bien souvent le strict cadre sécuritaire du maintien de la paix, et s'avancent sur le terrain de la consolidation de la paix.



**Les opérations de maintien de la paix représentent aujourd'hui 16 opérations, près de 100 000 personnels en uniforme, et 7,8 milliards de dollars de dépenses.**

**Votre commission estime que l'efficacité de ces opérations suppose leur professionnalisation et leur articulation avec les autres modes d'intervention (aide humanitaire, réhabilitation, développement) dans un véritable continuum intégré.**

**LA PARTICIPATION FRANÇAISE AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX**

La France est le 26<sup>ème</sup> pays contributeur de troupes aux OMP (2<sup>ème</sup> membre de l'UE, 2<sup>ème</sup> des membres permanents du Conseil de sécurité), avec 1 009 hommes déployés (56 policiers et gendarmes, 21 observateurs militaires et 932 soldats) principalement au sein de la FINUL au Liban et de la MINUSTAH en Haïti. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité, sa quote-part au budget des OMP est majorée à 7,54 % (contre 6,12 % au budget ordinaire) soit une contribution de 379 millions d'euros pour l'année 2011-2012.

La contribution des pays de l'Union Européenne s'élève à 38,39 %.

<b>Les opérations de maintien de la paix de l'ONU</b>			
Acronyme français	Acronyme anglais	Nom français	Nom anglais
BNUB	BNUB	Bureau des Nations unies au Burundi	United Nations Office in Burundi
FINUL	UNIFIL	Force intérimaire des Nations unies au Liban	United Nations Interim Force in Lebanon
MANUA	UNAMA	Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
MANUI	UNAMI	Mission d'assistance des Nations unies pour l'Iraq	United Nations Assistance Mission for Iraq
MINUL	UNMIL	Mission des Nations unies au Libéria	United Nations Mission in Liberia
MINURSO	MINURSO	Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
MINUSS	UNMISS	Mission des Nations unies au Soudan du Sud	United Nations Mission in the Republic of South Sudan
MINUSTAH	MINUSTAH	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MINUT	UNMIT	Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
MISNUS	UNSMIS	Mission de supervision des Nations unies en République arabe syrienne	United Nations Supervision Mission in Syria
MONUSCO	MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RD Congo	United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo
ONUCI	UNOCI	Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
ONUST	UNSTO	Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve	United Nations Truce Supervision Organization
UNFICYP	UNFICYP	Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNISFA	UNISFA	Force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abyei	United Nations Interim Security Force for Abyei
UNMOGIP	UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations unies dans l'Inde et le Pakistan	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan

*Source : Représentation permanente de la France auprès des Nations unies*

## 2. Une lisibilité budgétaire perfectible

Les contributions aux opérations de maintien de la paix exercent une double pression budgétaire sur le ministère des affaires étrangères : de part la croissance des dépenses, d'une part, mais aussi de par leur caractère difficilement prévisible et la déconnexion des appels de fonds par rapport aux exercices budgétaires nationaux.

### *a) Des décaissements 2013 difficilement prévisibles*

L'exercice budgétaire 2013, pour la part consacrée aux opérations de maintien de la paix, est particulier car le barème qui fixe les quotes-parts fera l'objet **d'une révision à la fin 2012**. En conséquence, les appels à contribution, traditionnellement lancés à partir de juillet pour les 12 mois suivants, ne couvrent cette année que le premier semestre. Afin d'éviter un report de charges trop important sur le budget 2013, il sera proposé au Secrétariat général des Nations unies de procéder avant la fin 2012 au paiement par anticipation de la contribution de la France pour la période courant jusqu'au 30 juin 2013.

Sous réserve du résultat des négociations budgétaires qui se tiendront à l'ONU et qui détermineront le montant du budget des OMP pour la période courant à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2013, le montant des contributions françaises devrait évoluer en 2013 suivant deux facteurs contradictoires :

- à la **hausse**, du fait du renforcement de l'AMISOM décidé à la suite du sommet de Londres du 23 février 2012 ;

- à la **baisse**, en raison des efforts d'économies sur l'ensemble des missions pour lesquelles la France et ses partenaires européens considèrent qu'il existe des marges budgétaires. Les missions d'évaluations des OMP relatives à la MINUL et à l'ONUCI recommandent une **réduction du format des troupes** et pourraient donner lieu à des réductions des budgets de ces missions pour les exercices à venir, sous réserve de l'issue des négociations de mai 2013. Cela pourrait également être le cas de la MINUAD. Le mandat de la MINUT se termine le 31 décembre 2012. La MINUS a été définitivement arrêtée mais partiellement reprise par la FISNUA et la MINUSS.

**Il est donc particulièrement difficile d'avoir une claire vision de l'évolution de ces dépenses pourtant très prégnantes au sein du budget du Quai.**

### *b) Des sommes potentiellement impactées par la renégociation des quotes-parts*

Les OMP sont financées sur la base d'un **barème de contributions distinct** de celui du budget ordinaire de l'Organisation des Nations unies. Ce barème, profondément réformé en 2000, répartit les États membres de l'ONU en 10 catégories (A à J). Les pays dont le revenu par habitant est inférieur à deux fois la moyenne mondiale bénéficient d'une réduction proportionnelle, de 20 à 90 % par rapport à leur quote-part au budget ordinaire.

Certains pays dont le revenu par habitant est supérieur à ce seuil ont pu toutefois préserver un abattement de 7,5 %. La plupart des pays dont le revenu est supérieur à ce seuil paient la même quote-part au barème spécial pour les OMP qu'au barème ordinaire.

Enfin, **les membres permanents du Conseil de Sécurité**, y compris la France, sont classés en A, et **prennent en charge**, au prorata de leur quote-part au budget ordinaire, **le dégrèvement** accordé aux pays classés aux groupes C à J. En application de ce système, la quote-part de la France est actuellement de **7,564 %** (contre 6,123 % pour le budget ordinaire de l'ONU).

La méthodologie d'établissement du barème de contributions doit être révisée avant le 31 décembre 2012. Selon l'issue des négociations tenues en cinquième commission, les contributions françaises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 pourront être plus ou moins élevées.

*c) Des modalités de financement et de remboursement complexes*

En outre, la mécanique du financement des opérations de maintien de la paix est particulièrement complexe et illisible.

Les **appels à contribution** sont émis selon une périodicité très irrégulière qui dépend de la durée des mandats adoptés par le Conseil de Sécurité et de l'articulation entre les décisions du Conseil en matière de mandats et celles de l'Assemblée Générale en matière budgétaire (le cycle budgétaire annuel des OMP courant du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin). Les budgets peuvent en outre être révisés en cours d'exercice, en cas d'urgence ou de création de nouvelles opérations.

Les **remboursements** versés par l'ONU aux pays **contributeurs de troupes** portent sur les contingents, le matériel et éventuellement les prestations liées :

- au titre des contingents : la mise à disposition de personnels militaires (« casques bleus ») est remboursée sur la base d'un tarif commun à toutes les OMP. Les taux actuels de remboursement versés par l'ONU aux pays fournisseurs de contingents sont, par casque bleu et par mois : 1 028 dollars de solde et d'allocation ; 303 dollars de prime supplémentaire pour les spécialistes ; 68 dollars pour les uniformes et l'équipement ; et 5 dollars pour les armes personnelles ;

- au titre du matériel militaire : le département des opérations de maintien de la paix (DOMP) négocie avec les pays fournisseurs un contrat de location du matériel, sur la base d'une nomenclature onusienne. La location peut être effectuée avec services, formule selon laquelle le pays fournisseur assure l'entretien du matériel, ou sans services (entretien assuré par l'ONU) ;

- autres prestations : à la demande de l'ONU, les États peuvent également contribuer à la prestation de biens consommables (rations alimentaires), d'équipements (pièces détachées, véhicules...) ou de services (transports), pour lesquels ils sont remboursés sur facture.

La procédure de remboursement auprès du ministère de la Défense est longue et complexe. Ces remboursements ne viennent pas abonder le budget du ministère des Affaires étrangères, qui acquitte les contributions financières aux OMP, mais viennent **alimenter, par fonds de concours, ceux des ministères de la Défense et de l'Intérieur**, qui assument le coût des **contributions en troupes**, forces de gendarmerie et de police, de même qu'en **matériel**.

Chaque OMP est budgétairement individualisée, en recettes et en dépenses, sans possibilité d'abondement par d'autres sources budgétaires. Le calendrier des remboursements dépend donc de l'état de la trésorerie de l'ONU et peut varier sensiblement d'une année sur l'autre. Pour l'exercice 2010-2011, et sous réserve du paiement des contributions par les états membres, les mouvements de décaissement devraient être trimestriels. Il peut arriver parfois qu'une mission fasse l'objet d'un décaissement annuel lorsque la trésorerie n'est pas suffisante pour assurer un paiement régulier (exemple : ONUCI en 2009).

**Dans les faits, un décalage important est constaté entre la dépense supportée par les forces armées et le remboursement effectué par l'ONU, qui intervient en général dans un délai de 6 mois à 1 an après la réalisation de la dépense.** Un paiement par virement est effectué par l'ONU auprès de la représentation permanente de la France auprès des Nations unies, qui le retransmet ensuite à l'état-major des Armées.

**SOMMES REMBOURSÉES À LA FRANCE PAR L'ONU AU TITRE DE LA CONTRIBUTION EN TROUPES  
(EN MILLIONS D'EUROS) :**

2004	7,42
2005	15,25
2006	7,92
2007	23,10
2008	40,66
2009	34,55
2010	36,50
2011	33,60
2012 (perçus)	28,60
2013 (prévisions)	20

***D. L'INITIATIVE FRANCO-BRITANNIQUE ET LES SUITES DU « RAPPORT BRAHIMI »***

La double évolution qualitative et quantitative des opérations de maintien de la paix, décrite ci-dessus, a de lourdes implications **financières**, le budget des opérations de maintien de la paix passant de 840 millions de dollars pour l'année budgétaire 1998-1999 (1<sup>er</sup> juillet au 30 juin) à 7,30 milliards de dollars pour l'année 2012-2013. **La « facture » a quasiment décuplé en 15 ans.**

Une réflexion sur les opérations de maintien de la paix a été lancée il y a plus de dix ans à l'ONU. Un rapport, devenu célèbre, le « rapport *Brahimi* », à l'époque où les OMP représentaient 20 000 personnels (contre le quintuple aujourd'hui), avait déjà tracé les principales pistes de réflexion.

La plupart des recommandations de ce rapport restent valables : les mandats doivent être clairs ; les OMP doivent bénéficier des moyens suffisants pour exécuter les tâches qui leur sont confiées ; les OMP ne peuvent pas tout faire et être déployées n'importe où ; elles ne doivent pas se substituer aux processus politiques ; les capacités d'analyse politique de secrétariat doivent être améliorées ; il faut renforcer la qualité des troupes plutôt que leur quantité ; le dialogue avec les principaux pays contributeurs de troupes, dont les hommes risquaient leur vie sur le terrain, doit être amélioré, de même que la collaboration avec les acteurs en dehors des Nations unies.

Dans cette perspective, depuis les années 2000, la France s'est fortement mobilisée en vue de **l'amélioration de l'efficacité et du suivi politico-militaire des OMP.**

France et Royaume-Uni ont diffusé en janvier 2009 une note libre (« *non-papier* ») contenant une analyse des défis actuels et des propositions d'action.

Si des progrès importants ont été réalisés, la France entend poursuivre ces efforts de rationalisation. Il est en effet impératif de regagner des marges de manœuvre budgétaires afin d'être capable de faire face à de nouvelles crises ou de marquer des efforts sur des opérations prioritaires. Trois axes prioritaires ont été retenus:

- renforcement de l'autorité du Conseil et amélioration de la chaîne de commandement entre le siège et les missions ;
- amélioration de la gestion des aspects administratifs, financiers et logistiques des OMP en vérifiant l'adéquation des moyens mis en œuvre à la réalité de la mission et en recherchant les synergies intermissions ;
- engagement d'une réflexion sur les mandats complexes (maintien de la paix « robuste », protection des civils et consolidation de la paix).

L'initiative franco-britannique a permis de mettre au centre des discussions le souci de ne plus seulement étendre les mandats des missions mais aussi **de réduire et de fermer les mandats qui ne se justifient plus**

dans leur format initial ou dont les preuves de l'efficacité ne sont pas suffisamment établies.

Cette problématique est désormais partagée non seulement avec nos principaux partenaires européens mais aussi avec le secrétariat de l'ONU.

La France entend poursuivre ses efforts en vue d'améliorer l'efficacité et le suivi des OMP.

D'abord, sur le plan **opérationnel**, les capacités et le professionnalisme (cf viols en RDC, choléra en Haïti) des troupes déployées sont très variables. En dépit des efforts du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour établir des standards opérationnels, certains États admettent en effet difficilement que le niveau opérationnel de leurs unités soit remis en question. De plus, des restrictions nationales sur l'engagement des contingents et le manque de moyens adaptés (hélicoptères en particulier) limitent parfois la capacité d'action des commandants des forces.

Ensuite, compte tenu de sa quote-part importante (7,554 %), il est essentiel pour la France de participer activement à la maîtrise du coût des opérations et à leur gouvernance financière.

Outre l'intention de faire des **économies**, l'objectif politique est de gagner des marges de manœuvre budgétaires afin d'être capable de faire face à de **nouvelles crises** ou de marquer des efforts sur des opérations déjà engagées. Pour cela, un suivi rigoureux et pragmatique des opérations est indispensable :

- la création de chaque nouvelle opération et la définition de son format doivent être soigneusement réfléchies ;
- les effectifs et matériels déployés doivent correspondre aux besoins opérationnels ;
- les pratiques financières doivent être améliorées ;
- la coordination entre les OMP et les équipes pays doit être recherchée afin d'éviter les doublons ;
- la coopération intermissions doit être privilégiée par rapport au déploiement de nouvelles troupes ;
- enfin, les retours d'expériences doivent être systématiquement diffusés et exploités.

Une **revue stratégique** des opérations de maintien de la paix au niveau P3 (États-Unis, France et Royaume-Uni) a été initiée par la France en novembre 2011 afin de redonner aux Nations unies une marge de manœuvre pour les missions prioritaires ou pour de nouvelles missions.

L'étude initiale permet d'envisager **une réduction de 17 200 hommes**<sup>1</sup>. L'ensemble représenterait une première économie de **800 millions de dollars, soit 64 millions de dollars** pour la France.

#### **Revue des opérations de maintien de la paix : l'exemple de la FINUL**

La Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) a été mise en place par le Conseil de sécurité à la suite de l'intervention israélienne au Liban en 1978. A la suite du conflit de l'été 2006, le mandat de la FINUL a été renforcé en moyens et en effectifs par la résolution 1701 du Conseil de sécurité. Ce mandat a été depuis lors renouvelé chaque année, comme un élément déterminant pour mettre fin aux hostilités.

Par la résolution 2064 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 30 août 2012, le mandat de la FINUL a été renouvelé pour un an, jusqu'au 31 août 2013. Cette résolution réitère l'attachement du Conseil de sécurité à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance politique du Liban. Elle donne les moyens à la FINUL de continuer à exercer pleinement sa mission, dans un contexte sécuritaire fragilisé par les répercussions de la crise syrienne.

La présence française au sein de la FINUL s'inscrit dans le cadre des conclusions de la Revue stratégique publiées le 12 mars dernier, sous la forme d'une lettre du Secrétaire général des Nations unies aux membres du Conseil de sécurité. Cette Revue stratégique conclut à la nécessité de réorienter l'action de la FINUL pour permettre notamment un renforcement de l'implication des autorités libanaises dans la mise en œuvre de la résolution 1701, en particulier dans les institutions de sécurité au Sud Liban, ainsi qu'un accroissement de la capacité des Forces armées libanaises, afin de progresser vers un cessez-le-feu permanent dont les conditions ne sont aujourd'hui toujours pas réunies. Elle relève à cet égard la « possibilité d'un ajustement du contingent dans le cadre de l'autorisation de force de 15 000 hommes », de façon à disposer d'une « Force plus légère mais pas moins efficace ».

**A la suite de ces conclusions, la France a décidé de procéder à un ajustement technique de son contingent au sein de la FINUL. Cet ajustement est encore en cours et doit permettre de réduire le nombre de personnels de 400 personnes, pour atteindre une présence de l'ordre de 850 hommes.**

---

<sup>1</sup> FINUL (- 3 000), MINUL (- 4 200), ONUCI (- 2 000), MINUSTAH (- 2 000), MONUSCO (- 1 000) et MINUAD (- 4 000). A cela s'ajoute la fermeture de la MINUT au 31/12/2012 (- 1 000).

### III. L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE : UNIVERSALITÉ NE VEUT PAS DIRE EXHAUSTIVITÉ

#### A. UNE ADAPTATION DU RÉSEAU COMMENCÉE DANS LE CADRE DE LA RGPP

##### 1. Une adaptation indispensable

La France dispose du 3<sup>ème</sup> **réseau diplomatique mondial**, après les États-Unis et la Chine, avec 163 ambassades, 16 représentations permanentes et 92 implantations consulaires.

La France possède l'une des diplomaties dont non seulement le réseau est le plus dense, mais encore qui exerce **la plus large palette de métiers** : politique, consulaire, culturel, éducatif, de coopération.

Le réseau doit savoir évoluer en fonction des évolutions géostratégiques et des priorités de l'action internationale. De ce point de vue, l'importance croissante de l'Asie et la nécessité d'une réactivité accrue aux situations de crise justifient non seulement la poursuite de la reconfiguration du réseau, mais encore le renforcement de sa capacité d'adaptation.

**C'est, surtout, pour répondre à un impératif d'adéquation des moyens humains et budgétaires aux besoins stratégiques, dans un contexte de limitation de la dépense publique, que le réseau doit évoluer.**

Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France de 2008 avait préconisé de **maintenir l'universalité du réseau**, estimant qu'il constituait un avantage comparatif indéniable de notre diplomatie et, surtout, que la suppression des plus petites ambassades ne permettrait de réaliser que des économies marginales. Pour autant, la commission Juppé-Schweitzer préconisait **un rétrécissement très substantiel du format des plus petits postes** :

*« La France doit-elle conserver une présence physique dans quasiment tous les pays du monde (158 ambassades bilatérales, 21 représentations multilatérales) ? Plusieurs observateurs, notamment étrangers, ont fait valoir à la commission que l'universalisme de notre réseau est un des « avantages comparatifs » de la diplomatie française. Cependant, le fait de disposer du deuxième réseau au monde (voire du premier, toutes implantations confondues, devant les États-Unis) n'est en soi ni une finalité, ni un critère d'efficacité. Ceci peut même se révéler contre-productif si l'entretien d'un réseau surdimensionné nous prive de moyens d'intervention.*

*« Or l'universalité de notre présence représente, globalement, des enjeux budgétaires limités. A titre d'exemple, la décision de fermeture des 28 ambassades de la catégorie 7 de la directive nationale d'orientation (pays avec lesquels nos liens sont les moins denses) permettrait de réaliser une économie annuelle théorique de 40 millions d'euros (moyens de coopération compris), soit 2,4 % du budget de fonctionnement du réseau, crédits de*

*personnel compris, 3,3 % en fonctionnement au sens strict et moins de 1 % du budget du MAEE.*

*« Au total, il est recommandé de maintenir l'universalité, tout en resserrant le format des plus petits postes : transformés en ambassades à missions simplifiées, ils disposeraient d'un effectif limité, dans certains cas, à un seul agent de catégorie A, avec une externalisation de tous les services logistiques (hors sécurité, qui mérite un examen poste par poste) et un recours à la location pour les implantations physiques (bureaux et résidence). Une trentaine de pays pourraient être concernés. Cette formule devrait permettre de nommer sur ces postes des agents jeunes, dont les aptitudes à l'action de terrain pourraient être ainsi évaluées précocement. »*

## 2. Les trois formats-cibles de la RGPP

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un principe de modularité du réseau diplomatique avait été retenu, qui avait conduit à différencier le dispositif en fonction des missions confiées à chaque poste et à mettre en place des formules de représentation plus légères.

### LA RGPP ET L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en juillet 2007, les conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) des 4 avril et 11 juin 2008 ont défini les grandes orientations des réformes mises en œuvre au Quai d'Orsay au cours de la période 2009-2011.

Dans la lignée du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (juillet 2008), la révision générale des politiques publiques a décidé de **préserver l'universalité du réseau**. Toutefois, était décidée la différenciation des **missions** confiées à nos différentes représentations diplomatiques et l'adaptation du format des ambassades en conséquence.

La RGPP a traduit cette modulation par les mesures suivantes :

- mesure 98 : transformation d'une trentaine d'ambassades en postes de présence diplomatique simple à format allégé et simplifié ;
- mesure 99 : lissage des « *formats d'exception* » dans les 8 ambassades où les moyens sont les plus importants ;
- mesure 316 : le réseau de l'État à l'étranger est recalibré selon une double logique de modularité et d'interministérialité.

**Trois formats de postes** diplomatiques ont ainsi été définis, qui se voient attribuer les moyens correspondant aux missions qui leur sont confiées :

- ambassades à missions élargies (une trentaine),
- ambassades à missions prioritaires (une centaine),
- postes de présence diplomatique (une trentaine).

Le réseau consulaire fait l'objet d'un recalibrage (mesure 101) qui doit conduire à la **fermeture de postes consulaires** ou à leur **transformation en consulats à gestion simplifiée** ou en **sections consulaires d'ambassade**.

Les autres mesures décidées dans le cadre de la RGPP sont :

- La constitution de **pôles consulaires régionaux**, en vue du regroupement du traitement des visas et des dossiers de nationalité.
- Le traitement des dossiers de naturalisation et de déclaration est **centralisé** dans un seul poste par pays. Ceci a été fait en Allemagne, et les instructions sont en cours pour sa généralisation dans l'Union Européenne. (mesure 117).
- Le regroupement à Nantes d'une grande partie de **l'état civil** de nos postes consulaires dans les pays du Maghreb. (mesure 121).

Pour accroître la dimension interministérielle du réseau de l'État à l'étranger la mesure 318 de la RGPP « *définit la stratégie de l'État à l'étranger sur un mode interministériel* ». Elle s'est traduite par la création d'un **Comité Interministériel des Réseaux Internationaux de l'État (CORINTE)** qui vise à renforcer la coordination interministérielle.

Les pouvoirs de **coordination et d'animation de l'ambassadeur** ont été réaffirmés par la mesure 317 qui prévoit que les services extérieurs de l'État seront organisés dans les ambassades en pôles de compétence interministériels fonctionnant en réseau, sous l'autorité des ambassadeurs. Des pôles de compétence interministériels, sur des sujets transverses, ont ainsi été constitués dans 112 ambassades.

La mesure 114 vise à la « mise en place de pôles supports communs à l'ensemble des agents à l'étranger ». Le redimensionnement du réseau s'accompagne de la **mutualisation des fonctions administratives et de gestion** avec la mise en place de services communs de gestion (SCG). Ils permettront d'unifier, sous l'autorité de l'ambassadeur, la gestion de tous les services de l'Etat à l'étranger (et tout particulièrement de leurs dépenses de fonctionnement) quel que soit leur ministère de rattachement.

Le comité permanent du CORINTE a validé un transfert vers le ministère des affaires étrangères et européennes de 54 ETP provenant des quatre administrations les plus concernées (Economie, Défense, Intérieur, Budget) afin de permettre la généralisation, dans toutes les ambassades, de services de gestion communs à l'ensemble des services de l'Etat présents dans le pays dès le 1er janvier 2011.

Dans le réseau diplomatique, les gains en emplois se sont partagés entre les **efforts demandés aux huit postes dits « à format d'exception »** invités à réduire –ou plus diplomatiquement à « lisser »- leurs effectifs de 10 % entre 2009 et 2011, et la **redéfinition des missions des autres postes**, classés en **trois catégories** :

- les « ambassades à missions élargies », au nombre de trente-huit, (dont les huit postes à format exceptionnel précités) ;

- les « ambassades à missions prioritaires », au nombre de quatre vingt-treize ;

- et les trente et une « ambassades à missions spécifiques ».

Ce dernier format devait permettre de maintenir une présence française dans des pays où seules les missions diplomatiques essentielles (veille et analyse politique, et protection des ressortissants français) peuvent être assurées. La définition initiale établie par le comité de suivi de la RGPP d'un « format-type » pour ces postes de présence diplomatique à 10 équivalents temps-pleins (ETP) a rapidement évolué vers une formule plus souple (12-13 ETP en moyenne pour l'ensemble des postes regroupés dans la

catégorie des postes de présence diplomatique), pour tenir compte des spécificités et de l'hétérogénéité des situations (conditions de sécurité, enjeux différents selon les pays, intensité de la coopération, intensité de l'activité consulaire, importance de la communauté française résidente...). La liste actuelle des PPD comprend actuellement 31 postes (sur 163 ambassades).

Le ministère des Affaires étrangères indique, dans ses réponses écrites au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs, s'être attaché à « *rechercher pour ces postes le format opérationnel le plus limité possible au regard de nos intérêts. Les postes de présence diplomatiques ont constitué à ce titre également des points d'expérimentation de nouvelles procédures administratives (gestion simplifiée en liaison avec un poste de rattachement) ou de fonctions adaptées (regroupement des fonctions consulaires, fusion des fonctions de numéro 2 d'ambassade et de conseiller de coopération et d'action culturelle, etc.).* »

### 3. Un redimensionnement finalement assez limité

Force est de constater que le nombre d'ambassades a effectivement continué d'augmenter depuis 2005, même si les dernières ouvertures d'ambassades (Podgorica, Pristina, Bichkek, Djouba) résultent surtout de transformations de structures existantes (consulats généraux, bureaux ou antennes diplomatiques), dans un contexte d'évolution politique.

#### Les principales évolutions du réseau diplomatique et consulaire depuis 2005

Belgique : Fermeture des consulats généraux à Anvers et Liège (2011)

Luxembourg : Transformation du consulat en section consulaire d'ambassade (2011)

Monaco : Transformation du consulat général à Monaco en ambassade (2006)

Portugal : Transformation du consulat général à Lisbonne en section consulaire d'ambassade (2005)

Bosnie-Herzégovine : Fermeture du bureau de liaison franco-allemand de Banja Luka (2010)

Kazakhstan : Transfert de l'ambassade d'Almaty à Astana (2007). Un bureau d'ambassade est créé à Almaty. Transformation du bureau d'ambassade à Almaty en consulat général (2010)

Kirghizistan : Transformation de l'antenne diplomatique de Bichkek en ambassade (2010)

Kosovo : Transformation du bureau à Pristina en ambassade (2008)

Monténégro : Transformation du bureau à Podgorica en ambassade (2006)

Russie : Ouverture d'un consulat général à Ekaterinbourg (2007)

Algérie : Réouverture du consulat général à Oran (2007)

Irak : Ouverture d'un bureau d'ambassade à Erbil (2007), transformation en consulat général (2009)

Bénin : Transformation du consulat à Cotonou en section consulaire d'ambassade (2011)

Cameroun : Transformation du consulat général à Yaoundé en section consulaire d'ambassade. Fermeture du consulat à Garoua (2009)

Centrafrique : Transformation du consulat général à Bangui en section consulaire d'ambassade (2007)

Djibouti : Transformation du consulat général à Djibouti en section consulaire d'ambassade (2011)

Gabon : Transformation du consulat général à Port Gentil en chancellerie détachée (2008)

Liberia : Réouverture de l'ambassade à Monrovia (2007)

Rwanda : Fermeture de l'ambassade à Kigali (rupture des relations diplomatiques) en 2006. Réouverture de l'ambassade à Kigali (rétablissement des relations diplomatiques) en 2010

Sénégal : Fermeture du consulat général à Saint Louis du Sénégal (2010)

Soudan : Ouverture d'un bureau d'ambassade à Djouba (2008). Transformation en consulat général (2010)

Soudan du Sud : transformation du Consulat Général à Djouba en ambassade au Soudan du sud, suite à l'indépendance du pays (2011)

Chine : Ouverture d'un consulat général à Chengdu (2005). Ouverture d'un consulat général à Shenyang (2007)

Inde : Ouverture d'un consulat général à Bangalore et Calcutta (2008)

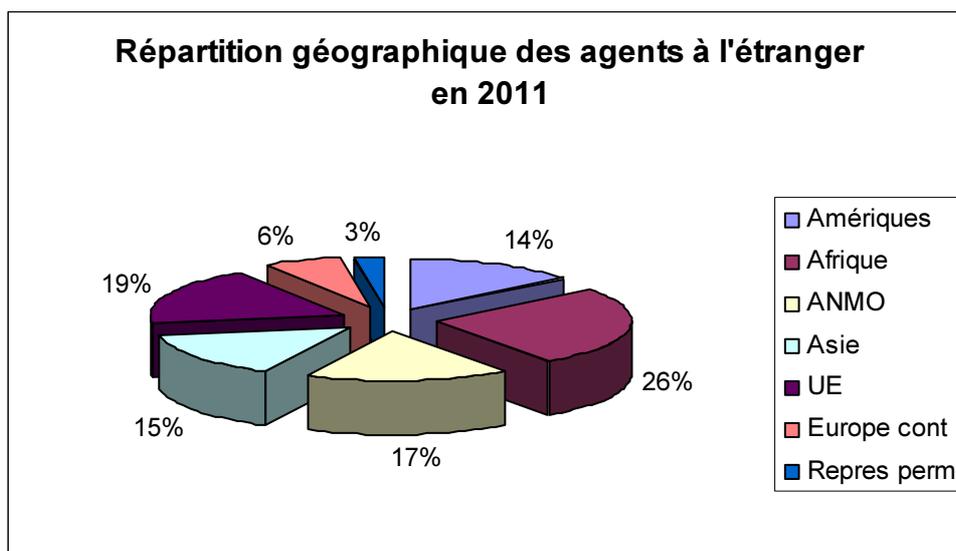
Canada : Ouverture d'un consulat à Calgary (2010)

Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères fait valoir que l'adaptation du réseau s'est traduit par un **redéploiement des effectifs et des moyens** des zones « d'héritage » vers les zones géographiques prioritaires, dont les pays émergents (ouverture de nouveaux postes consulaires en Russie, Chine et Inde en particulier).

Les effectifs ont diminué depuis 2008 dans les grands postes des zones « d'héritage » (Afrique subsaharienne -14%, Europe occidentale -10%). La Chine, l'Inde, la Russie et le Brésil figurent aujourd'hui parmi les dix postes les plus dotés en effectifs du réseau.

Toutefois, plusieurs indices laissent à penser que ce redéploiement, très progressif jusqu'à présent, n'est pas encore achevé. **L'Asie ne représente toujours que 15 % des effectifs, et les deux Amériques, nord et sud, seulement 14 %.**

**A l'inverse, si l'on additionne les zones Afrique, Afrique du Nord et Europe, on totalise les 2/3 des effectifs. Un agent sur cinq est en poste au sein d'un état de l'Union européenne.**



Source : ministère des affaires étrangères

Un tableau figurant en annexe n°1 du présent rapport donne la répartition des moyens dans le réseau. Il montre l'actualité d'un constat établi depuis plusieurs années déjà.

#### UN RESEAU EN PHASE AVEC NOS PRIORITÉS DIPLOMATIQUES ?

(Extrait du rapport spécial<sup>1</sup> de la commission des finances de l'Assemblée nationale)

Dans les ambassades dites « au format d'exception » figurent toujours, à côté des États-Unis ou de l'Allemagne, des pays comme le Sénégal, le Maroc ou encore Madagascar.

Aucune trace, en revanche, de la Chine, de l'Inde, de la Russie, du Brésil, du Japon, de la Corée du Sud, dont le développement très dynamique tire pourtant la mondialisation et le commerce international. Nos ambassades dans ces pays sont classées dans la deuxième catégorie, celle des Postes à missions élargies.

Ainsi, nos services disposent en Chine de 303 fonctionnaires et contractuels soit 56 de moins qu'au Maroc, alors que notre pays importe 40 milliards d'euros de produits chinois par an, avec un déficit annuel de 30 milliards d'euros contre un commerce dix fois moindre avec le Maroc.

Et malgré nos 12 milliards d'euros d'importations russes – dont 6 milliards d'euros de déficit –, nous ne comptons que 222 agents dans ce pays contre 253 au Sénégal.

En Corée du Sud, notre représentation ne compte que 51 personnes – agents de droit local compris – pour un commerce en pleine expansion, évalué à 6,4 milliards d'euros par an... En revanche, nos services diplomatiques disposent de quatre fois plus d'agents à Madagascar pour des échanges commerciaux qui ne sont évidemment pas comparables.

Ces exemples montrent l'absolue nécessité de redéployer nos moyens humains et matériels vers les marchés émergents et dynamiques. C'est la condition du succès de la « **diplomatie économique** ».

<sup>1</sup> Rapport spécial de M Jérôme Lambert, député, au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, n0251, annexe 1, octobre 2012

## **B. LES NOUVELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION SERONT CONSTRUITES À PARTIR D'UNE RÉFLEXION SUR LES MISSIONS**

### **1. Une réflexion relancée**

#### *a) Les missions de réflexion officielles*

Le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères ont clairement indiqué au cours de la XXème Conférence des Ambassadeurs que la réflexion sur l'évolution du réseau serait relancée.

**L'idée demeure de renforcer notre présence en Asie, en Amérique latine et centrale, ainsi que dans les pays émergés ou futurs émergents.**

Dans cette optique, plusieurs missions ont été lancées, dont le ministre fera la synthèse, sur l'adaptation géographique du réseau diplomatique et la modernisation du réseau consulaire.

Plus précisément :

- l'ambassadeur Daniel LEQUERTIER effectue à la demande de Mme CONWAY-MOURET une étude sur l'évaluation des missions et la réforme éventuelle de notre réseau consulaire. Ses préconisations devront être « opérationnelles »<sup>1</sup> dès 2013 ;

- l'ambassadeur Philippe CARRÉ est chargé quant à lui d'une mission de réflexion sur l'évolution du réseau en Europe ;

- enfin, le nouveau directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des Affaires étrangères, M Yves SAINT GEOURS, est chargé de faire des « propositions innovantes » (d'après les termes mêmes employés par Laurent FABIUS) sur l'évolution du réseau diplomatique, d'ici la fin 2012.

#### *b) L'exemple britannique*

D'après des informations recueillies par vos rapporteurs, l'élaboration par le Royaume-Uni en mai 2010 d'une stratégie à l'égard des pays émergents (*Emerging Powers Initiative*) devrait le conduire à un rééquilibrage conséquent du réseau diplomatique.

Pour une vingtaine de pays, parmi lesquels figurent des États comme l'Indonésie, le Mexique, la Turquie ou encore les monarchies du Golfe ou de « petits » émergents comme Singapour ou le Panama, une priorité nationale est clairement affirmée et devrait se traduire par :

- une réorganisation du réseau : **l'ouverture de 7 consulats en Chine en Inde ou au Brésil** et un renforcement des effectifs des postes dans ces pays **(300 agents, par redéploiement, dont 50 en Chine et 30 en Inde, avec une priorité donnée à l'expertise dans les domaines économiques et commerciaux) ;**

---

<sup>1</sup> Terme employé par la ministre déléguée lors de la conférence aux nouveaux ambassadeurs

- un objectif de doublement du commerce bilatéral d'ici à 2015 avec des émergents jugés prioritaires (Brésil, Mexique, Turquie, Golfe...);

- un effort sur la formation des diplomates et sur les programmes d'échanges (les britanniques disposaient d'un fonctionnaire au sein de l'équipe mexicaine durant la dernière présidence du G20);

- une réorientation des priorités budgétaires vers les crédits d'influence comme l'invitation des personnalités d'excellence;

- la multiplication de visites bilatérales de haut niveau dans les pays émergents.

## 2. Quels principes établir pour dimensionner le réseau diplomatique ?

a) *Les mutualisations et co-localisations ne seront qu'une partie de la réponse*

Les co-localisations sont le regroupement de services diplomatiques, consulaires ou culturels de pays européens dans un même bâtiment à l'étranger. Elles sont conceptuellement extrêmement séduisantes : elles apparaissent comme une solution permettant de concilier tout à la fois les impératifs de respect de notre souveraineté, notre intérêt stratégique et notre intérêt économique.

Elles présentent 3 principaux avantages :

- accroître la visibilité et l'**influence** des pays européens ;

- favoriser le **rapprochement** entre les cultures diplomatiques et les procédures nationales et favoriser localement l'échange d'analyses et d'informations ;

- enfin, elles permettent d'adapter les modalités de la présence française, dans le cadre de la rationalisation de nos réseaux à l'étranger, en permettant une **mutualisation** d'une partie des frais de fonctionnement des structures communes.

Dans cette perspective, des opérations de mutualisation de nos implantations immobilières avec nos partenaires européens ont été engagées depuis plusieurs années. C'est avec l'**Allemagne** que les projets sont les plus nombreux.

Toutefois, les **difficultés** ne doivent pas être sous-estimées. En effet, les co-localisations relèvent, en raison de l'importance des travaux immobiliers, d'une démarche à long terme. Les projets de construction se heurtent à des contraintes techniques et sécuritaires différentes, à des normes de construction différentes, ou à l'évolution des priorités ou du dispositif du partenaire. Leur nombre reste donc, à ce jour, limité. Des projets ont en outre été abandonnés, notamment à Monrovia (Liberia) à Gaborone (Botswana), et à Maputo (Mozambique). Les difficultés rencontrées ne doivent pas conduire à abandonner l'idée : de **nouveaux projets** de co-localisation sont envisagés

avec l'Allemagne, en particulier à Séoul. Des projets de co-localisation avec le SEAE sont également à l'étude (comma à Niamey et Katmandou).

#### CO-LOCALISATIONS FRANCO ALLEMANDES

Le processus de rapprochement des réseaux diplomatiques français et allemands a été lancé à l'occasion du quarantième anniversaire du traité de l'Elysée en 2004. Un accord-cadre mettant en place les conditions générales de réalisation des co-localisations diplomatiques et consulaires a été signé le 12 octobre 2006. Il est entré en vigueur le 3 mars 2008.

Plusieurs co-localisations diplomatiques et consulaires ont été réalisées :

- Un chargé d'affaires français est hébergé dans les locaux de l'ambassade d'Allemagne à Lilongwe (Malawi) depuis 2003.

- Rio de Janeiro. L'Allemagne a relogé son consulat au sein de la Maison de France qui abrite le consulat et le service culturel français. Le bail a été conclu pour une durée de 12 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Les travaux d'aménagement sont en cours.

Des projets sont en cours :

- Dacca (Bangladesh). Ce projet de construction est le plus avancé. Il a pour but de regrouper sur un site unique les services des deux ambassades et de partager des services communs. La France est pilote pour cette opération et met à disposition le terrain.

- Koweït-City. Un projet de construction d'une ambassade en co-localisation sur deux terrains mitoyens a reçu l'accord des autorités koweïtiennes en mai 2010. Le pilotage de l'opération sera assuré par l'Allemagne. La livraison du bâtiment est envisagée pour 2014-2015.

- Pyongyang. L'Allemagne a donné son accord à l'accueil d'un bureau français de coopération dans les locaux de son ambassade en Corée du Nord. La négociation du bail sera bientôt finalisée.

- Brazzaville. Des bureaux au sein de notre ambassade viennent d'être mis à disposition des Allemands qui souhaitent ouvrir une antenne diplomatique au Congo.<sup>222</sup>

#### CO-LOCALISATIONS AVEC D'AUTRES PARTENAIRES

Avec le Royaume-Uni, il existe actuellement une co-localisation à Freetown (Sierra Leone) où un agent de notre antenne diplomatique est hébergé dans les locaux de l'ambassade britannique.

A Rio de Janeiro, le consulat honoraire de Finlande est installé dans les locaux de la Maison de France depuis le début 2009.

A Conakry, l'ambassade de France accueille depuis la fin 2011 un fonctionnaire belge des affaires étrangères. L'accord-cadre franco-allemand a servi de base à l'élaboration d'un accord-cadre européen relatif aux co-localisations qui fournira aux États membres un cadre de discussion sur les modalités de mise en place d'un projet de co-localisation.

#### *b) Plusieurs approches sont possibles*

Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de poursuivre et d'accentuer le mouvement de redéploiement afin de passer d'un réseau « d'héritage » à un réseau « d'avenir », la question des moyens pour y parvenir est beaucoup moins consensuelle.

Par exemple, sur la question de la **fermeture des plus petites ambassades**, ou sur la question **du maintien des ambassades bilatérales au**

**sein de l'Union européenne**, les avis divergent. Si certains responsables du Quai d'Orsay inclinent à penser qu'il faut aller dans ce sens, d'autres considèrent au contraire que c'est justement l'universalité du réseau qui fait sa valeur ajoutée, et qu'il y a de toute façon peu d'économies à attendre de la fermeture des petits postes.

La réflexion en Europe porte notamment sur les **consulats généraux dans les villes de province**, qui **totalisent plus de cadres de catégories A du ministère des affaires étrangères que les 26 ambassades bilatérales dans les capitales** où, pourtant, agit l'effet d'influence et le travail politique auprès de nos partenaires de l'Union européenne. Sur le plan consulaire, il faut aussi tenir compte de la présence importante de communautés françaises.

L'idée se ferait jour, chez certains, d'une **modulation** de la présence diplomatique, autour de la question suivante : les 4 « briques » de l'action diplomatique (politique, économique, consulaire, culturelle) doivent elles être présentes partout ? D'autres au contraire soulignent qu'un trop « petit » poste ne peut fonctionner et qu'il vaut mieux dans ce cas réduire drastiquement ses missions.

Le ministre a récemment donné, devant les parlementaires<sup>1</sup>, des pistes sur les décisions qui pourraient être prises :

*« S'agissant d'éventuelles fermetures de postes diplomatiques, ambassades et consulats, il faut distinguer l'uniformité du réseau et son exhaustivité. Nous n'avons pas de projet arrêté, mais un poste qui ne compte plus que trois ou quatre agents ne peut pas fonctionner. Par conséquent, des adaptations sont nécessaires et, pour des raisons technologiques, la fonction des consulats va évoluer dans certains cas. La Moldavie et le Belarus ont été cités mais ils ne sont pas concernés. Cela dit, il peut y avoir ici ou là, et je l'assumerai tout à fait, tel ou tel poste trop petit pour rester ouvert et dont il faudra répartir ailleurs les missions. C'est une exigence de bonne gestion. Le réseau doit être uniforme, mais cela ne passe pas forcément par notre présence dans 193 pays. »*

**Votre commission suivra naturellement avec la plus grande attention cette question essentielle du dimensionnement du réseau.**

**Il lui semble que la réflexion sur la cohérence de la présence de l'ensemble des ministères dans les pays étrangers est une partie importante de la solution, et qu'elle doit être relancée, pour trouver de nouvelles articulations, de nouvelles cohérences, de nouvelles méthodes de travail.**

---

<sup>1</sup> Commission élargie à l'Assemblée nationale le 24 octobre 2012

## **C. LA RATIONALISATION ENGAGÉE DU PARC IMMOBILIER À L'ÉTRANGER**

### **1. Un parc immobilier ample et disparate qui « gage » les dépenses immobilières du ministère**

#### *a) Rationalisation et valorisation*

Le ministère a entrepris depuis plusieurs années la rationalisation et la valorisation de son patrimoine immobilier, conformément aux orientations générales de la politique immobilière de l'État. Cette politique immobilière, orientée vers la recherche d'une plus grande efficacité, se traduit notamment, par la **cession des biens domaniaux devenus inutiles** et la recherche systématique de possibilités d'un **regroupement** des services de l'État sur un site unique.

De plus, les cessions immobilières sont devenues le moyen de gager les dépenses d'investissements immobiliers (entretien lourd), en France et à l'étranger, dans la mesure où les produits de cessions immobilières alimentent le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Pour les immeubles situés en France, le « taux de retour » au ministère des affaires étrangères sur les produits de cessions est de 65 voire 60 %<sup>1</sup> en France, ce qui correspond au taux de « droit commun ». En revanche, ce taux est, à titre dérogatoire, de **100 % pour les produits de cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger, et ce jusqu'au 31 décembre 2014.**

Extrait de l'article 47 de la loi de finances pour 2006, (tel que modifié par l'article 61 de la loi de finances pour 2011)

« Les produits de cessions de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier [...] sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014.

« La contribution au désendettement de l'État ne s'applique pas :

« - aux produits de cession des immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014 ;

« - aux produits de cession des immeubles domaniaux situés à l'étranger, jusqu'à la même date [...] ».

**Ce mécanisme de financement comporte des effets pervers : particulièrement chaotique, il porte en lui-même son propre épuisement.**

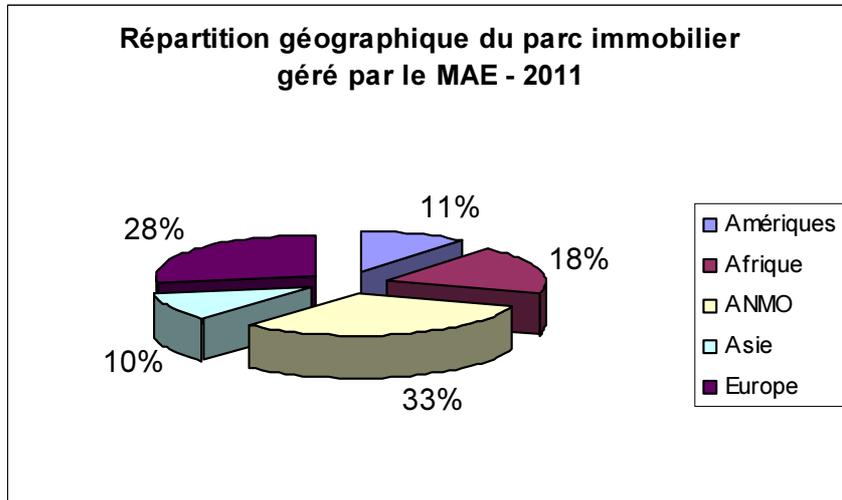
#### *b) Photographie du parc immobilier*

En superficie, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient se placent toujours en première position au sein du parc immobilier géré par le ministère des Affaires étrangères. En effet, 3 pays –le Liban, le Maroc et l'Algérie– se

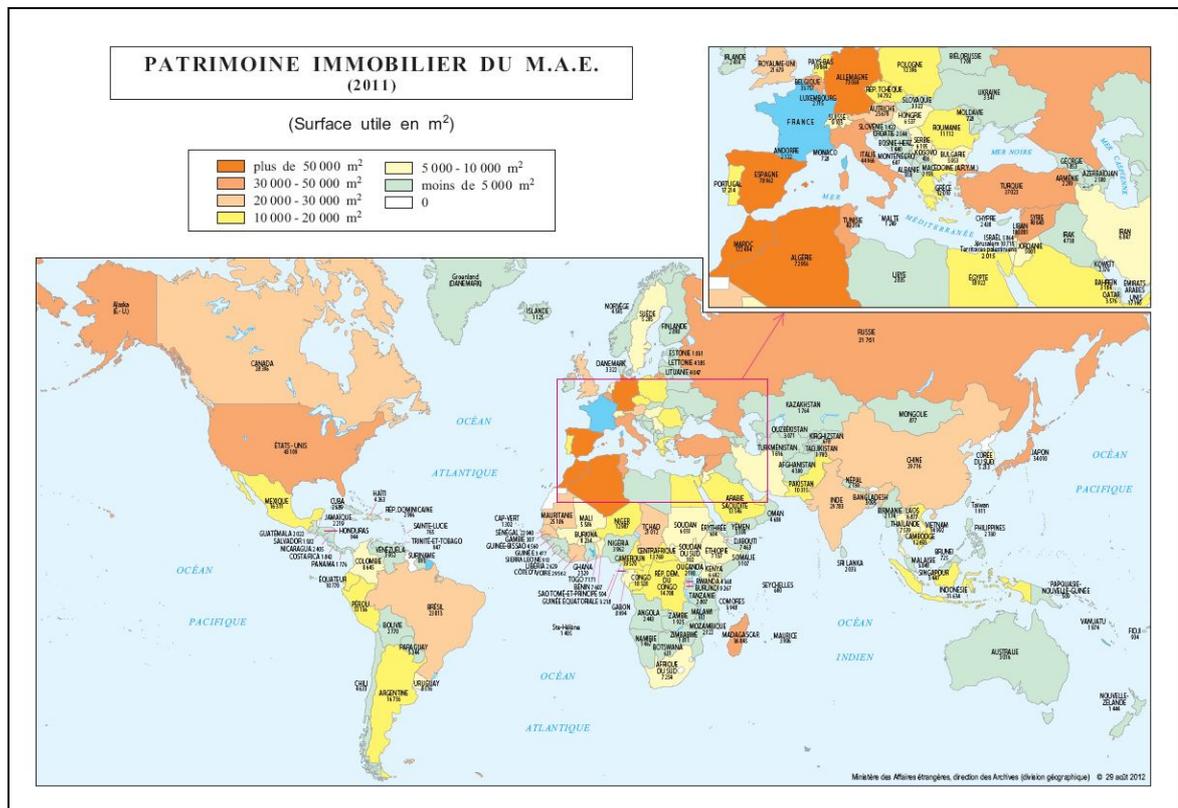
---

<sup>1</sup> un nouveau prélèvement dit de "mutualisation" s'étant ajouté à la contribution au désendettement

distinguent par l'importance de leur parc immobilier. C'est au Liban (180 881 m<sup>2</sup> de surface utile brute) et au Maroc (172 494 m<sup>2</sup> utiles) que le ministère possède le patrimoine immobilier le plus important en surface.



La deuxième zone par ordre d'importance est l'Europe occidentale, avec des superficies notables en Allemagne, en Espagne et en Italie.



## **2. Le difficile entretien immobilier des implantations à l'étranger**

### *a) Le mécanisme chaotique du compte d'affectation spéciale empêche toute programmation*

On entend par « entretien lourd » les travaux relatifs aux clos et couvert des bâtiments, voiries et réseaux divers (VRD) et aux mises aux normes techniques et réglementaires. A titre d'exemple, on peut citer les ravalements de façade, changements de menuiseries extérieures, réfections de toitures ou d'étanchéité de terrasse, changements de chaudière ainsi que le renouvellement d'équipements techniques (autocommutateurs, groupes électrogènes...). Les mises aux normes électriques, incendie ou handicapés sont également concernées. Enfin, on peut assimiler à ces travaux, les gros travaux consécutifs à l'obsolescence des équipements (par exemple en l'absence de pièces de rechange). Les crédits affectés à ces travaux de gros entretien comprennent l'ensemble des frais connexes nécessaires à leur exécution, tels que les diagnostics ou les études de maîtrise d'œuvre.

Comme l'indique à juste titre le ministère des Affaires étrangères, pour être coordonné et efficace, le gros entretien du patrimoine immobilier devrait d'une part, être **préventif** et d'autre part, faire l'objet d'une **programmation** pluriannuelle.

En effet, la durée de vie des éléments constitutifs du clos et couvert des bâtiments et des gros équipements est connue et souvent associée à des garanties. Le gros entretien est donc prédictible et récurrent et peut être aisément programmé sur de nombreuses années.

**Or, en l'absence d'une dotation budgétaire suffisante (3,62 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2013), les crédits consacrés à l'entretien lourd par le ministère des Affaires étrangères proviennent du compte d'affectation spéciale 723, qui est alimenté uniquement par des produits de cession immobilière du ministère. Ce mode de financement, très aléatoire tant dans les montants que dans les échéanciers, ne permet pas d'envisager la mise en place d'une telle programmation pluriannuelle.**

Ainsi, le produit des cessions a représenté pour le ministère 29 millions d'euros en moyenne annuelle sur les cinq exercices 2006-2010, mais de façon très fluctuante.

Autre effet pervers, les opérations de gros entretien, lorsqu'elles ne sont pas différées, sont fractionnées en de multiples tranches fonctionnelles étalées sur plusieurs années, sans que leur achèvement soit pour autant garanti. Ce mode opératoire conduit à renchérir leur coût, ce type de marchés fractionnés étant de fait plus onéreux.

*b) Les crédits d'entretien lourd sont progressivement « cannibalisés » par l'entretien courant ou l'investissement*

De plus, le réemploi des recettes de cessions immobilières a été orienté en priorité vers des opérations **d'investissement lourd** (nouvelles constructions, réhabilitations, rénovations fonctionnelles ou techniques, mise en conformité parasismique, etc.) mais également depuis 2010 vers des dépenses **d'entretien courant** (ou d'exploitation) du parc immobilier à l'étranger, les dotations du ministère en titre 3 ne suffisant plus à les assurer (environ 4,5 millions d'euros par an pour des besoins réels estimés à 34 millions d'euros par an). Aussi, les montants consacrés à ces travaux à l'étranger en 2011 et 2012 sont de l'ordre de 8 millions d'euros par an.

Le constat est donc le suivant :

- l'insuffisance ou le **défaut d'entretien courant** constaté, qui contribue à la dégradation prématurée des ouvrages, alourdit de facto les besoins en **gros entretien curatif** ;

- l'impossibilité de mettre en œuvre une **programmation** pluriannuelle d'investissement pour le gros entretien préventif oblige le ministère à lancer, au coup par coup, des opérations curatives et non plus préventives.

En effet, compte tenu de l'imprévisibilité inhérente au mode de financement par le biais des produits des ventes immobilières, on constate qu'entre les opérations d'investissement telles que les constructions qui doivent être financées en priorité au fur et à mesure de la mise à disposition des produits de cession et les petits travaux urgents et indispensables au maintien de la continuité de service des postes, **les travaux de gros entretien ne bénéficient plus que de crédits résiduels**. Ainsi, ces travaux programmés en début d'année se trouvent fréquemment différés à mi-gestion, faute de crédits disponibles ou prévisibles à venir.

Seul le retour à une réelle budgétisation des crédits nécessaires à l'entretien immobilier du ministère des Affaires étrangères, tant pour les opérations d'investissement lourd que pour le gros entretien et la maintenance courante, permettrait d'assurer la pérennité des ouvrages et le maintien de leur valeur immobilière.

**Cette question se pose avec une acuité toute particulière puisque le mécanisme « transitoire » de financement par les cessions à l'étranger ne s'applique, d'après la législation actuelle, que jusqu'en 2014.**

*c) Une perte de recettes de 69 millions d'euros pour l'immeuble du boulevard Saint Germain*

Dans le cadre du projet de regroupement des services du ministère des Affaires étrangères conduit depuis 2006, la **vente d'un bâtiment situé boulevard Saint Germain devait dégager un produit de cession de 69 millions d'euros**, que le ministère de l'écologie, nouvel occupant de ce bâtiment, s'était engagé à verser au ministère des Affaires étrangères.

Cette indemnisation de 69 millions d'euros devait financer l'opération de rénovation du Quai d'Orsay. Elle était elle-même gagée sur la cession de l'ensemble immobilier Ségur/Fontenoy, dont le ministère de l'écologie était l'utilisateur principal au sens domanial.

Or, la décision prise en février 2010 d'implanter un centre de gouvernement sur le site de Ségur a privé le ministère de l'écologie de la ressource de cession espérée, et aucun dédommagement n'a été envisagé. Le ministère des Affaires étrangères a alerté à plusieurs reprises à cette époque le cabinet du Premier ministre sur les conséquences de cette décision pour le financement de son projet de regroupement. Bien que le principe de cette créance de 69 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale qui regroupe des crédits issus des recettes de cessions ait été confirmé à plusieurs reprises, les différentes réunions interministérielles tenues jusqu'à aujourd'hui n'ont pas permis de sortir de cette situation.

**Aujourd'hui le ministère des Affaires étrangères détient toujours cette créance insolvable de 69 millions d'euros, et hormis la solution difficile à mettre en pratique qui consisterait à récupérer les locaux cédés au ministère de l'écologie, cette situation très pénalisante semble sans issue.**

*d) Les « financements innovants » pour l'immobilier à l'étranger :  
l'expérimentation avec la SOVAFIM*

Le projet de création d'une agence de gestion des immeubles de l'État à l'étranger, préconisée par la RGPP, a été abandonné en janvier 2011, au profit d'une expérimentation avec la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).

La mise en place de cette expérimentation a été décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques en mars 2011.

L'expérimentation avec la SOVAFIM a été lancée initialement sur trois puis sur deux pays (le projet Abu Dhabi ayant été abandonné) :

- relocalisation de la chancellerie diplomatique à Madrid ;
- relocalisation et regroupement des services à Séoul.

Une lettre de la directrice générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères en date du 14 novembre 2011 fixe le cadre général de cette expérimentation, étant entendu qu'un cahier des charges plus précis est en train d'être établi pour chacune des deux opérations.

Opération de Madrid :

En mai 2011 a été validé le principe de construction d'une nouvelle ambassade sur la pointe du terrain de la résidence sise 21 Lopez de Hoyos à Madrid.

La SOVAFIM va acquérir les droits sur l'ambassade actuelle, en acquittant un prix de transfert, qui pourrait être de l'ordre de 15 millions d'euros. Elle acquerra les droits de superficie du terrain de la future

ambassade, la construira et la louera à l'État. Le nouveau site a toutefois vocation à retourner très rapidement dans le patrimoine de l'État.

Le projet de construction de la chancellerie sur cette parcelle domaniale requiert à ce stade une modification préalable du plan d'urbanisme (PGOU) car seul un usage résidentiel est autorisé par les textes actuels. La SOVAFIM, ses conseils et le ministère travaillent actuellement à la finalisation du dossier de modification des règles d'urbanisme. L'autorisation préalable de la commune pour le lancement définitif du projet est attendue incessamment.

#### Opération de Séoul :

La SOVAFIM a lancé un mandat auprès d'un prestataire immobilier pour rechercher un bien selon les critères fournis par le ministère au printemps 2012 (besoins et enveloppe budgétaire). La mission du service immobilier du ministère (SIL) et de la SOVAFIM qui s'est rendue à Séoul en juillet 2012 a permis d'affiner et d'élargir les critères de recherche (secteur géographique et type de bien).

L'intérêt d'un projet de co-localisation franco-allemande a été confirmé par la partie allemande en juin 2012 et la recherche d'un bien intègre également les besoins de ces derniers. Il a été en outre décidé que la SOVAFIM ne serait pas associée à la cession du site de Hap Dong, et qu'elle proposerait une intervention globale pour la construction du nouveau site (de la phase d'études préalables à la construction de la nouvelle ambassade) en liaison avec le ministère et l'Ambassade.

Il est enfin à préciser que la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) a été tenue informée du déroulement du projet depuis septembre 2011 (validation du projet de cession du site actuel de l'ambassade).

### **3. Des cessions immobilières aléatoires**

#### *a) Un programme de cessions soumis aux aléas des marchés immobiliers*

Une liste de biens à céder a été établie en 2010 par le ministère des Affaires étrangères. Les programmations de cessions puisent dans cette liste, en fonction des opportunités de marché.

**Le marché immobilier réserve de bonnes (Hong Kong, Bangkok) comme de mauvaises (Athènes) surprises, exposant le ministère aux aléas d'une conjoncture particulièrement versatile.**

En tout état de cause, la validation des opérations par la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les cessions de l'État à l'étranger constitue un garde fou et un aiguillon pour le service de l'immobilier du ministère des Affaires étrangères.

Compte tenu de la crise, nous avons peu vendu à l'étranger, mais le montant net des recettes a tout de même représenté **plus de 100 millions en 2011**. La reprise de ce programme de cessions a permis de lancer plusieurs opérations de reconstruction et de constructions nouvelles à Port-au-Prince, Tripoli, Bangkok ou Djakarta, de mise en sécurité à Kaboul, Bagdad et dans les pays du Sahel, ou de rénovation lourde à Washington et à Moscou.

**CESSIONS RÉALISÉES EN 2011**

<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix obtenu</b>
ALLEMAGNE	BERLIN	Appartement sis 195 Dantziger Strasse	150 000 €
ALLEMAGNE	COBLENCE	Ancienne villa de gardien	48 000 €
BELGIQUE	ANVERS	Chancellerie et résidence consulaires - poste fermé	2 039 000 €
BELGIQUE	BRUXELLES	Ancien immeuble du SAFU, 63 rue Ducale	2 000 000 €
BELGIQUE	LIEGE	Consulat général - poste fermé	865 000 €
BRESIL	BRASILIA	Logement de fonction - SQS 208 - Bloc C, n°501	370 913 €
BRESIL	BRASILIA	Appartement de fonction inoccupé, sis SQS 109, bloco A, n°210	349 672 €
CANADA	VANCOUVER	Villa de fonction du Consul général	3 402 800 €
CHINE	HONG KONG	Résidence consulaire	52 200 000 €
COREE DU SUD	SEOUL	Appartement inoccupé, sis 204, Namsan Hyundai Villa, D 1204	396 792 €
COREE DU SUD	SEOUL	Appartement inoccupé, sis Wooshin Villa, Seocho Gu, Bangabé Dong - 800-2	550 400 €
ESTONIE	TALLIN	Ancien immeuble du centre culturel	922 768 €
FRANCE	PARIS	Immeuble avenue de Lowendal, cédé aux Indiens	3 120 000 €
GABON	LIBREVILLE	Parcelle distraite du terrain de la villa de fonction du Consul général	213 428 €
KOWEIT	KOWEIT CITY	Parcelle de terrain pour projet franco-allemand	675 000 €
LIBAN	BEYROUTH	Bien-fonds n°219, dit "Couvent des Sœurs dominicaine	17 480 000 €
LIBAN	BEYROUTH	Legs Fallais	375 000 €
MADAGASCAR	TANANARIVE	Villa Alligator	171 000 €
MALAWI	BLANTYRE	Ancien immeuble du centre culturel et de coopération linguistique	1 365 000 €

MAURICE	PORT-LOUIS	Ancienne villa du CIFOD - Campus France	513 080 €
MAURICE	PORT-LOUIS	Ancien Centre culturel Charles Baudelaire	508 002 €
NICARAGUA	MANAGUA	Ancienne villa du SCAC	120 000 €
NIGER	NIAMEY	Parcelle de terrain en friche	1 017 460 €
SINGAPOUR	SINGAPOUR	Appartement inoccupé sis 253 Arcadia Road	766 800 €
SINGAPOUR	SINGAPOUR	Appartement inoccupé sis 257 Arcadia Road	823 600 €
THAÏLANDE	BANGKOK	Site de Sathorn	31 129 350 €
ZIMBABWE	HARARE	Terrain sis 5 Fairbridge avenue	584 000 €
<b>TOTAL</b>			<b>122 157 065 €</b>

**CESSIONS REALISEES EN 2012**

<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix obtenu</b>
ARGENTINE	ROSARIO	Immeuble abritant l'Alliance française	82 800 €
CAMEROUN	YAOUNDE	3 villas quartier du Lac (COCAC - COCAC adjoint - ASE)	3 048 980 €
CANADA	OTTAWA	Villa de fonction du Ministre conseiller	766 000 €
JAPON	TOKYO	Extension du bail emphytéotique du consortium "MINTAK" pour 10 ans - Campus diplomatique	5 684 080 €
MALI	BAMAKO	Villa de fonction inoccupée - Villa Bourbon	644 119 €
SENEGAL	DAKAR	Campus de Fann	7 317 552 €
<b>TOTAL</b>			<b>17 543 531 €</b>

**CESSIONS EN COURS DE FINALISATION EN 2012**

<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix obtenu</b>
BELGIQUE	BRUXELLES	Villa de fonction du représentant permanent adjoint auprès de l'UE	1 325 000 €
CENTRAFRIQUE	BANGUI	Deuxième immeuble Les Ailes	160 071 €
CENTRAFRIQUE	BANGUI	Villa Bonnemine	125 008 €
CENTRAFRIQUE	BANGUI	Villa Tourix	149 408 €
CENTRAFRIQUE	BOUAR	Ancien cercle culturel français	10 328 €
COREE DU SUD	SEOUL	Logement de fonction du premier conseiller - Villa Hannam	2 696 000 €

KENYA	NAIROBI	Villa sise Gitanga Road	1 308 450 €
SENEGAL	SAINT LOUIS	Villa du Consul général	457 317 €
<b>TOTAL</b>			<b>6 231 582 €</b>

**PREVISIONS DE CESSIONS EN 2013**

PAYS	POSTE	BIEN	Prix attendu
ANDORRE	ANDORRE LA VIEILLE	Ancienne section consulaire	1 500 000 €
ARGENTINE	BUENOS AIRES	Résidence du chef de poste	8 000 000 €
AUSTRALIE	CANBERRA	Deux villas sur le campus avec accès direct à la route	939 000 €
AUTRICHE	INNSBRUCK	Ancien Institut français	660 000 €
AUTRICHE	VIENNE	Parcelle de la villa du COCAC sur le terrain du Palais Clam Gallas	700 000 €
BENIN	PARAKOU	Parcelle distraite du terrain de l'Institut français	150 000 €
BRESIL	RIO DE JANEIRO	Appartement de passage de l'Ambassadeur	1 000 000 €
BRESIL	BRASILIA	Logement de fonction de 156 m <sup>2</sup>	418 000 €
BRESIL	BRASILIA	Villa de fonction de 223 m <sup>2</sup>	598 000 €
BRESIL	BRASILIA	Villa de fonction de 277 m <sup>2</sup>	800 000 €
CAMEROUN	YAOUNDE	Villa du SCAC-SAFU	615 000 €
CHILI	SANTIAGO	Résidence diplomatique	10 000 000 €
CONGO	POINTE NOIRE	Villa dite Capitaine Maridor, sur un terrain de 2896 m <sup>2</sup>	662 000 €
CONGO	POINTE NOIRE	8 parcelles, dites "les cases de l'armée de l'air", d'une superficie totale de 20,464 m <sup>2</sup>	4 678 000 €
CONGO - RDC	KINSHASA	Ancienne chancellerie	3 600 000 €
COREE DU SUD	SEOUL	Appartement de fonction de 131 m <sup>2</sup>	492 000 €
COREE DU SUD	SEOUL	Appartement de fonction de 84 m <sup>2</sup>	460 000 €
ESPAGNE	MADRID	Chancellerie diplomatique	16 000 000 €
ESPAGNE	MALAGA	Terrain de 8,2 hectares, patrimoine par succession à finaliser	1 750 000 €
ESPAGNE	SARAGOSSE	Annexe du centre culturel	600 000 €
ETATS-UNIS	SAN FRANCISCO	Résidence consulaire, de 590 m <sup>2</sup>	6 900 000 €
GABON	LIBREVILLE	Parcelle de 1 ha environ distraite du terrain de la résidence (6,6 ha)	3 366 989 €

GABON	LIBREVILLE	Parcelle distraite de l'emprise des logements "Arc en Ciel"	3 793 694 €
GABON	LIBREVILLE	Villa Yvonne (COCAC)	800 000 €
HONGRIE	BUDAPEST	Appartement de passage d'une surface de 55 m <sup>2</sup> , devenu inutile	83 000 €
INDONESIE	JAKARTA	Villa du SCAC	1 200 000 €
ITALIE	FLORENCE	Palais Lenzi (Institut) - cession partielle du 3 <sup>ème</sup> étage	1 200 000 €
JAMAIQUE	KINGSTON	Campus diplomatique sur terrain de 2 hectares	4 130 000 €
MACEDOINE	SKOPJE	Terrain du Vodno	700 000 €
MADAGASCAR	TANANARIVE	Villa Séraphine	420 000 €
NEPAL	KATMANDOU	vente d'une partie du terrain de la résidence	3 800 000 €
OUZBEKISTAN	TACHKENT	Immeuble de l'Institut français d'études sur l'Asie centrale	100 000 €
PAYS-BAS	LA HAYE	Solde de l'opération de relocalisation de l'Ambassade	912 000 €
ROYAUME UNI	EDIMBOURG	Trois immeubles rue Crescent, Consulat et Institut	3 500 000 €
SOUDAN	KHARTOUM	Immeuble "Al Taïef"	1 900 000 €
TANZANIE	DAR ES SALAM	Logement de fonction du premier conseiller, d'une surface de 200 m <sup>2</sup>	518 000 €
TUNISIE	TUNIS - LA MARSA	Parcelle en friche sur un terrain de 2,5 ha	2 000 000 €
TUNISIE	TUNIS - LA MARSA	Villa de fonction du Consul général	3 000 000 €
<b>TOTAL</b>			<b>92 945 683 €</b>

Par ailleurs, lors de son audition devant votre commission, le ministre des Affaires étrangères a confirmé qu'il entendait mettre à la vente, en France cette fois-ci, un immeuble du ministère situé **rue Huysmans** dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement parisien. Un logement à usage ministériel, **rue de Constantine** dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement, a également été mis en vente.

*b) Des biens parfois atypiques, une valorisation qui reste perfectible*

Votre commission a déjà souligné par le passé les aléas de la prévision des montants encaissés par le ministère et l'écart constaté avec les ventes réellement effectuées.

Au-delà des fluctuations des prix immobiliers, plusieurs facteurs expliquent cet état de fait.

D'abord, il existe, en général, un problème de **fiabilité des évaluations du patrimoine immobilier** de l'État, qui n'est pas spécifique au Quai d'Orsay. Les conditions de la valorisation du patrimoine immobilier de l'État sont l'une des sept réserves substantielles formulées par la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'État en 2011.

**D'ailleurs, une mission de fiabilisation des évaluations patrimoniales de l'État à l'étranger est actuellement en cours.**

Ensuite, dans certains pays à l'étranger, il n'existe tout bonnement pas de **marché** permettant d'aboutir à une évaluation fiable et précise.

Cette difficulté est accrue par le caractère **atypique** de certaines propriétés. Si la grande majorité des locaux est constituée de bureaux et de logements (et notamment des « résidences »), le ministère possède aussi quelques biens singuliers, produits de l'histoire, pour lesquels la valorisation est très difficile.

#### **4. Les premiers bénéficiaires de la rationalisation : la baisse des loyers budgétaires**

La rationalisation entamée de l'immobilier, avec la densification des implantations, tant à l'étranger qu'en France, commence à porter ses fruits.

En France, il faut rappeler le projet de regroupement des services du ministère sur trois sites : le site principal du Quai d'Orsay, le site de la rue de la Convention (ex-Imprimerie nationale) et le site de La Courneuve qui abrite désormais les Archives diplomatiques.

Dans le programme 105, les **loyers budgétaires** (38,86 millions d'euros en France et 55,3 millions d'euros à l'étranger) **diminuent de 2,2 millions d'euros**, grâce à la baisse du nombre des implantations occupées par le ministère.

Les « loyers budgétaires » sont versés sur l'ensemble des bâtiments, propriétés de l'État, situés en France métropolitaine et à l'étranger, dès lors que ces bâtiments sont constitués majoritairement de bureaux (surface de bureaux supérieure à 51 % de la surface du bâtiment) et occupés par les services de l'État.

Conçu comme un moyen d'inciter les administrations à se dessaisir des surfaces de bureau excédentaires, leur objectif est de pousser à la rationalisation des implantations et des occupations et à la maîtrise des coûts financiers en découlant.

#### IV. DES CRÉDITS À FORT EFFET DE LEVIER TOUCHÉS PAR LA DIMINUTION DE 7 % DES DÉPENSES D'INTERVENTION PILOTABLES

##### A. LE RECENTRAGE FORCÉ DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE

La coopération de défense et de sécurité, dite coopération « structurelle », par opposition à la coopération « opérationnelle » qui relève du ministère de la défense, est un réel outil diplomatique d'influence et de prévention des conflits.

En aidant les pays partenaires à structurer, dans le long terme, leurs élites militaires, elle contribue au **maintien de la paix** et au renforcement de leurs capacités à assumer des missions non seulement militaires mais aussi de **protection civile**, comme la lutte contre les catastrophes naturelles, le déminage, la dépollution...

##### 1. Des crédits qui ont longtemps servi de « variable d'ajustement »

Longtemps, ces crédits d'intervention ont servi, au sein d'un programme 105 particulièrement contraint, de variable d'ajustement, comme votre commission l'avait dénoncé à plusieurs reprises par le passé.

Après la **baisse drastique** qui avait particulièrement affecté ses crédits d'intervention (-40 % en 2007-2008), **dénoncée par votre commission**, le budget de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) a connu une relative **stabilisation** entre 2009 et 2012.

CRÉDITS EXÉCUTÉS, EN €

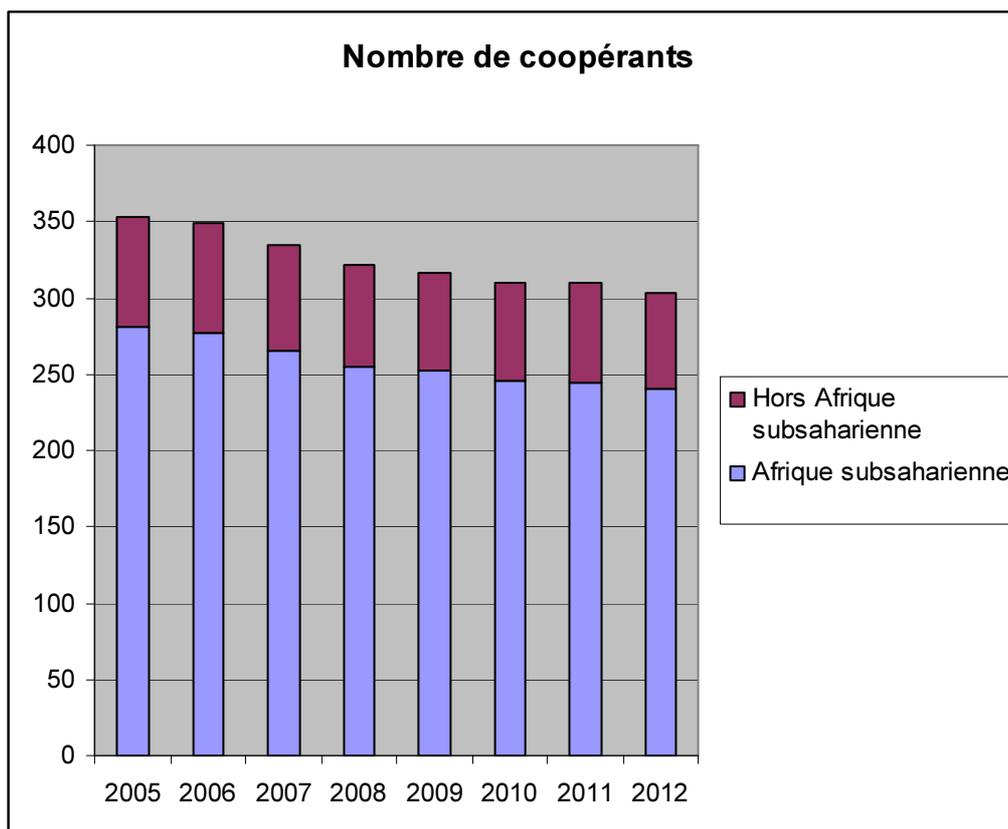
Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budget exécuté	93 512 984	112 515 722	106 418 616	97 987 683	95 359 000	95 366 490	91 847 251	80 600 595
dont HT2	48 366 006	54 527 801	51 433 285	28 333 284	33 069 640	33 312 819	32 852 975	34 140 125
dont T2	45 146 978	57 987 921	54 985 331	69 654 399	62 289 360	62 053 671	58 994 276	46 460 470

Ces crédits ont pourtant un fort **effet de levier** et permettent d'agir à grande échelle, en partenariat avec 139 autres états ou organisations internationales, dans des régions particulièrement sensibles comme la zone Sahélienne, où le renforcement des capacités des États à lutter contre la menace terroriste est un enjeu vital pour la stabilité de la région. Ainsi, ce sont plus de 36 000 personnes qui ont bénéficié à un titre ou à un autre des actions de formation en 2011, dont 1 000 stagiaires accueillis en France, 2 400 dans les écoles africaines, et 11 000 stagiaires en langue française.

**L'impact d'un directeur des études français dans une école régionale africaine de maintien de la paix est considérable rapporté aux crédits budgétaires nécessaires pour le financer. L'enjeu est de mettre les pays partenaires en situation de traiter des enjeux tels que le terrorisme islamique, la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants, l'insécurité des flux maritimes....**

**L'impact de nos actions de formation et de structuration est considérable aussi pour organiser dans les pays partenaires une meilleure réponse aux catastrophes naturelles récurrentes (inondations, sécheresse, cyclones...). En organisant et en structurant les forces, en faisant de la planification, les progrès peuvent être considérables, car les capacités en matière de génie, de santé, de transport, de logistique ou encore de transmissions, sont bien souvent présentes.**

Le nombre de coopérants est malheureusement en diminution ces dernières années. Les chiffres sur le triennum 2013-2015 conduiront encore à une réduction de leur nombre.



## **2. Un recentrage forcé**

**Dans le projet de loi de finances pour 2013, les crédits de la coopération de sécurité et de défense (31,95 millions d'euros) sont soumis à la norme de baisse de 7 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention.**

**En 2014 l'effort sera de 4 %, en 2015 ils baisseront de 4 % à nouveau.**

**Votre commission déplore que l'effort budgétaire porte sur des dépenses qui ont pourtant un fort effet de levier, qu'il s'agisse de diplomatie économique et de soutien à l'export, de francophonie, de présence et de conseils de haut niveau auprès de dirigeants ou de formation des élites militaires.**

Cette diminution des crédits va accélérer le mouvement, entamé, de recentrage forcé des crédits sur quelques actions ciblées et de hiérarchisation des actions autour de quelques grandes priorités.

**En clair, comme il n'est plus possible de tout faire, la coopération va se concentrer sur les zones et les actions jugées les plus efficaces ou les plus essentielles.**

Des priorités ont ainsi été définies :

Priorités **thématiques** : lutte contre le terrorisme, le narcotrafic, l'insécurité maritime ; actions d'influence par le conseil de haut niveau et la formation des cadres militaires ;

Priorités **géographiques** par continent :

- En Afrique subsaharienne : pays de la bande sahélo-saharienne (Mauritanie, Niger et Mali), pays en sortie de crise (Guinée, Niger), pays avec lesquels existent des accords de partenariat de défense (Sénégal, Gabon, Cameroun, Djibouti, RCA, Togo, RCI), sécurité maritime des pays du Golfe de Guinée et du Golfe d'Aden,

- En Afrique du Nord, le Maroc et la Tunisie, auxquels s'ajoute la Libye dans le cadre de la sortie de crise ;

- Au Proche-Orient, le Liban et la Jordanie ; et au Moyen-Orient, les États du Golfe (EAU, Qatar, Arabie Saoudite) ;

- En Asie, l'effort sera concentré sur l'Afghanistan, le Cambodge et la Malaisie ;

- En Amérique latine : sur le Brésil et l'Argentine.

#### **Un cas pratique : l'Afghanistan**

La politique de coopération de sécurité et de défense conduite par la DCSD au profit de l'Afghanistan s'inscrit dans un contexte où les efforts internationaux pour la reconstruction d'une Armée Nationale Afghane (ANA) et la création de forces de police et de sécurité nationales s'accroissent dans la perspective du désengagement de nos forces du théâtre afghan d'ici la fin de l'année.

L'action de la DCSD entre également dans le cadre du traité quinquennal d'amitié franco-afghan, signé le 27 janvier 2012, qui vise à accompagner le processus de transition afghan au-delà de 2014.

S'agissant de la coopération de sécurité intérieure, l'effort du ministère des Affaires étrangères sera renforcé par l'ouverture d'un poste de coopérant gendarme qui deviendra conseiller du commandant en chef de la Police nationale afghane (ANCOP).

Il s'ajoutera à l'expert technique international (ETI) en place depuis 2009 qui est en charge de la composante "police" du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) "Appui à la Réforme du secteur de sécurité (RSS)" en Afghanistan.

Ce FSP, doté initialement de 1,8 million d'euros en AE pour la composante police, fait actuellement l'objet d'une procédure de prolongation jusqu'à 2014 et sans doute, dans un deuxième temps, jusqu'à la fin 2015, avec un abondement prévu pour cette composante de 420 000 euros supplémentaires.

Pour mémoire, les axes d'effort de ce FSP sur la composante sécurité sont les suivants :

- appui à la police judiciaire (lutte contre les stupéfiants; laboratoire de police scientifique; brigades des mineurs) ;
- création d'un service de protection des personnalités ;
- lutte contre la fraude documentaire ;
- appui à l'ANCOP ;
- volet protection civile.

La contribution du Département dans le domaine de la sécurité intérieure peut être estimée annuellement à environ 720 000 euros : crédits de paiement au titre du FSP (425 000 euros), salaires du coopérant gendarme et de l'ETI (295 000 euros par an).

La DSCD soutient plusieurs **écoles africaines de maintien de la paix**, 17 au total, qui concourent, grâce à la formation dispensée et la participation de leurs anciens stagiaires à des opérations de maintien de la paix, à la résolution des crises du continent africain.

En particulier, 3 écoles nationales à vocation régionale (ENVR) ont été créées à l'initiative de la France: l'école de maintien de la paix (EMP) de Bamako au **Mali**, le centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution (CPADD) de Ouidah au **Bénin** et l'école internationale des forces de sécurité (EIFORCES) d'Awaé au **Cameroun**.

#### **L'école de maintien de la paix de Bamako**

L'école dispose aujourd'hui d'un statut d'école internationale, gérée par un conseil d'administration (CA). Sept pays (Royaume-Uni, Suisse, États-Unis, Canada, Pays-Bas, Allemagne et Danemark) ont été d'emblée associés à ce projet et ont rejoint le Mali et la France, initiateurs du projet. D'autres pays (Japon et Argentine) et la CEDEAO sont également devenus membres à part entière du CA. D'autres organismes sont susceptibles de les rejoindre prochainement (Australie, OIF, UN Office for Western Africa).

L'EMP de Bamako a pour mission de contribuer au renforcement des capacités des Etats africains en matière de soutien à la paix et à la mise en place de la brigade ouest de la force africaine en attente (FAA). A ce titre, elle est chargée de :

- former des stagiaires militaires et civils provenant des Etats africains et particulièrement des Etats membres de la CEDEAO en vue de leur permettre de participer à des opérations de maintien de la paix menées dans le cadre des Nations unies, de l'Union Africaine ou de toute autre organisation régionale ;
- faire acquérir ou entretenir des connaissances fondamentales, ainsi que des savoir-faire techniques et tactiques liés aux OMP ;

- contribuer au renforcement de la culture de la paix en dispensant un enseignement pluridisciplinaire de qualité, adapté aux réalités africaines, ouvert sur le monde et reposant sur les concepts de paix et de sécurité.

L'EMP jouit d'une notoriété qui dépasse très largement le cadre de sa région hôte et forme des officiers de toutes les autres organisations sous-régionales africaines, notamment grâce à l'introduction de cours dispensés en anglais. L'EMP forme ainsi plus de 800 stagiaires annuellement. Elle devrait recevoir un soutien financier de l'UE suite à l'étude conjointe UE-UA, qui a été menée concernant les centres d'excellence africains.

L'EMP noue par ailleurs des partenariats avec des écoles étrangères. Elle a ainsi envoyé des instructeurs en 2010 (sur financement de l'OIF) au centre national de gestion des forces de maintien de la paix d'Oudong, au Cambodge, pour un stage d'état-major.

La France met à disposition de l'école un coopérant militaire occupant la fonction de directeur des études et participe à hauteur de 150 000 euros par an aux frais de fonctionnement de l'EMP.

#### **Le centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution de Ouidah**

Créé en 2003, le CPADD est une école nationale à vocation régionale (ENVR) soutenue par la France dont la vocation consiste à former des instructeurs dans le domaine du déminage civil et militaire. Il convient de souligner que, depuis 2006, ce centre est ouvert aux ONG qui l'utilisent pour former une partie de leur personnel africain. Le centre propose des formations répondant à la fois aux besoins des programmes de déminage humanitaire et aux opérations de maintien de la paix en cours sur le continent africain.

Au cours des dernières années, de nombreux pays ou organisations internationales ont souhaité participer au fonctionnement de ce centre aux côtés du Bénin et de la France, notamment le Canada, la Belgique, l'OIF, le Japon et le Brésil.

Par ailleurs, le CPADD a noué, au cours des dernières années, des liens forts avec de nombreux partenaires internationaux, notamment avec le CNDH (centre national de déminage humanitaire), l'ESAG (école supérieure et d'application du génie), le CIDHG (centre international du déminage humanitaire de Genève) ou encore l'UNMAS (United Nations Mine Action Service).

Depuis sa création, le CPADD a accueilli et formé plus de 2 600 stagiaires et est devenu le centre de référence s'agissant de la formation dans le domaine du déminage sur le continent africain.

La France met à disposition du centre deux coopérants militaires, dont l'un occupe la fonction de directeur des études, et participe à hauteur de 164 000 euros par an au fonctionnement de l'EMP.

*Source : DCSD, ministère des affaires étrangères*

### **B. DES CRÉDITS DE LA DIRECTION DE LA PROSPECTIVE À L'ÉTIAGE**

Depuis que votre commission a fait, dans le rapport d'information n°585 de juin 2011 « *La fonction « anticipation stratégique » : quel renforcement depuis le Livre blanc ?* », le diagnostic de l'insuffisance des moyens et surtout du rayonnement des capacités françaises d'analyse stratégique et d'anticipation, vos rapporteurs apportent une attention toute particulière aux crédits de la direction de la prospective.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, au sein des dépenses de l'action 01 « Coordination de l'action diplomatique » les à la direction de la prospective (DP) sont **stabilisées au niveau de la LFI 2012.**

**1 160 000 € sont prévus pour la direction de la prospective**, qui en consacra plus de 60 % (730 000 €) au programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA), et 430 000€ à ses dépenses d'intervention pour les travaux de recherche.

Le programme PIPA prévoit la prise en charge en France de jeunes responsables étrangers appelés à exercer une influence croissante dans les affaires de leur pays et dans les relations de celui-ci avec la France. Depuis sa création en 1989, 1 500 personnes environ ont bénéficié de séjours d'études personnalisés dans le cadre du PIPA.

#### LE PROGRAMME D'INVITATION DES PERSONNALITÉS D'AVENIR (PIPA)

Ce programme, inspiré très largement du programme américain « *International visitors program* », qui touche chaque année près de 3 000 personnes, permet d'inviter en France 100 personnalités d'avenir chaque année, de jeunes étrangers (personnalités politiques, universitaires, responsables associatifs, décideurs, en général âgés d'environ 35 ans) identifiés par le réseau diplomatique et consulaire comme de jeunes responsables appelés à exercer une influence croissante dans les affaires de leur pays et dans les relations de celui-ci avec la France.

Le programme fait un pari sur la carrière future de la jeune élite qui est invitée à y participer. Les visites sont organisées autour des thèmes suggérés par l'invité et concernent pour la plupart la découverte du système institutionnel et judiciaire, la politique de la ville, les relations internationales, et permettent, aux travers de contacts professionnels, de diffuser une culture et une connaissance approfondie de la France, de ses institutions et de ses entreprises. L'invité peut ainsi recueillir directement auprès de responsables français, d'intellectuels, de chefs d'entreprise, ses propres informations, loin des stéréotypes habituels.

L'objectif principal de ce programme est de modifier la perception et l'image de la France et de doter les futurs responsables d'un réseau direct de contacts professionnels, débouchant parfois sur des projets de coopération directe.

Ce programme bénéficiera en 2013 de 730 000 € de crédits.

Les notes de la Direction de la Prospective, d'une très grande qualité, méritent d'irriguer davantage la réflexion sur les enjeux et les priorités du ministère des affaires étrangères. **En particulier, vos rapporteurs estiment que les tentatives d'élaboration d'une doctrine française, formalisée et partagée par plusieurs ministères, sur la diplomatie face aux pays émergents, mérite particulièrement d'être encouragée.**

## V. LE CENTRE DE CRISE, DES CRÉDITS PRÉSERVÉS MAIS DES BESOINS NON SATISFAITS

### 1. L'une des principales réussites de la réforme entamée en 2007

#### *a) Des missions définies par les Livres blancs de 2008*

Le centre de crise a été mis en place en **juillet 2008** au sein du Quai d'Orsay à la suite des Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale et sur la politique étrangère et européenne de la France, pour améliorer la capacité du ministère des affaires étrangères à **réagir aux crises à dimension transnationale**. Doté d'une cinquantaine d'agents, le CDC a vocation à coordonner et mobiliser l'ensemble des moyens du Quai d'Orsay et, plus largement, de tous les intervenants français à l'étranger.

Il est conçu pour être le point d'entrée privilégié au ministère pour les autres administrations et les partenaires extérieurs (entreprises, ONG...) pour le signalement des événements à risque, susceptibles d'appeler en urgence des réactions des autorités diplomatiques ou consulaires françaises.

**Le centre est compétent à la fois pour les crises mettant en danger la sécurité des Français à l'étranger et pour les crises à caractère humanitaire.**

Le centre de crise a pour vocation d'assumer trois types de fonctions :

**Avant la crise**, il est chargé de la veille et de l'alerte précoce. Il prépare l'action des pouvoirs publics par l'identification des personnels et des matériels nécessaires en situation de crise et par l'organisation d'exercices ad hoc.

**Pendant la crise**, il joue un rôle de coordination opérationnelle de manière à assurer la mise en œuvre des orientations stratégiques arrêtées par l'autorité politique.

**Après la crise**, il coordonne plus particulièrement les retours d'expérience sur les crises extérieures.

**Le centre cumule donc des missions consulaires et humanitaires d'urgence.**

Pour mener à bien ces missions, le centre s'appuie sur les capacités de tous les ministères et services de l'État concernés, en plus de celles du ministère des Affaires étrangères.



bien la couverture financière des opérations d'urgence. Le CDC dote les ambassades et les consulats de moyens adaptés :

- pour constituer des stocks liés aux évacuations,
- pour faire face à des dépenses imprévues en matière humanitaire ou de sécurité des Français,
- pour organiser un réseau de communication performant entre les autorités consulaires et nos compatriotes (radios, satellite, GSM...).

En période de crise, l'unité participe aux opérations d'urgence :

- d'affrètement d'avions et de navires pour les transports humanitaires et les évacuations,
- d'organisation de l'approvisionnement en matériels et biens humanitaires et de première urgence. Le CDC dispose d'un fonds de concours, géré par cette unité à partir duquel des actions humanitaires complémentaires peuvent être menées, en liaison avec les ONG urgentistes.

Un petit nombre de chargés de mission auprès du directeur du centre de crise jouent enfin le rôle d'interlocuteurs spécifiques avec l'ensemble des acteurs potentiels de la gestion des crises : ONG, collectivités territoriales, entreprises, centres de crises des autres administrations, partenaires européens.

**Comme vos rapporteurs ont pu le constater lors de leur récente visite au centre de crise, le 18 octobre dernier, l'engagement des personnels est total.**

La Cour des comptes, dans un récent référé (22 juin 2012) sur le centre de crise, a d'ailleurs relevé que **le temps de travail** des personnels du centre de crise est largement supérieur à l'obligation de service dans la fonction publique et dépasse régulièrement les 50 heures hebdomadaires.

Dans son référé, la Cour observe que *« les pointages horaires font apparaître que 40 % des agents accomplissent, hors activation d'une cellule de crise, une durée hebdomadaire de près de 60 heures, sans qu'un texte particulier n'ait prévu de dérogation. »*

Interrogé sur ce point par vos rapporteurs lors de leur visite sur place, le directeur du centre de crise a répondu que *« les dépassements d'horaire sont inhérents à l'activité d'un service d'urgence opérationnel 24 heures sur 24 et concernent l'ensemble des personnels. Pour cette raison, **un régime dérogatoire est en train d'être mis en place** : le passage du temps de temps de travail au centre de crise à 65 heures hebdomadaires a été approuvé par le comité technique ministériel du ministère des Affaires étrangères les 30 et 31 mai 2012 ; la publication des décrets correspondants, qui nécessitent notamment un passage en Conseil d'État et devant le Conseil supérieur de la Fonction publique, devraient intervenir courant 2013. Le nouveau régime prévoit normalement des contreparties sous forme de temps de repos supplémentaires et de compléments de rémunération. »*.

## 2. Des moyens consolidés

### *a) Des dotations budgétaires préservées*

Le centre de crise émerge à deux programmes budgétaires : non seulement le programme 105 pour la sécurité des Français à l'étranger, mais aussi le programme 209 pour l'action humanitaire, autrement appelé fonds d'urgence humanitaire (FUH). Le programme 105 supporte les dépenses courantes de fonctionnement du service.

Le budget du centre de crise a deux caractéristiques :

- la stabilité, le montant restant chaque année identique à quelques milliers d'euros près ; le réajustement intervenu sur le programme 105 en 2010 (+32 %) correspond en fait au transfert sur le budget du centre de crise de sa quote-part de dépenses de fonctionnement auparavant imputable au budget de l'hôtel du ministre.

- un écart important entre les dotations initiales et les dépenses réalisées : 107 % sur le programme 105 et 315 % sur le programme 209. Cet écart est comblé par trois sources : des redéploiements de crédits, des versements effectués par des contributeurs sur le fonds de concours et enfin, par des décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Ainsi, la baisse de 4,95 % (soit 105 000 euros) du budget dévolu à l'action 1 du programme 105 (sécurité des Français à l'étranger) dans le projet de loi de finances pour 2013 résulte d'un simple ajustement technique lié aux changements de statut juridique d'un certain nombre de subventions allouées à des associations. **Le montant global, soit 2 millions d'euros**, reste inchangé par rapport aux années précédentes. Il s'agit en effet d'une action prioritaire pour le ministère des Affaires étrangères.

Il convient par ailleurs de se souvenir que les dépenses de l'action 1 du programme 105 sont éligibles au programme interministériel 552 qui permet des ré-abondements de crédits en cas de dépenses exceptionnelles liées à des crises. **C'est ainsi que pour une dotation annuelle d'un montant constant d'environ 2 millions d'euros, les dépenses supportées par l'action 1 ont été respectivement de 4,1 millions d'euros en 2010, de 4,8 millions d'euros en 2011 et de 2,4 millions d'euros (à ce stade) en 2012.**

#### LE COÛT DES RAPATRIEMENTS

Les crises les plus mobilisatrices et coûteuses relatives à la sécurité des Français, intervenues depuis mai 2010 sont :

- la crise nucléaire japonaise de mars 2011 au cours de laquelle environ 1 000 Français ont été rapatriés. Cette crise a coûté plus de 1,6 M€. Les affrètements d'avion pour ce rapatriement ont représenté le poste le plus onéreux ;
- la crise politique libyenne de février 2011, qui a également conduit à organiser le rapatriement des Français sur place. Cette crise a coûté environ 390 000 € ;
- la crise politique ivoirienne a également entraîné des dépenses importantes, de l'ordre de 250 000 €, notamment en raison des renforts envoyés sur le terrain pour évacuer les Français.

Source : centre de crise du ministère des affaires étrangères

#### *b) Des risques juridiques mieux pris en compte*

Dans son récent référé, la Cour des comptes décelait une certaine fragilité juridique des conditions d'exercice des activités du centre (régime des agents, des rapatriements, conséquences juridiques des fiches « conseils aux voyageurs »).

Les analyses de la Cour des comptes résumaient en fait les conclusions d'une série d'études réalisées par le centre de crise en 2010-2011 sur le thème de la sécurité juridique de ses activités. Depuis lors, ainsi que la Cour des comptes en a été informée, les solutions envisagées ont pu être mises en œuvre.

1) Les personnels du centre de crise en **mission d'urgence** sur des théâtres de crise bénéficient désormais d'une couverture assurantielle identique à celle des militaires en opérations.

2) La production des **Conseils aux voyageurs** est strictement encadrée : d'une part, un télégramme circulaire d'instruction du Secrétaire général du Quai d'Orsay précise que les conseils ont pour seul objectif la sécurité de nos compatriotes et doivent se fonder sur des faits objectifs ; d'autre part, la procédure de mise à jour des conseils bénéficie désormais d'une certification qualité ISO 9001 qui garantit le respect d'un certain nombre de formes et de délais. Au final, et en l'état des textes et de la jurisprudence, il y a lieu de considérer que les Conseils aux voyageurs répondent aujourd'hui de façon tout à fait satisfaisante aux critères objectifs qui permettent de garantir leur sécurité juridique.

Le projet annuel de performance prévoit que 80 % des fiches Conseils aux voyageurs sont relues tous les 2 mois. En pratique, ceci signifie que chaque fiche fait l'objet d'un contrôle obligatoire au moins 4 ou 5 fois par an. Par ailleurs, à l'issue de ces contrôles mais beaucoup plus souvent en raison de la survenue d'événements, ces fiches font l'objet de 900 à 1 000 mises à jour chaque année. En moyenne, une fiche est donc actualisée 4 fois par an, étant

entendu que les fiches des pays sensibles peuvent être modifiées une dizaine de fois par an ou plus si la situation le justifie.

3) Les **évacuations** de ressortissants comptent au nombre des actes de gouvernement et, par nature, se déroulent dans des circonstances exceptionnelles. Dans ces conditions, la possibilité qu'un recours contentieux puisse être déclaré recevable est extrêmement faible. Le centre de crise veille néanmoins, lorsque la situation le permet, à assurer la bonne information des personnes qui peuvent bénéficier d'une évacuation pour leur permettre de prendre leur décision de départ de façon éclairée, notamment à l'égard des risques qu'elles seraient susceptibles d'encourir à cette occasion. Il convient de préciser que pour l'heure aucun recours contentieux, ni aucune plainte n'a jamais été déposée au sujet d'une évacuation.

*c) La mise à jour des plans de sécurité des ambassades*

Ce référé pointe aussi une lacune inquiétante pour l'actualisation des plans de sécurité des ambassades (reliés en partie aux problèmes du logiciel utilisé pour ces plans, le logiciel « *Phèdre* »).

Interrogé sur ce sujet, le ministère fait valoir que le logiciel « *Phèdre II* », qui a fait l'objet des remarques de la Cour des comptes, a depuis lors été remplacé par le logiciel « *Phèdre III* », en service depuis le mois de février 2012. Le ministère juge que « **la situation a d'ores et déjà était considérablement améliorée et l'objectif de la mise à jour de 75 % des plans de sécurité au 31 décembre 2012 devrait être tenu.** ».

Il convient de souligner que tous les plans de sécurité des postes, loin s'en faut, n'ont pas à faire l'objet d'une remise à niveau substantielle. C'est le cas par exemple des plans de sécurité des postes situés dans des pays développés. Par ailleurs, les postes situés dans des pays à risques élevés disposent tous de plans de sécurité à jour.

### **3. Des besoins opérationnels non totalement satisfaits**

*a) Le besoin d'un hôpital de campagne pour gérer les crises humanitaires*

Lors de leur visite au centre de crise, vos rapporteurs ont pu constater que **tous les besoins opérationnels du centre de crise n'étaient pas satisfaits.**

En particulier, le manque d'un « hôpital de campagne » léger et modulable, déployable facilement en cas de crise humanitaire, se fait cruellement sentir.

En effet, le centre de crise est régulièrement sollicité pour la projection de « *dispositifs d'appui sanitaires* » au profit de populations étrangères touchées par une situation d'urgence médicale.

Pour l'heure, seuls le ministère de la défense et dans un moindre mesure le ministère de l'intérieur sont en mesure de mettre en œuvre de tels

dispositifs pour le compte du ministère des affaires étrangères. Trois organismes non gouvernementaux disposent de capacités de projection médicale de haut niveau : la Croix-Rouge française (en partenariat avec leurs homologues allemands) Médecins sans frontière et Médecins du Monde.

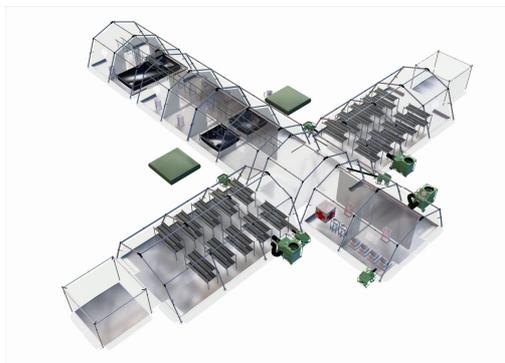
Dans les quatre dernières années, le CDC a été **sollicité à sept reprises** pour l'envoi de structures médicales « *de campagne* » : les moyens du ministère de la défense ont été retenus dans un cas (Jordanie 2012), ceux de la sécurité civile dans deux cas (Sri-Lanka 2009, Haïti 2010), la gestion des autres urgences ayant été confiée soit au ministère de la Santé (Gaza 2009, Brazzaville 2012) soit à des ONG.

Le constat commun à toutes ces situations d'urgence est pourtant **le manque de modularité de moyens disponibles**. Tous sont assujettis à une sorte de « loi du tout ou rien » qui impose, de fait, soit une structure top lourde et peu adaptée, soit une structure trop légère et vite dépassée par le nombre de victimes.

S'y ajoutent des frais de transport proportionnels à la charge embarquée: deux avions cargo sont nécessaires pour le transport de ces structures. **L'acquisition d'un dispositif plus flexible (et donc de taille plus ajustée) devrait permettre une réduction significative des frais d'acheminement.**

Encore récemment, l'antenne chirurgicale du Ministère de la Défense déployée en Jordanie au profit de réfugiés syriens a montré sa remarquable efficacité mais aussi sa difficulté à répondre, au-delà des besoins chirurgicaux, à des demandes plus « courantes », médicales et pédiatriques (soins primaires, vaccinations, troubles alimentaires).

Il existe aujourd'hui des équipements légers, modulables, moins compliqués à déployer, complémentaires des autres moyens que l'État peut mettre à disposition en pareil cas. Le Centre de crise aurait besoin d'une structure modulaire dont le socle commun (cinq à six tentes) permettrait la mise en place rapide d'un premier niveau de réponse à la crise.



Structure sanitaire projetable : socle commun

Selon la nature de l'évènement, des modules complémentaires viendraient renfoncer et adapter l'équipement initial (module chirurgical, module pédiatrique, module de chirurgie dentaire). Enfin, deux modules annexes permettraient l'hébergement des personnels de santé.

**Votre commission juge souhaitable de permettre au centre de crise de se doter d'un tel équipement, dont le coût est estimé à 1 million d'euros environ, auxquels s'ajoutent 7 à 8% de frais de fonctionnement annuels.**

*b) Vers des moyens communs pour les rapatriements au sein de l'Union européenne ?*

Depuis l'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il existe une obligation d'assistance consulaire, dans les États tiers, pour les citoyens de l'Union européenne dont l'État ne serait pas représenté. Une proposition de directive sur la protection consulaire est actuellement en cours de discussion, pour la mise en œuvre effective de ces dispositions.

A ce titre, les autorités françaises considèrent que la création d'un **mécanisme de financement** pour la prise en charge des coûts induits par les prestations consulaires accordées aux citoyens de l'Union non-représentés apparaît nécessaire pour garantir l'exercice de la protection consulaire la plus effective possible par les États membres représentés.

Des procédures de **remboursement** d'État à État sont prévues mais elles sont trop complexes : remboursement au cas par cas par l'État membre du citoyen non-représenté bénéficiaire d'une prestation consulaire. Ce dispositif, très lourd à gérer, risque d'entraîner une charge de trésorerie et de travail importante pour les États membres prestataires de services (dont la France dans bien des cas), alors mêmes que certaines prestations représentent un coût significatif. Ainsi, les études réalisées en coût complet (salaires, frais de fonctionnement, coûts additionnels) indiquent que la délivrance d'un laissez-passer à un citoyen européen non représenté au Maroc par exemple est estimée à 500 euros et la prise en charge d'un détenu à plus de 5 000 euros.

Votre commission appuie totalement le Gouvernement français dans son souhait de mettre en place un dispositif plus souple, plus efficace et plus équitable, passant par l'établissement d'un **guichet unique** pour le remboursement des prestations, ce qui permettrait de lever les incertitudes sur le remboursement des prestations, de réduire les délais moyens de remboursement et d'assurer un traitement homogène de ces demandes.

La **création d'un mécanisme de financement dédié** permettrait également un meilleur suivi des dépenses liées à la protection consulaire des citoyens non représentés. Les délégations de l'Union européenne pourraient être le point d'entrée du mécanisme.

En cas de **crise**, et depuis novembre 2007, un mécanisme européen peut être déclenché en vue de soutenir, dans le cadre d'actions de protection civile, l'assistance consulaire offerte aux citoyens de l'Union présents dans des

pays tiers, si les autorités consulaires des États membres en font la demande<sup>1</sup>. Lorsque le mécanisme est activé, le centre de suivi et d'information (MIC) de la Commission européenne, c'est-à-dire sa cellule opérationnelle, permet d'avoir accès à **un vaste réseau de ressources de protection civile provenant des 31 pays participants** (États membres, pays de l'EEE et Croatie), favorisant ainsi la **mise en commun et la mobilisation des ressources disponibles** (par exemple, moyens de transport, d'assistance médicale et d'évacuation, abris provisoires, etc.), ainsi que les échanges d'informations. Après les attentats de Bombay, en novembre 2008, un avion Medevac suédois, cofinancé par la Commission dans le cadre du MIC, a évacué six Européens blessés. Le mécanisme a été activé une nouvelle fois récemment, dans le contexte de la crise libyenne, pour aider les autorités consulaires à procéder à une évacuation rapide des citoyens de l'Union. C'est ainsi que la Hongrie a fourni un avion, cofinancé par le MIC, pour évacuer de Tripoli 29 Roumains, 27 Hongrois, 20 Bulgares, 8 Allemands, 6 Tchèques et 6 autres personnes dont certaines étaient des citoyens de l'Union.

Il faut reconnaître que, la plupart du temps, compte tenu du faible nombre d'États capables de mener à bien des rapatriements de grande ampleur, les capacités françaises sont sollicitées.

**Aussi votre commission souhaiterait, quant à elle, que le Gouvernement introduise dans la négociation communautaire en cours la question de moyens propres dont pourrait disposer la Commission pour assurer ces rapatriements, au-delà de la seule mise en commun des moyens des membres. Pourquoi ne pas envisager l'acquisition de deux avions, sur financement européen, pour assurer toute son effectivité à la protection consulaire européenne ?**

Avec l'accès des citoyens à la mobilité internationale et la montée des menaces dans les zones de crise, cette question pourrait ne pas être que théorique. Le nombre de voyages effectués par des citoyens de l'Union européenne dans des pays tiers est passé de plus de 80 millions en 2005 à plus de **90 millions en 2008**, et l'on prévoit que le volume des déplacements continuera à croître. Selon les estimations de la Commission européenne, **plus de 30 millions de citoyens de l'Union résident à titre permanent dans un pays tiers**. Or, de nombreux États membres ne sont représentés qu'aux États-Unis, en Chine et en Russie.

**La France est d'ailleurs bien souvent « Nation pilote » pour effectuer ces rapatriements. Votre commission estime que la réflexion sur des moyens propres, au niveau de l'Union européenne, doit être lancée, pour donner corps au concept de citoyenneté européenne, à l'instar de ce qui existe en matière de lutte contre les feux de forêt par exemple.**

---

<sup>1</sup> Article 2, paragraphe 10, de la décision 2007/779/CE du Conseil du 8 novembre 2007.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 22 novembre 2012, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est instauré.

Mme Nathalie Goulet. – Nous devons être créatifs ; j'en veux pour preuve l'amendement que la commission des finances vient d'adopter supprimant la moitié des ambassadeurs thématiques, suivant une démarche que j'avais initiée ces dernières années, sans être suivie jusque là. Pour le réseau, nous devons être inventifs pour permettre des redéploiements de personnels. Si nous ne pouvons que soutenir politiquement l'ambition, portée par Laurent Fabius, de développer notre diplomatie économique, comment ne pas regretter le manque de coordination de nos moyens ? L'ambassadeur doit naturellement être le chef d'orchestre du dispositif économique. Nous avons, il faut le dire, de grosses difficultés à obtenir une évaluation objective de l'action d'UbiFrance. Dans ces conditions, les entreprises ne sont pas bien soutenues, nous perdons des marchés pour des raisons que nous pourrions éviter. Je m'appête d'ailleurs à déposer une série d'amendements sur ce sujet.

M. Robert del Picchia. – Au sujet de l'amendement évoqué par Madame Aïchi, sur l'hôpital de campagne du Centre de crise, j'aimerais préciser que les crédits qui ne seraient pas dépensés en 2013 sur le programme « Français de l'étranger » pour organiser les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, si celles-ci sont repoussées, devraient, à mon sens, être plutôt reportés sur les bourses scolaires dont bénéficient les élèves du réseau d'enseignement français à l'étranger. D'ailleurs, même si les élections sont reportées, d'inévitables opérations de préparation nous amèneront sans doute à consommer, ne serait-ce que partiellement, cette ligne budgétaire.

Mme Leila Aïchi, co-rapporteur pour avis. – J'envisage aussi de proposer le redéploiement des crédits nécessaires à l'hôpital de campagne du centre de crise depuis le programme 185. Il s'agit, je le rappelle, d'un amendement d'appel.

M. Jeanny Lorgeoux. – Je soutiens cet « appel ».

M. Christian Poncelet. – Je voterai en faveur des crédits du programme.

M. Christian Cambon. – L'implication plus ou moins forte de l'ambassadeur en matière économique dépend beaucoup de sa qualité propre. J'estime qu'il faut se soucier davantage des PME que des grandes entreprises pour le soutien à l'exportation. Nous devrions nous inspirer de l'organisation allemande.

M. Alain Gournac, co-rapporteur pour avis. – Nous connaissons tous dans nos circonscriptions des petites entreprises qui n'osent pas se lancer à

l'export. Il y a beaucoup à faire. Pourquoi ne pas développer le « portage » à l'export des petites entreprises par les plus grandes ?

Mme Leila Aïchi, co-rapporteur pour avis – La pertinence du dispositif UbiFrance n'est pas toujours avérée. En Algérie par exemple, j'ai pu observer, lors d'un déplacement, que la dimension politique était déterminante pour les échanges commerciaux, et que la réponse « UbiFrance » n'était pas forcément la meilleure. Les entreprises allemandes ont un avantage comparatif : à l'export elles n'ont qu'un seul guichet, là où, en France, les garanties de la COFACE transitent par des établissements financiers, ce qui multiplie les intervenants et renchérit les coûts.

Mme Nathalie Goulet. – Nous devons être plus offensifs et demander des échéances au gouvernement sur cette question de la diplomatie économique, que nous devons suivre tout au long de l'année, sinon rien ne se passera.

M. Jacques Gautier. – Je tenais à préciser que je voterai en faveur de l'adoption des crédits du programme que nous examinons, de même que pour les crédits consacrés à l'aide au développement.

M. Jean-Pierre Cantegrit. – Je ferai de même. L'économie allemande bénéficie d'un réseau de petites entreprises de taille plus importante qu'en France. S'il est utile d'appuyer les grandes entreprises, il faut surtout aider les PME et, pourquoi pas, confier aux premières le soin d'entraîner les secondes à l'export ? En tant que président de la Caisse des Français de l'étranger, je voulais vous faire part d'une tendance qui pousse à l'optimisme : la part des petites entreprises dans les adhérents de la caisse, bien qu'encore minoritaire, est en augmentation.

Mme Kalliopi Ango Ela. – Développer le lien entre les PME françaises et celles créées dans les pays étrangers par des Français serait à mon avis très positif. J'estime en outre que l'Assemblée des Français de l'étranger est un réservoir d'expertise et de connaissance du terrain qu'il faut mieux utiliser. Ses conseillers connaissent en particulier les subtilités législatives des pays de résidence.

M. Christian Poncelet. – Je peux témoigner d'avoir agi, par le passé, auprès de grands groupes pour qu'ils soient des portes d'entrée pour les PME sur les marchés extérieurs où ils étaient déjà positionnés. Cette démarche donnait des résultats très positifs.

Puis la commission a émis un avis favorable, à l'unanimité, à l'adoption des crédits du programme 105 au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Puis la commission a émis un avis favorable, à l'unanimité, à l'adoption des crédits du programme 105 au sein de la mission « Action extérieure de l'État ». Lors du vote sur l'ensemble des crédits de la mission Action extérieure de l'État pour 2013, la commission s'est prononcée pour leur adoption.

## ANNEXE N°1 : EFFECTIFS DES AMBASSADES

### EFFECTIFS DES REPRÉSENTATIONS DIPLOMATIQUES DE LA FRANCE PAR PAYS

FORMAT	FE = Formats d'Exception		G2 agents titulaires et CDI à l'étranger				
	PMP = Postes à missions prioritaires		G3 agents contractuels				
	PME = Postes à Missions Élargies		G4 Militaires				
	PPD = Postes de Présence Diplomatique		G5 agents de droit local				
DIR.	PAYS	FORMAT	G2	G3	G4	G5	Total
Amérique	ARGENTINE	PME	19,0	19,0	4,0	41,6	<b>83,6</b>
	BARBADE	NC		1,0			<b>1,0</b>
	BOLIVIE	PMP	7,0	10,0	2,0	12,3	<b>31,3</b>
	BRÉSIL	PME	43,0	58,0	4,0	90,6	<b>195,6</b>
	CANADA	PME	65,0	30,0	1,0	64,6	<b>160,6</b>
	CHILI	PMP	12,0	18,0		28,6	<b>58,6</b>
	COLOMBIE	PMP	14,0	18,0	5,0	30,0	<b>67,0</b>
	COSTA RICA	PMP	7,0	10,0		11,0	<b>28,0</b>
	CUBA	PMP	11,0	9,0	3,0	12,3	<b>35,3</b>
	DOMINIQUE	NC		1,0			<b>1,0</b>
	ÉQUATEUR	PMP	9,0	6,0	2,0	17,0	<b>34,0</b>
	ÉTATS-UNIS	PME/FE	121,0	105,0		191,5	<b>417,5</b>
	GUATEMALA	PMP	7,0	6,0	3,0	11,0	<b>27,0</b>
	HAÏTI	PMP	17,0	28,0	1,0	26,6	<b>72,6</b>
	HONDURAS	PPD	6,0	5,0		7,0	<b>18,0</b>
	JAMAÏQUE	PPD	5,0	5,0		8,0	<b>18,0</b>
	MEXIQUE	PME	22,0	36,0	3,0	33,8	<b>94,8</b>
	NICARAGUA	PPD	7,0	4,0	3,0	8,0	<b>22,0</b>
	PANAMA	PMP	6,0	5,0		10,5	<b>21,5</b>
	PARAGUAY	PPD	6,0	3,0		11,0	<b>20,0</b>
	PÉROU	PMP	10,0	12,0	3,0	23,9	<b>48,9</b>
	RÉPUBLIQUE DOMINICAINE	PMP	9,0	8,0		19,0	<b>36,0</b>
	SAINTE-LUCIE	PMP	7,0	5,0		12,0	<b>24,0</b>
	SALVADOR	PPD	5,0	2,0	3,0	13,0	<b>23,0</b>
	SURINAME	PPD	7,0	3,0		10,0	<b>20,0</b>
	TRINITE-ET-TOBAGO	PPD	5,0	3,0		8,0	<b>16,0</b>
	URUGUAY	PPD	6,0	3,0		10,0	<b>19,0</b>
	VENEZUELA	PMP	16,0	8,0	3,0	23,0	<b>50,0</b>
<b>Total</b>			<b>449,0</b>	<b>421,0</b>	<b>40,0</b>	<b>734,3</b>	<b>1 644,3</b>
Af. du Nord	ALGÉRIE	PME	85,0	22,0	22,0	164,7	<b>293,7</b>
et Moyen	ARABIE SAOUDITE	PME	18,0	11,0	8,0	46,8	<b>83,8</b>
orient	BAHREIN	PMP	9,0	5,0	2,0	12,5	<b>28,5</b>
	ÉGYPTE	PME	28,0	48,0		57,6	<b>133,6</b>

	ÉMIRATS ARABES UNIS	PME	24,0	11,0	8,0	27,0	<b>70,0</b>
	IRAK	PMP	10,0	6,0	1,0	49,0	<b>66,0</b>
	IRAN	PMP	16,0	11,0	4,0	43,5	<b>74,5</b>
	ISRAËL	PME	19,0	24,0	3,0	45,4	<b>91,4</b>
	JÉRUSALEM	NC	15,0	32,0	5,0	28,2	<b>80,2</b>
	JORDANIE	PMP	11,0	17,0	3,0	26,0	<b>57,0</b>
	KOWEÏT	PMP	6,0	8,0	1,0	16,0	<b>31,0</b>
	LIBAN	PME	31,0	58,0	3,0	67,0	<b>159,0</b>
	LIBYE	PMP	12,0	5,0		10,0	<b>27,0</b>
	<b>MAROC</b>	<b>PME/FE</b>	<b>98,0</b>	<b>47,0</b>	<b>22,0</b>	<b>192,5</b>	<b>359,5</b>
	OMAN	PMP	7,0	6,0	3,0	15,5	<b>31,5</b>
	QATAR	PMP	11,0	6,0	8,0	13,3	<b>38,3</b>
	<i>SYRIE (amb fermée)</i>	<i>PMP</i>	<i>21,0</i>	<i>32,0</i>		<i>26,0</i>	<i>79,0</i>
	TUNISIE	PME	41,0	37,0	11,0	76,0	<b>165,0</b>
	YÉMEN	PMP	10,0	15,0	4,0	14,6	<b>43,6</b>
<b>Total</b>			<b>472,0</b>	<b>401,0</b>	<b>108,0</b>	<b>931,7</b>	<b>1 912,7</b>
Asie	AFGHANISTAN	PMP	16,0	25,0	1,0	20,5	<b>62,5</b>
	AUSTRALIE	PME	21,0	23,0		19,1	<b>63,1</b>
	BANGLADESH	PMP	8,0	6,0		20,0	<b>34,0</b>
	BHOUTAN	NC		1,0			<b>1,0</b>
	BIRMANIE	PMP	7,0	2,0	2,0	19,0	<b>30,0</b>
	BRUNET	PPD	4,0	2,0		7,0	<b>13,0</b>
	CAMBODGE	PMP	15,0	33,0	4,0	42,0	<b>94,0</b>
	CHINE	PME	84,0	92,0		127,5	<b>303,5</b>
	CORÉE DU SUD	PME	14,0	14,0	2,0	21,5	<b>51,5</b>
	FIDJI	PPD	6,0	3,0		10,0	<b>19,0</b>
	<b>INDE</b>	<b>PME</b>	<b>53,0</b>	<b>58,0</b>	<b>3,0</b>	<b>120,5</b>	<b>234,5</b>
	INDONÉSIE	PME	15,0	26,0		45,0	<b>86,0</b>
	JAPON	PME	24,0	47,0	3,0	56,9	<b>130,9</b>
	LAOS	PMP	9,0	17,0		21,0	<b>47,0</b>
	MALAISIE	PMP	12,0	8,0	5,0	21,0	<b>46,0</b>
	MONGOLIE	PPD	3,0	1,0		8,0	<b>12,0</b>
	NÉPAL	PPD	5,0	3,0		14,0	<b>22,0</b>
	Nouvelle-Zélande	PMP	8,0	5,0		11,0	<b>24,0</b>
	PAKISTAN	PME	16,0	15,0	4,0	36,0	<b>71,0</b>
	PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE	PPD	4,0	2,0		6,0	<b>12,0</b>
	PHILIPPINES	PMP	10,0	11,0		22,6	<b>43,6</b>
	SINGAPOUR	PMP	13,0	10,0		24,0	<b>47,0</b>
	SRI LANKA	PMP	9,0	4,0	3,0	18,2	<b>34,2</b>
	TAÏWAN	NC	12,0	7,0	1,0	13,4	<b>33,4</b>
	THAÏLANDE	PME	19,0	18,0	1,0	43,5	<b>81,5</b>
	TIMOR ORIENTAL	PPD		1,0			<b>1,0</b>
	VANUATU	PMP	7,0	3,0		14,0	<b>24,0</b>
	VIETNAM	PMP	24,0	25,0	5,0	49,2	<b>103,2</b>
	CORÉE DU NORD	NC	1,0	1,0			<b>2,0</b>

<b>Total</b>			<b>419,0</b>	<b>463,0</b>	<b>34,0</b>	<b>810,8</b>	<b>1 726,8</b>
Afrique	AFRIQUE DU SUD	PME	26,0	24,0	6,0	37,0	<b>93,0</b>
	ANGOLA	PMP	14,0	8,0	3,0	17,5	<b>42,5</b>
	BÉNIN	PMP	17,0	30,0	19,0	46,9	<b>112,9</b>
	BOTSWANA	PPD	4,0	4,0		6,0	<b>14,0</b>
	BURKINA FASO	PMP	22,0	28,0	14,0	32,0	<b>96,0</b>
	BURUNDI	PMP	8,0	8,0	4,0	12,5	<b>32,5</b>
	CAMEROUN	PME	35,0	49,0	22,0	46,8	<b>152,8</b>
	CAP-VERT	PPD	6,0	7,0		7,5	<b>20,5</b>
	COMORES	PMP	14,0	14,0	3,0	27,0	<b>58,0</b>
	CONGO	PMP	22,0	19,0	15,0	43,0	<b>99,0</b>
	CONGO RDC	PMP	16,0	25,0	9,0	42,0	<b>92,0</b>
	COTE D'IVOIRE	PME	27,0	15,0	6,0	50,2	<b>98,2</b>
	DJIBOUTI	PMP	13,0	23,0	17,0	22,0	<b>75,0</b>
	ÉRYTHRÉE	PPD	3,0	3,0		4,0	<b>10,0</b>
	ÉTHIOPIE	PME	14,0	13,0	5,0	44,0	<b>76,0</b>
	GABON	PMP	28,0	47,0	26,0	34,0	<b>135,0</b>
	GAMBIE	NC	1,0	2,0		2,5	<b>5,5</b>
	GHANA	PMP	8,0	13,0	3,0	18,0	<b>42,0</b>
	GUINÉE	PMP	22,0	18,0	13,0	31,0	<b>84,0</b>
	GUINÉE ÉQUATORIALE	PMP	7,0	15,0	7,0	12,2	<b>41,2</b>
	GUINÉE-BISSAO	PPD	5,0	3,0	3,0	12,0	<b>23,0</b>
	KENYA	PME	15,0	19,0	4,0	21,5	<b>59,5</b>
	LESOTHO	NC		1,0			<b>1,0</b>
	LIBERIA	PPD	4,0	1,0		4,0	<b>9,0</b>
	<b>MADAGASCAR</b>	<b>PME/FE</b>	<b>43,0</b>	<b>58,0</b>	<b>18,0</b>	<b>67,0</b>	<b>186,0</b>
	MALAWI	NC	1,0			1,0	<b>2,0</b>
	<b>MALI</b>	<b>PMP</b>	<b>26,0</b>	<b>34,0</b>	<b>20,0</b>	<b>61,8</b>	<b>141,8</b>
	MAURICE	PMP	13,0	11,0		17,0	<b>41,0</b>
	MAURITANIE	PMP	18,0	25,0	10,0	39,7	<b>92,7</b>
	MOZAMBIQUE	PMP	8,0	9,0	3,0	16,6	<b>36,6</b>
	NAMIBIE	PPD	7,0	6,0		6,3	<b>19,3</b>
	NIGER	PMP	15,0	31,0	19,0	33,5	<b>98,5</b>
	NIGERIA	PME	17,0	30,0	8,0	34,9	<b>89,9</b>
	OUGANDA	PMP	6,0	7,0		12,0	<b>25,0</b>
	RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	PMP	13,0	25,0	11,0	33,0	<b>82,0</b>
	RWANDA	NC	8,0	6,0		9,0	<b>23,0</b>
	SAO TOME-ET-PRINCIPE	NC	2,0	4,0		4,0	<b>10,0</b>
	<b>SÉNÉGAL</b>	<b>PME/FE</b>	<b>49,0</b>	<b>108,0</b>	<b>23,0</b>	<b>73,0</b>	<b>253,0</b>
	SEYCHELLES	PPD	5,0	6,0	1,0	7,0	<b>19,0</b>
	SOUDAN	PMP	9,0	15,0	4,0	23,6	<b>51,6</b>
	SWAZILAND	NC		1,0			<b>1,0</b>
	TANZANIE	PMP	8,0	11,0	2,0	20,0	<b>41,0</b>
	TCHAD	PMP	18,0	32,0	17,0	34,1	<b>101,1</b>

	TOGO	PMP	12,0	15,0	18,0	55,0	<b>100,0</b>
	ZAMBIE	PPD	6,0	3,0		9,0	<b>18,0</b>
	ZIMBABWE	PMP	6,0	4,0	2,0	11,0	<b>23,0</b>
	SOUDAN DU SUD	PMP	2,0	3,0		3,0	<b>8,0</b>
	SIERRA LEONE	NC				2,0	<b>2,0</b>
<b>Total</b>			<b>623,0</b>	<b>833,0</b>	<b>335,0</b>	<b>1 147,0</b>	<b>2 938,0</b>
Europe	ALLEMAGNE	PME/FE	71,0	67,0	4,0	81,7	<b>223,7</b>
occidentale	ANDORRE	PPD	5,0			7,0	<b>12,0</b>
et centrale	AUTRICHE	PMP	13,0	15,0		24,8	<b>52,8</b>
	BELGIQUE	PMP	34,0	11,0	4,0	42,6	<b>91,6</b>
	BULGARIE	PMP	11,0	12,0		18,3	<b>41,3</b>
	CHYPRE	PMP	10,0	4,0		11,7	<b>25,7</b>
	CROATIE	PMP	9,0	9,0		18,0	<b>36,0</b>
	DANEMARK	PMP	11,0	7,0	2,0	16,6	<b>36,6</b>
	ESPAGNE	PME/FE	47,0	41,0	7,0	86,2	<b>181,2</b>
	ESTONIE	PMP	5,0	3,0	2,0	12,9	<b>22,9</b>
	FINLANDE	PMP	9,0	15,0		14,2	<b>38,2</b>
	GRÈCE	PMP	18,0	16,0	3,0	32,5	<b>69,5</b>
	HONGRIE	PMP	12,0	18,0	2,0	20,9	<b>52,9</b>
	IRLANDE	PMP	9,0	6,0	2,0	15,0	<b>32,0</b>
	ISLANDE	PPD	6,0	2,0		5,0	<b>13,0</b>
	ITALIE	PME/FE	53,0	35,0		65,4	<b>153,4</b>
	LETONNIE	PMP	5,0	6,0	2,0	15,0	<b>28,0</b>
	LITUANIE	PMP	6,0	4,0	2,0	12,0	<b>24,0</b>
	LUXEMBOURG	PMP	9,0	1,0		14,0	<b>24,0</b>
	MALTE	PPD	6,0	1,0		10,3	<b>17,3</b>
	MONACO	PPD	9,0			4,0	<b>13,0</b>
	NORVÈGE	PMP	8,0	7,0	2,0	14,7	<b>31,7</b>
	PAYS-BAS	PMP	19,0	17,0	3,0	28,3	<b>67,3</b>
	POLOGNE	PME	17,0	21,0	3,0	37,5	<b>78,5</b>
	PORTUGAL	PMP	19,0	12,0	2,0	29,5	<b>62,5</b>
	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	PMP	9,0	22,0	3,0	28,6	<b>62,6</b>
	ROUMANIE	PMP	14,0	35,0	1,0	33,5	<b>83,5</b>
	ROYAUME-UNI	PME/FE	55,0	29,0	3,0	106,1	<b>193,1</b>
	SAINT-SIÈGE	PMP	5,0	7,0		16,8	<b>28,8</b>
	SLOVAQUIE	PMP	9,0	9,0	1,0	13,0	<b>32,0</b>
	SLOVÈNE	PMP	8,0	4,0		8,0	<b>20,0</b>
	SUÉDÉ	PMP	10,0	8,0		17,0	<b>35,0</b>
	SUISSE	PMP	46,0	10,0		48,9	<b>104,9</b>
	TURQUIE	PME	35,0	34,0		73,5	<b>142,5</b>
<b>Total</b>			<b>612,0</b>	<b>488,0</b>	<b>48,0</b>	<b>983,2</b>	<b>2 131,2</b>
Europe	ALBANIE	PMP	7,0	7,0	1,0	13,8	<b>28,8</b>
orientale,	ARMÉNIE	PMP	6,0	6,0	2,0	21,0	<b>35,0</b>
Caucase et	AZERBAÏDJAN	PMP	7,0	9,0		17,0	<b>33,0</b>
Asie	BIÉLORUSSIE	PMP	8,0	3,0	2,0	21,5	<b>34,5</b>

centrale							
	BOSNIE-HERZÉGOVINE	PMP	10,0	9,0	1,0	14,0	<b>34,0</b>
	GÉORGIE	PMP	8,0	6,0		17,0	<b>31,0</b>
	KAZAKHSTAN	PMP	10,0	8,0		18,0	<b>36,0</b>
	KIRGHIZSTAN	PPD	2,0	1,0		5,3	<b>8,3</b>
	KOSOVO	PMP	6,0	7,0		5,5	<b>18,5</b>
	MACÉDOINE	PMP	6,0	7,0		13,7	<b>26,7</b>
	MOLDAVIE	PPD	4,0	4,0		8,0	<b>16,0</b>
	MONTENEGRO	PPD	3,0	1,0		5,5	<b>9,5</b>
	OUZBÉKISTAN	PMP	5,0	10,0		16,0	<b>31,0</b>
	<b>RUSSIE</b>	<b>PME</b>	<b>53,0</b>	<b>59,0</b>	<b>8,0</b>	<b>102,5</b>	<b>222,5</b>
	SERBIE	PMP	9,0	15,0	2,0	28,2	<b>54,2</b>
	TADJIKISTAN	PPD	4,0	2,0		7,0	<b>13,0</b>
	TURKMÉNISTAN	PPD	5,0	3,0		8,0	<b>16,0</b>
	UKRAINE	PME	13,0	19,0	5,0	26,5	<b>63,5</b>
<b>Total</b>			<b>166,0</b>	<b>176,0</b>	<b>21,0</b>	<b>348,5</b>	<b>711,5</b>
Représent.	AUTRICHE RP	RP	14,0			14,0	<b>28,0</b>
permanentes	BELGIQUE RP	RP	72,0	20,0		28,0	<b>120,0</b>
	CANADA RP	RP	2,0			2,5	<b>4,5</b>
	ÉTATS-UNIS RP	RP	38,0	8,0		27,2	<b>73,2</b>
	ITALIE RP	RP	4,0	8,0		6,0	<b>18,0</b>
	ROYAUME-UNI RP	RP	1,0			0,5	<b>1,5</b>
	SUISSE RP	RP	20,0	11,0		19,0	<b>50,0</b>
	NOUMÉA RP	RP				2,0	<b>2,0</b>
<b>Total</b>			<b>151,0</b>	<b>47,0</b>	<b>0,0</b>	<b>99,2</b>	<b>297,2</b>

Source : ministère des Affaires étrangères

**ANNEXE N°2 :**  
**LISTE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX**

*Source : représentation permanente de la France auprès des Nations unies.*

**I. - OMP dans lesquelles sont engagées des forces françaises  
(par ordre d'engagement français)**

1. Forces Intérimaires des Nations unies au Liban - FINUL

<b>Effectifs des français engagés</b>	<b>1009 (932 militaires, 56 policiers et gendarmes, 21 observateurs)</b>
<b>Chef de la mission et commandant de la force</b>	Général de division Paolo Serra (Italie)
<b>Effectif de la Force</b>	<b>11 530</b>
<b>Budget approuvé (exercice biennal 2012-2013)</b>	<b>426 584 106 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>31 993 807 EUR</b>
Mandat initial	<b>Rés. 425 et 426 (1978) 1701 (2006)</b>
Mandat actuel	Résolution 2064 du Conseil de sécurité, du 30 août 2012
Fin du mandat	<b>31 août 2013</b>

2. Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti –MINUSTAH

<b>Forces françaises engagées</b>	<b>36 (33 policiers, 3 officiers d'état-major)</b>
<b>Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSGNU) et Chef de mission</b>	Mariano Fernández (Chili) jusqu'à fin 2012
<b>Commandant de la force</b>	Général de division Fernando Rodrigues Goulart (Brésil)
<b>Effectif de la force</b>	10 092
<b>Budget approuvé (2012-2013) (A/RES/66/273)</b>	<b>676 707 100 USD</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>51,7 millions EUR</b>
Mandat initial	Rés. 1542 du 30 avril 2004
Mandat actuel	Rés. 2012 du 14 octobre 2011
Fin du mandat	15 octobre 2012

3. Opération des Nations unies en Côte-d'Ivoire – ONUCI

<b>Forces françaises engagées</b>	<b>20 (14 policiers, 6 officiers d'Etat Major )</b>
<b>Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSGNU) et Chef de mission</b>	Bert Koenders (Pays-Bas)
<b>Commandant de la force</b>	Général de division Muhammad Iqbal Asi (Pakistan)
<b>Effectif de la force</b>	10 967
<b>Budget approuvé (2012-2013) (A/C.5/65/19)</b>	<b>468 117 468 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>35 108 810 EUR</b>
Mandat initial	Résolution 1528 du 27 février 2004
Mandat actuel	Résolution 2062 (2012) du Conseil de sécurité, du 26 juillet 2012
Fin du mandat	31 juillet 2013

4. Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo MONUSCO

<b>Effectifs des français engagés</b>	<b>14 (9 policiers, 5 experts)</b>
<b>Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSGNU) et Chef de mission</b>	Roger Meece (USA)
<b>Commandant de la force</b>	Lieutenant General Chander Prakash (Inde)
<b>Effectif de la force</b>	19 102 (maximum autorisé : 22 016)
<b>Budget approuvé (2012-2013) (A/C.5/65/19)</b>	<b>1 093 777 074 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>82 033 280 EUR</b>
Mandat initial	Rés. 1925 (2010)
Mandat actuel	Résolution du Conseil de sécurité 2053 (2012)
Fin du mandat	30 juin 2013

5. Mission des Nations unies chargée de l'organisation d'un référendum au Sahara occidental – MINURSO

<b>Forces françaises engagées</b>	<b>13 observateurs</b>
<b>Représentant spécial et Chef de la MINURSO</b>	Wolfgang Weisbrod-Weber (Allemagne)
<b>Commandant de la force</b>	Général de division Abdul Hafiz (Bangladesh)
<b>Effectif de la force</b>	219
<b>Budget approuvé (2012-2013) (A/C.5/65/17)</b>	<b>47 421 348 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>3 382 028 EUR</b>
Mandat initial	Résolution 690 du 29 avril 1991
Mandat actuel	Résolution 2044 du Conseil de sécurité, 24 avril 2012
Fin du mandat	30 avril 2013

6. Organisme de l'ONU chargé de la surveillance de la trêve dans le Golan – ONUST

<b>Forces françaises engagées</b>	<b>3 observateurs</b>
<b>Chef de la mission et commandant de la force</b>	Commandant Général Juha Kilpia (Finlande)
<b>Effectif de la Force</b>	<b>145</b>
<b>Budget approuvé (2012-2013)</b>	<b>54 819 102 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>4 144 324 EUR</b>
Mandat initial	résolution 50 (1948)

7. Mission d'assistance des Nations unies au Libéria - MINUL

<b>Forces françaises engagées</b>	<b>1 officier d'Etat Major</b>
<b>Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies (RSSGNU) et Chef de mission</b>	Karin Landgren (Suède)

<b>Commandant de la force</b>	Général Muhammad Khalid (PAK)
<b>Effectif de la force</b>	8 942
<b>Budget approuvé (du 1<sup>er</sup> juillet 2012 au 30 juin 2013)</b>	<b>404 107 470 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>30 351 703 USD</b>
Mandat initial	Rés. 1509 (2003)
Mandat actuel	Résolution 2066 du Conseil de sécurité, du 17 septembre 2012
Fin du mandat	30 septembre 2013

## II - Opérations dans lesquelles aucune force française n'est engagée :

### 8. Force des Nations unies chargée d'observer le désengagement – FNUOD

<b>Chef de la mission et commandant de la force</b>	Général de division Singh Singha (Inde)
<b>Effectif de la Force</b>	<b>1037</b>
<b>Budget approuvé (2011-2012)</b>	<b>37 432 668 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>2 807 450 EUR</b>
Mandat initial	résolution 350 (1974)
Mandat actuel	Résolution 2052(2012) du Conseil de sécurité, du 27 juin 2012
Fin du mandat	<b>31 décembre 2012</b>

### 9. Opération hybride Union Africaine / Nations unies au Darfour – MINUAD

<b>Représentante spéciale conjointe adjointe (Affaires politiques) de l'Union africaine-ONU pour le Darfour</b>	Aïchatou Mindaoudou Souleymane (Niger)
<b>Représentant spécial conjoint adjoint (opérations et gestion) de l'Union africaine et de l'ONU pour le Darfour</b>	Mohamed Yonis (Somalie)
<b>Commandant de la force</b>	Général major Patrick Nyamvumba (Rwanda)
<b>Effectif de la force</b>	22 106
<b>Budget approuvé (2012-2013) (A/C.5/65/19)</b>	<b>1 317 658 290 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>98 824 371 EUR</b>
Mandat initial	Résolution 1769 du 31 juillet 2007
Mandat actuel	Résolution 2063 du Conseil de sécurité, du 31 juillet 2012
Fin du mandat	31 juillet 2013

10. Mission des Nations unies au Soudan du Sud - MINUSS

<b>Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSGNU) et Chef de mission</b>	Hilde Johnson (Norvège)
<b>Commandant de la force</b>	Général de division Moses Bisong Obi (Nigéria)
<b>Effectif de la force</b>	6 079
<b>Budget approuvé</b>	<b>683 405 424 EUR</b>
<b>Contributions françaises obligatoires</b>	<b>51 255 406 EUR</b>
Mandat initial	Résolution 1996 le 8 juillet 2011
Mandat actuel	Résolution 2057 (2012) du Conseil de sécurité, du 5 juillet 2012
Fin du mandat	15 juillet 2013

11. Force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abyei FISNUA

<b>Chef de mission et commandant de la force</b>	Lieutenant Général Tadesse Werede Tesfat (Éthiopie)
<b>Effectif de la force</b>	3 920
Budget approuvé (2012-2013)	<b>209 973 426 EUR</b>
Contributions obligatoires françaises	<b>15 748 006 EUR</b>
Mandat initial	Rés.1990 (2011)
Mandat actuel	Résolution 2047 du Conseil de sécurité, du 17 mai 2012
Fin du mandat	27 novembre 2012

12. Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo - MINUK

<b>Représentant spécial pour le Kosovo et Chef de la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)</b>	Farid Zarif (Afghanistan)
<b>Personnel en uniforme</b>	13 (dont 7 observateurs militaires, et 6 policiers)
<b>Budget approuvé (2012-2013)</b>	<b>38 237 238 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>2 867 792 EUR</b>
Mandat initial	<b>RES 1244 (1999)</b>
Mandat actuel	Résolution 1244 du Conseil de sécurité, du 16 septembre 2011
Fin du mandat	<b>30 septembre 2012</b>

13. Mission d'assistance des Nations unies au Timor Leste – MINUT

<b>Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSGNU) et Chef de mission</b>	Vacant
<b>Effectif de la force</b>	1 269
<b>Policiers</b>	1 238
<b>Budget approuvé (2012-2013) (A/C.5/65/19)</b>	<b>126 525 438 EUR</b>

<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>9 489 407 EUR</b>
Mandat initial	Résolution 1704 du Conseil de sécurité du 25 août 2006
Mandat actuel	Résolution 2037 (2012) du Conseil de sécurité, du 23 février 2012
Fin du mandat	31 décembre 2012

14. Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre – FNUCHYP

<b>Représentante spéciale</b> du Secrétaire général des Nations unies (RSSGNU) et Chef de mission	Mme <b>Lisa Buttenheim</b> (USA)
<b>Commandant de la Force</b>	Général de division <b>Chao Liu</b> (CHN)
<b>Effectif de la Force</b>	<b>925</b>
<b>Budget approuvé 2012/2013 (A/RES/66/268)</b>	<b>56.968.200 USD</b> <b>44 435 196 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>3 332 639 EUR</b>
Mandat initial	<b>Rés. 186 (1964)</b>
Mandat actuel	2058 (2012) du 19 juillet 2012
Fin du mandat	<b>31 janvier 2013</b>

15. Groupe d'observateurs militaires des Nations unies en Inde et au Pakistan - UNMOGIP

<b>Chef de la mission et commandant de la force</b>	Général Raul Gloodtdofsky Fernandez (Uruguay) (ESP)
<b>Effectif de la Force</b>	<b>41</b>
<b>Budget approuvé (exercice biennal 2012-2013) (A/C.5/65/19)</b>	<b>21 084 900 USD</b> <b>16 446 222 EUR</b>
<b>Contributions obligatoires françaises</b>	<b>1 243 334 EUR</b>
Mandat initial	<b>Rés. 39 et 47 (1948)</b>

### **ANNEXE N°3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU RAPPORT**

- **Personnalités entendues par la commission :**

M. Laurent FABIOUS, ministre des affaires étrangères

- **Personnalités rencontrées par les rapporteurs :**

M. Jacques AUDIBERT, directeur général des affaires politiques et de la sécurité, responsable du Programme 105, Mme Marion DEHAIS, secrétaire du Programme ;

M. Yves SAINT GEOURS, Directeur général de l'administration et de la modernisation, M Laurent GARNIER, directeur administratif et financier,

Mme Claire BODONYI, conseillère budgétaire au cabinet du ministre des affaires étrangères,

Général Bruno CLÉMENT-BOLLÉE, directeur de la coopération de sécurité et de défense (DCSD),

M Joseph MAILA, directeur de la Prospective,

M Philippe CARRE, ambassadeur chargé d'une mission officielle sur l'évolution du réseau diplomatique en Europe,

M Thierry DUBOC, Secrétaire général et Mme Nathalie BERTHY, responsable des relations avec les élus, CFDT du ministère des Affaires étrangères,

- **Déplacements des rapporteurs : Visite du centre de crise du Quai d'Orsay le 18 octobre 2012**

M. Serge MOSTURA, directeur du centre de crise,

Mme Cécile LONGE, directrice adjointe du centre de crise, conseillère des affaires étrangères,

Mme Caroline GRANDJEAN, adjointe au directeur, conseillère des affaires étrangères,

M Marc FONBAUSIER, sous-directeur, conseiller des affaires étrangères hors classe,

M Philippe MOREL, sous directeur, secrétaire des affaires étrangères principal.

**ANNEXE N°4 : AUDITION DE M LAURENT FABIUS,  
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
LE 16 OCTOBRE 2012**

La commission auditionne M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2013.

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères**, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je suis heureux de vous présenter le projet de budget de mon ministère. Ce budget se différencie des précédentes années sur plusieurs points.

Ce budget est responsable et sérieux. Sérieux parce qu'il participe à l'effort de réduction de la dépense publique. Mais il tient compte aussi des réalités de terrain. Il est donc en rupture avec les économies aveugles qui ont affecté le ministère des affaires étrangères, parfois au risque d'endommager notre outil diplomatique. J'ai demandé et obtenu que soient pris en compte les efforts passés de ce ministère : nous participons à l'effort global mais dans un esprit de justice et de répartition équitable. J'ai rencontré les organisations syndicales qui dans l'ensemble ont trouvé ce budget acceptable.

Ce budget correspond aux priorités que je souhaite mettre en œuvre et que je vais vous détailler. La promotion de nos intérêts politiques et économiques y est bien sûr centrale. Elle implique une réflexion sur notre présence dans les différentes enceintes internationales, sur nos instruments, sur notre réseau afin de les adapter aux réalités du monde.

Ce budget est donc la traduction du cap que nous avons fixé à notre politique étrangère : participer au redressement de la France dans les différentes dimensions politiques, économiques, financières, budgétaires.

Le budget de la nation pour 2013 se fixe pour objectif un déficit public ramené à 3 %. La dépense publique doit diminuer de 10 milliards d'euros.

Pour tenir cette trajectoire, le cadrage a fixé une diminution de 7 % sur les crédits et de 2,5 % sur les emplois afin de stabiliser l'emploi public.

Le ministère des Affaires étrangères participe à cet effort général de réduction de la dépense publique. La nécessité de justice dans la répartition de ces économies a toutefois conduit à une moindre diminution, qu'il s'agisse des crédits comme des emplois.

Le budget s'élève au total à 4,9 milliards d'euros, soit - 2,4 % par rapport à 2013. Hors dispositifs non pilotables, que sont les contributions obligatoires, l'évolution est de 1,97 %. Cette baisse a été facilitée par des économies de constatation : suppression du programme 332 « Présidence française du G8 et du G20 », baisse de notre contribution au Fonds européen de développement (- 12 %).

Les emplois diminueront pour leur part de 184 ETP, qui intègrent une création de 25 emplois dans le secteur des visas. C'est la moitié de l'application stricte du cadrage qui prévoyait une suppression de 184 ETP par an.

Quelles priorités se dégagent de ce budget ? Je vais les reprendre, programme par programme.

Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » porte, vous le savez, à la fois les contributions obligatoires au système des Nations unies et les moyens dévolus à notre réseau diplomatique. Il s'établit à 1,7 Md€, en augmentation de 4,6 %.

Cette augmentation est principalement liée à nos contributions aux Nations unies, y compris les opérations de maintien de la paix. Il faut souligner à cet égard que la France, avec nos partenaires européens, est très engagée dans l'exigence de maîtrise des dépenses de l'ONU comme des institutions spécialisées.

On entend dire que la France voire l'Europe se désengage du système Onusien. Je voudrais ici rappeler qu'au contraire, l'engagement dans le système multilatéral onusien est un axe structurant de la politique étrangère de la France. Mais en ces périodes de restriction budgétaire, il est nécessaire de veiller à mieux utiliser l'argent public. Les organisations internationales l'ont compris.

Les moyens de fonctionnement de mon ministère sont évidemment indissociables de notre capacité d'intervention. Le budget les concernant tient compte d'urgences liées à plusieurs graves difficultés de fonctionnement.

Nos crédits vont progresser de 6 M€, soit près de 23 % ; Ils permettront la mise en place ou le renouvellement des moyens de surveillance de nos implantations et d'assurer l'augmentation des prestations de gardiennage. La nécessité de mettre à niveau la sécurité de nos implantations est un impératif absolu. Il s'agit de la défense de nos intérêts, de nos agents. Cette augmentation de crédits a été décidée avant les tragiques événements de Benghazi, à la suite desquels la question de la sécurité de nos implantations s'est trouvée posée à nouveau. Nos agents en poste doivent bénéficier d'une pleine sécurité, c'est la moindre des choses pour travailler.

La deuxième préoccupation est liée à nos moyens informatiques. Ce qui est en question, c'est notre capacité à faire circuler l'information en temps réel, avec des garanties suffisantes en termes de sécurité et de capacité de traitement.

Ces garanties n'existent pas actuellement. Je vous donne un exemple. Pendant plus d'une semaine, le serveur principal du Quai d'Orsay, assurant l'ensemble des télécommunications entre la France et nos postes, a été hors d'usage. Pendant une semaine, la correspondance diplomatique a transité par un serveur annexe. Et il n'y a qu'un serveur annexe.

Cette fragilité technique ne peut perdurer. On ne peut parler de modernisation de l'État lorsque nos agents sur le terrain sont confrontés quotidiennement à ces réalités, consommatrices de temps et d'énergie. On ne peut alors en exiger davantage d'efficacité.

Les moyens supplémentaires de + 2,5 millions d'euros consacrés à cette ligne sont donc indispensables.

Dernier point sur lequel il était nécessaire d'inverser la tendance, ce sont les moyens de nos ambassades. En raison du change et des inflations galopantes dans certains pays, le pouvoir d'achat s'érode très rapidement.

Afin de maintenir simplement notre capacité à assumer les dépenses incompressibles, nos moyens à l'étranger progressent de 2 %.

Je souhaite rapidement évoquer le sujet de l'immobilier. Des rationalisations sont encore possibles et nous travaillons aux regroupements de nos implantations, particulièrement dans les capitales où nous avons plusieurs représentations. A Paris nous envisageons de vendre un immeuble rue Huysmans. Les regroupements avec nos partenaires européens sont également recherchés, particulièrement avec les Allemands. Le SEAE a lancé une réflexion sur les mutualisations en pays tiers. Nous sommes associés à l'exercice pour identifier des opportunités.

Voilà pour ce qui concerne le programme 105.

(...)

Je finirai par le réseau de la France à l'étranger.

Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, il est impératif de réfléchir à notre présence à travers le monde, à notre efficacité, aux modalités d'exercice de nos missions à l'étranger. Il faut réaménager sans cesse cet outil pour l'adapter aux réalités faute de quoi, il risque d'être « sabré ».

C'est un chantier lourd et difficile. De nombreux paramètres doivent être pris en considération : nos priorités géographiques issues de nos intérêts politiques et économiques ; l'accompagnement des communautés françaises à l'étranger, en perpétuelle croissance ; l'influence de notre culture et les attentes envers « l'équipe France » pour nombre de pays, pour qui la France représente un modèle.

Ces réflexions seront nourries du résultat de plusieurs missions que j'ai demandées. Le Directeur général de l'administration sera chargé de me proposer des scénarios. Cette réforme sera menée, j'y insiste, dans le respect du dialogue social. Je l'ai déjà évoqué avec les organisations syndicales, notamment lors du dernier Comité technique ministériel.

Cette réflexion ne peut se limiter aux réseaux du ministère des Affaires étrangères. Elle doit intégrer l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, voilà les grandes priorités que sous-tend le budget que je vous présente. Je suis à présent à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Alain Gournac** – La diplomatie économique est l'une des priorités de votre action. Pourtant, aucun moyen budgétaire n'est prévu pour sa mise en œuvre. De plus, le dispositif français d'aide aux entreprises à l'étranger est déjà très éclaté, comme l'a fait observer la Cour des Comptes en 2011, avec de nombreux intervenants : UbiFrance, les missions économiques, les chambres de commerce, les collectivités territoriales... N'allez-vous pas contribuer à rajouter encore de la complexité à ce dispositif dispersé ?

Quelles sont vos orientations en matière de réorganisation du réseau immobilier à l'étranger ? Quelle utilisation imaginez-vous pour le château de la Celle Saint-Cloud ?

La sécurisation des postes diplomatiques figure au rang de vos priorités budgétaires. Mais l'enveloppe est-elle suffisante au regard de l'accroissement des menaces dans certaines régions du monde ?

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères** – La diplomatie économique ne requiert pas à mon sens de moyens supplémentaires, mais une meilleure coordination des différents acteurs, qui sont en effet nombreux : UbiFrance, les départements, les régions... J'ai d'ailleurs demandé un rapport sur la coopération décentralisée. Pourquoi ne pas envisager que les régions puissent s'installer dans les locaux de l'État à l'étranger ? Le but est de parvenir à une meilleure synergie entre les différents acteurs pour être plus efficace.

Le château de la Celle Saint-Cloud résulte d'une donation particulière aux ministres successifs des affaires étrangères. Il a été diversement utilisé par mes prédécesseurs et n'est malheureusement pas bien entretenu. Je réfléchis au moyen de mieux l'utiliser et d'assurer sa rénovation, peut-être grâce au mécénat. En tout état de cause, les termes mêmes de la donation limitent très étroitement l'usage qui peut en être fait.

La sécurisation des postes diplomatiques est une priorité. L'assassinat de l'ambassadeur américain à Benghazi vient de nous le rappeler, même si cette triste affaire est sans doute plus compliquée qu'il n'y paraît. Vous n'êtes pas sans savoir que le Parlement américain a constitué une commission d'enquête sur ce sujet, qui devient un enjeu des élections présidentielles américaines. Il n'en demeure pas moins que dans le monde troublé dans lequel nous vivons, nous devons rester attentifs, en particulier en Afrique - surtout dans le Sahel-, en Afghanistan...

**M. Jean-Louis Carrère, président** – Nous sommes menacés...

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères** – En effet. Assurer la sécurité des agents est une des mes préoccupations fortes. Nous prévoyons plus de crédits que les lois de finances précédentes, mais si l'enveloppe s'avère insuffisante, il faudra l'abonder.

**M. Robert del Picchia** – Nous aurons l'occasion de revenir au cours d'autres auditions sur la suppression de la prise en charge de la scolarité (PEC). Permettez-moi juste de souligner que la communication a été mauvaise sur ce sujet, car en réalité une partie seulement de l'enveloppe budgétaire a été reportée sur les bourses, contrairement à ce qui était annoncé.

Quelles sont vos orientations pour l'évolution du réseau consulaire ? Quelles instructions avez-vous données à l'ambassadeur Lequertier chargé d'une mission sur ce sujet ? Vous avez lancé la réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui doit aboutir d'ici quelques mois. Faudra-t-il reporter les élections prévues en juin prochain ?

S'agissant enfin de l'anticipation prospective, sur laquelle j'avais présenté il y a deux ans un rapport d'information au nom de la commission, qui avait fait quelque bruit, nous avons pu lire dans la presse qu'un remplacement du directeur de la prospective était envisagé. Quels sont vos projets ?

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères** – Je n'ai pas donné de directives particulières pour la réforme du réseau consulaire, si ce n'est

qu'il devrait être plus efficace, reposer sur un fonctionnement moins bureaucratique, améliorer la qualité du service rendu pour la délivrance des visas, et enfin être adapté aux besoins actuels des communautés françaises vivant à l'étranger. Le rapport Lequertier devrait être rendu pour la fin de l'année. Pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, si un report est nécessaire, nous le ferons, mais pour l'instant rien n'est décidé.

La direction de la prospective fait un travail très utile, mais il faut que ses travaux irriguent mieux notre outil diplomatique. La vision de long terme est nécessaire, mais il faut qu'elle soit utilisable. Jusqu'à présent, ses travaux étaient soit très spécialisés, soit au contraire assez proches du contenu des télégrammes diplomatiques. Il faut définir des priorités, un programme de travail... La presse a évoqué un vaste mouvement de changement de personnel au Quai d'Orsay. J'avoue que je l'ignorais ! Je suis au contraire très soucieux de m'attacher, pour les questions de personnel, à la seule compétence des agents. Je dois dire d'ailleurs que j'ai trouvé au Quai d'Orsay une administration à la fois professionnelle et compétente, à laquelle je voudrais rendre tout particulièrement hommage, et qui n'a rien à envier à celle de Bercy, dont j'ai déjà l'expérience.

(...)

**M. Yves Pozzo di Borgo** – Sur la diplomatie économique, je m'interroge sur la répartition des compétences en matière de diplomatie économique entre le Ministère des Finances et notamment sa puissante direction du Trésor et votre ministère. Qui aura autorité sur qui pour conduire cette politique ?

**M. Pierre Bernard-Reymond** – Je constate une diminution progressive des ressources propres au sein du budget de l'Union européenne. Elles ne représentent plus que 14 %. Cette « renationalisation » des ressources a pour conséquence d'accroître les tensions entre les membres surtout en période de crise économique. Pourquoi ne pas affecter le produit de la taxe sur les transactions financières dont la création est envisagée ce dont je me réjouis au budget de l'Union européenne.

**Mme Nathalie Goulet** – Je souhaitais aborder la question de la diplomatie économique, j'ai tenté de faire des propositions sur ce sujet à votre prédécesseur, sans beaucoup de succès. Par ailleurs, puis-je suggérer que le montant du prix Nobel attribué à l'Union européenne soit affecté à l'aide au développement.

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères** – Il n'est peut-être pas raisonnable d'aborder un sujet complexe, comme la situation de la Syrie, aujourd'hui car cela supposerait des développements longs. Je reste à la disposition de la commission pour l'aborder plus longuement à l'occasion d'une audition particulière qui pourrait, si vous en êtes d'accord comprendre également la situation au Sahel et les relations avec l'Iran.

S'agissant de la diplomatie économique, il est vrai que nous ne nous sommes pas lancés dans un meccano administratif à Paris, pour quel résultat ? Nous travaillons bien ensemble avec le ministère des finances. J'ai créé une direction des entreprises au sein du ministère des affaires étrangères. J'ai recruté comme directeur un ancien diplomate qui vient de passer dix ans chez Axa. Il va

disposer de moyens en personnel non négligeables. On va essayer de faire travailler tout le monde ensemble. Je reçois régulièrement des chefs d'entreprise. Sur le terrain, les ambassadeurs ont une mission de coordination des services de tous les ministères et au-delà de certains services para-administratifs. On fera un bilan dans six mois.

Je suis satisfait des perspectives d'instauration de la taxe sur les transactions financières, 11 pays dont l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne se sont déclarés favorables, mais il reste maintenant à concrétiser ces intentions. Il y a plusieurs projets. La France, par sagesse, s'est ralliée à celui de la commission. Il n'y a pas à ce stade de proposition uniforme d'affectation du produit de la taxe. La base devra être commune, mais l'application pourra être diverse. Pour la France, nous avons l'intention d'en affecter une partie aux ressources propres et une part de 10 % au développement. Il y a également en perspective l'idée d'un budget européen spécial pour des actions dans le cadre de la zone euro et de faire converger les deux mécanismes par affectation de ressources propres, comme la taxe, à ce budget. Toutefois, il ne faudrait pas que cela conduise certains États non membres de la zone euro à entrevoir dans ce budget un moyen de s'exonérer de leur participation à certaines dépenses de l'Union par transfert de charges d'un budget à l'autre.

J'accueille volontiers les suggestions en matière de diplomatie économique.