

N° 92

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

## 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 2000*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

### AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. André DULAIT,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Alain Peyrefitte, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.**

**Sénat : 88 et 89 (annexe n° 1) (1999-2000).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. LA POURSUITE DE LA FUSION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	5
1. <i>La fusion des corps de fonctionnaires entre le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et le 31 décembre     2001</i> .....	5
a) La fusion des corps de fonctionnaires de catégorie A .....	6
b) La fusion des corps des fonctionnaires de catégories B et C demeure à l'étude. ....	7
c) Incidence sur les rémunérations .....	7
2. <i>Quel bilan tirer de la fusion des deux ministères ?</i> .....	8
a) Les doutes sur la nouvelle organisation administrative .....	8
b) Des économies d'échelle difficilement mesurables .....	9
<b>II. LE RENOUVELLEMENT DES INQUIÉTUDES CONCERNANT L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU ET DES PERSONNELS</b> .....	11
A. L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER SUSCITE LES MÊMES INTERROGATIONS .....	11
1. <i>L'évolution du réseau en 1999</i> .....	11
2. <i>Le deuxième réseau au monde</i> .....	12
3. <i>La poursuite de la réflexion sur les dimensions du réseau</i> .....	13
a) Les ambassadeurs en mission .....	13
b) Les postes mixtes commerciaux et culturels .....	14
c) Les coopérations européennes .....	15
B. LES DIFFICULTÉS EN MATIÈRE DE PERSONNEL .....	15
1. <i>Quelles solutions apporter au problème des recrutés locaux ?</i> .....	16
2. <i>L'enjeu du remplacement des coopérants du service national par des volontaires         civils</i> .....	20
<b>III. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE 2000 DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES MARQUÉE PAR L'ARRÊT DES BAISES DE CRÉDITS</b> .....	22
A. VUE D'ENSEMBLE DE LA DOTATION .....	22
1. <i>Un budget unique, traduisant la fusion des Affaires étrangères et de la         Coopération</i> .....	22
2. <i>La dotation 2000, une hausse en « trompe l'œil »</i> .....	22
B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....	24
1. <i>La part des crédits de rémunération reste stable dans le projet de budget pour         2000</i> .....	25
2. <i>L'évolution du périmètre des frais de réception et de déplacement (chapitres 34-03,         34-04 et 34-90 ancien)</i> .....	26
3. <i>Les crédits de fonctionnement courant ( chapitre 34-98)</i> .....	27
(a) <i>Evolution de la dotation et de la structure du chapitre 34-98</i> .....	27
(b) <i>L'augmentation de la dotation globale décentralisée</i> .....	28
C. LES CRÉDITS D'INTERVENTIONS PUBLIQUES (TITRE IV) HORS COOPÉRATION .....	28
1. <i>La contribution du ministère des Affaires étrangères à la promotion de Strasbourg,         capitale parlementaire européenne</i> .....	29
2. <i>L'action internationale du ministère des Affaires étrangères</i> .....	31

a) Les contributions aux organismes internationaux .....	32
(1) Les contributions obligatoires (chapitre 42-31).....	32
(2) Le niveau encore trop faible des contributions volontaires.....	34
b) La poursuite du rééquilibrage des crédits de coopération militaire .....	38
(1) Fusion des organisations et des moyens.....	38
(2) Les nouvelles priorités de la coopération militaire sont confirmées .....	40
c) L'augmentation des crédits destinés aux « autres interventions de politique internationale » (chapitre 42-37).....	41
(1) La nouvelle baisse des « aides, secours et subventions à divers organismes » (article 10).....	42
(2) L'augmentation des crédits d'intervention du ministre des affaires européennes.....	43
(3) La hausse des moyens du fond d'urgence humanitaire (article 50).....	43
(4) Nouvelle diminution des interventions en matière de presse (article 60).....	44
3. <i>Le maintien des moyens en faveur des Français de l'étranger</i> .....	45
D. LES MOYENS D'ÉQUIPEMENT .....	50
<b>CONCLUSION</b> .....	55
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	56

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget des affaires étrangères pour 2000 traduit pour la deuxième année consécutive, la fusion des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. Il s'agit donc d'un budget unique, fondé sur une nouvelle nomenclature, qui traduit l'intégration des crédits des deux ministères.

**Le budget pour 2000** est caractérisé par une **légère hausse des crédits (+ 0,64 %)**. Les crédits s'élèveront à **20,9 milliards de francs en 2000** au lieu de 20,8 en 1999.

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est attachée à une présentation des crédits relevant de l'action extérieure de la France qui permette d'isoler les moyens consacrés d'une part, à l'aide au développement (rapport pour avis de Mme Paulette Brisepierre) et d'autre part, aux Relations culturelles extérieures (rapport pour avis de M. Guy Penne). En conséquence, le présent rapport pour avis portera sur la dotation des affaires étrangères stricto sensu. Toutefois, il est devenu cette année très difficile, voire impossible, de maintenir une analyse à structures constantes dans tous les domaines. Ainsi, les dotations de fonctionnement sont totalement fusionnées, ne permettant plus les distinctions.

Avant d'aborder l'analyse des crédits inscrits, pour le Quai d'Orsay, dans le projet de loi de finances pour 2000, votre rapporteur analysera la poursuite de la fusion des Affaires étrangères et de la Coopération et cherchera à en tirer les enseignements. Il poursuivra ensuite la réflexion engagée sur l'adaptation du réseau français à l'étranger et sur les problèmes des personnels, en s'interrogeant sur les solutions qui pourraient être apportées au problème spécifique des recrutés locaux.

## **I. LA POURSUITE DE LA FUSION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

L'année 2000 marquera l'**achèvement de la fusion** entre le ministère de la Coopération et celui des Affaires étrangères. L'ensemble de leurs moyens seront fusionnés.

L'année 2000 ne connaîtra pas d'aussi importants changements que l'année 1999 où l'organigramme du ministère avait été profondément modifié avec, notamment, la création d'une grande direction commune devant accueillir l'essentiel des structures de coopération : la DGCID ou Direction générale de la coopération internationale et du développement.

La logique de fusion des deux ministères sera poursuivie en 2000 par la fusion entre le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et le 31 janvier 2001 des corps de fonctionnaires de la Coopération et des Affaires étrangères. Il faudra aussi essayer de faire un bilan de la première année de la fusion et d'évaluer les économies d'échelle qui ont pu être faites.

### **1. La fusion des corps de fonctionnaires entre le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et le 31 décembre 2001**

Si la fusion des services est effective depuis la publication du décret du 10 décembre 1998 portant nouvelle organisation de l'administration centrale, la réforme ne trouvera sa pleine traduction, en matière de personnel, qu'à partir de l'année 2000.

En 1999, pour des raisons d'organisation, une gestion séparée des personnels de la Coopération et des Affaires étrangères a dû être privilégiée. En revanche, l'année 2000 marquera le début de l'unification de la gestion de l'ensemble des personnels du Département et d'une approche globale et harmonisée en matière de recrutement et de déroulement des carrières.

**La fusion des corps de fonctionnaires** ne peut se faire que progressivement et de manière réfléchie. Elle **aura lieu en deux temps, les fonctionnaires de catégorie A dès le début 2000 et les fonctionnaires des catégories B et C ensuite.**

Par ailleurs, la fusion des Affaires étrangères et de la Coopération est l'occasion d'une réflexion statutaire d'ensemble avec les ministères de la Fonction publique et du Budget, notamment sur un possible regroupement des

personnels d'administration centrale et de chancellerie. L'objectif est de favoriser une gestion souple des carrières permettant de pourvoir la pluralité des fonctions diplomatiques et administratives en France et à l'étranger.

*a) La fusion des corps de fonctionnaires de catégorie A*

La fusion des corps de fonctionnaires de catégorie A doit être organisée dès 2000.

- Le décret permettant aux **administrateurs civils** de la Coopération d'intégrer, à leur demande, **le corps des conseillers et secrétaires des Affaires étrangères**, doit être prochainement soumis au Conseil d'Etat après les avis favorables du comité technique paritaire ministériel et du Conseil supérieur de la Fonction publique. L'intégration devrait être volontaire, l'ancien statut de la Coopération disparaissant progressivement. Toutefois, le ministère des Affaires étrangères manifeste la volonté d'y parvenir rapidement.

Ce futur corps unique devrait prendre la dénomination de « corps des conseillers des Affaires étrangères », tandis qu'un corps unique de « secrétaires des Affaires étrangères » devrait réunir les secrétaires adjoints et les attachés d'administration centrale des deux ministères.

Au sein de ces futurs corps uniques des Affaires étrangères seront maintenus les voies respectives de recrutement spécifique : cadre d'Orient, cadre général et cadre d'administration. Leur maintien doit assurer l'autonomie et la pérennité des différents modes de recrutement.

- Un nouveau corps, ayant vocation à **regrouper les secrétaires adjoints des Affaires étrangères et les attachés d'administration centrale des Affaires étrangères et de la Coopération**, devrait être créé le 1er janvier 2000. Le décret qui a reçu l'avis favorable du Conseil de la Fonction publique devrait être soumis prochainement au Conseil d'Etat.

Il convient de remarquer que cette fusion ne se fera vraisemblablement pas sans heurts. Son annonce avait provoqué de vives réactions au sein des secrétaires adjoints des Affaires étrangères. En effet, ceux-ci sont issus d'un concours distinct de celui permettant d'accéder aux postes d'attachés d'administration centrale, ce concours distinct étant estimé plus prestigieux que celui des IRA (Instituts régionaux d'administration). Fort de ce recrutement différent, il leur est jusqu'à présent possible d'avoir une carrière, sur certains aspects, plus proche de celle des secrétaires et conseillers des Affaires étrangères que de celle des attachés d'administration centrale. Certains d'entre eux accèdent, en fin de carrière, à des postes d'ambassadeur.

C'est cette spécificité qu'ils craignent de perdre en étant fusionnés aux corps d'attachés d'administration centrale des Affaires étrangères et de la Coopération.

**Les agents contractuels de catégorie A**, titularisés en 1999 dans l'un ou l'autre de ces corps, devraient être nommés au 1er janvier 2000, comme le reste des agents du corps auquel ils appartiennent, dans le nouveau corps unique.

*b) La fusion des corps des fonctionnaires de catégories B et C demeure à l'étude.*

Les autres corps de fonctionnaires doivent être également fusionnés. **Il serait illogique de maintenir des statuts et des corps différents pour les agents d'un même ministère appelés à remplir les mêmes fonctions.**

Mais la fusion des catégories B et C touchera un nombre beaucoup plus important de fonctionnaires, elle est donc plus complexe. Elle est encore actuellement à l'étude. Trois options restent ouvertes :

- l'intégration des agents de la coopération dans les corps homothétiques des Affaires étrangères ;

- une réforme similaire à celle du nouveau corps des secrétaires des Affaires étrangères ;

- une voie intermédiaire pérennisant les corps actuels pour les agents en fonction et proposant un nouveau corps unique pour les agents intéressés et pour ceux qui rejoindraient à l'avenir le ministère.

*c) Incidence sur les rémunérations*

La fusion des deux ministères a conduit à l'application du régime le plus favorable de l'un ou l'autre ministère afin d'**harmoniser les régimes indemnitaires de l'ensemble du personnel.**

**En administration centrale**, le régime des agents des Affaires étrangères a été aligné à partir de 1999 sur celui, plus avantageux, des personnels de la Coopération, sauf pour les primes des emplois à responsabilités dits « fonctionnels ».

Les augmentations, toutes primes confondues (heures supplémentaires, indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires ou primes de rendement), ont été les suivantes :

- pour les emplois fonctionnels de l'ex-Coopération :

+ 20 % pour un directeur, + 18 % pour un chef de service, + 20 % pour un sous-directeur ;

- pour le personnel du ministère des Affaires étrangères :

+ 18 % pour les attachés et attachés principaux, secrétaires adjoints et principaux, les conservateurs, les interprètes et les traducteurs ;

+ 30 % pour les chiffreurs, les secrétaires administratifs ou de chancellerie, les infirmières et les assistantes sociales ;

+ 55 % pour les chargés de mission, les agents contractuels ;

+ 70 % pour les adjoints et agents administratifs et de chancellerie ;

+ 40 % pour les conducteurs.

**A l'étranger**, les personnels de l'action culturelle et de coopération bénéficieront désormais du barème des indemnités de résidence du réseau diplomatique et consulaire.

L'harmonisation des rémunérations du personnel contractuel reste à effectuer.

## **2. Quel bilan tirer de la fusion des deux ministères ?**

Le bilan de la fusion des deux ministères semble particulièrement délicat à établir après à peine un an d'application de la réforme. Toutefois, **deux éléments** semblent ressortir :

- **des doutes sur la nouvelle organisation administrative,**

- **des économies d'échelles non négligeables mais difficilement mesurables.**

### *a) Les doutes sur la nouvelle organisation administrative*

Dans le rapport de l'an dernier, votre rapporteur avait présenté la réforme de l'organigramme du ministère avec une certaine prudence. Elle reste de rigueur aujourd'hui.

En effet, on doit se féliciter que soient enfin réunies dans des directions communes les différentes composantes de l'action extérieure de la France en matière diplomatique, consulaire, culturelle, éducative, de coopération militaire et de développement. Cessent, enfin, des séparations qui avaient, au fil du temps, de moins en moins de sens en raison de l'évolution des orientations diplomatiques de la France. Une meilleure coordination était devenue indispensable pour assurer la cohérence et la gestion d'ensemble de nos actions à l'étranger pour promouvoir les intérêts de la France.



En revanche, les choix d'organisation administrative ne font pas l'unanimité. S'il n'était pas cohérent de maintenir des structures distinctes dans un ministère désormais unique, **la création de très grandes unités administratives ne sera pas forcément la solution la plus efficace**. Une telle organisation risque d'être la **source de lourdeurs de gestion et de fonctionnement**. L'efficacité d'une telle structure est une gageure difficile à relever quand il s'agit, en outre, de **faire travailler des personnels d'origines et de cultures différentes**.

La mise en place de ces structures s'est traduite, **en 1999, par un taux d'engagement des dépenses anormalement bas par rapport à la même période l'an passé**. Les taux d'engagement des crédits en matière de coopération sont **de l'ordre de 43 %** ( ancien chapitre 42-10 : chapitres 42-11, 12, 13, et chapitre 42-29).

Il sera donc important, dans les prochaines années, d'assurer le suivi de la réforme et de poursuivre la réflexion sur l'organisation administrative du ministère en vue d'une plus grande efficacité.

*b) Des économies d'échelle difficilement mesurables*

A nouveau, **les économies d'échelles** qui pouvaient être attendues de la fusion **sont difficiles à évaluer et à estimer**. Contrairement aux pratiques relatives aux fusions dans les sociétés privées, de telles prévisions n'ont pas été faites publiquement et leur évaluation après coup ne semble ni systématiquement recherchée ni rendue publique.

Les économies de fonctionnement liées à la fusion ont été **chiffrées à 35 millions de francs pour 2000**. Ce chiffre **correspond, en fait, aux économies effectuées sur les crédits du chapitre 34-98**, sans qu'il semble absolument certain que l'on puisse distinguer les économies liées à la fusion et économies qui ont pu être obtenues par ailleurs. Il restera donc dans l'avenir à mieux affiner l'évaluation de l'impact budgétaire de la fusion et de la globalisation des moyens des deux ministères pour déterminer plus précisément les moyens qu'elles permettent de dégager.

La fusion des deux ministères **n'a pas entraîné, en tant que tel, de gains de postes**. Une réduction des effectifs liée à des économies d'échelle n'a pas été identifiée. Par contre, **seront dégagés, en 2000, 92 supports budgétaires** permettant la création du même nombre d'emplois. Pour des raisons de technique budgétaire, ces emplois existaient budgétairement mais ne correspondaient pas à des postes réels. La fusion doit permettre de les dégager et de les activer. Il faut également remarquer que l'impact de la fusion sur le nombre des emplois des ministères a certainement été réduit par les diminutions d'effectifs qu'a connu le ministère des Affaires étrangères. En effet, depuis cinq ans, ses effectifs ont été réduits de 8 % dans le cadre du

« schéma quinquennal d'adaptation du réseau ». Votre rapporteur s'en était inquiété à plusieurs reprises, estimant problématique de maintenir un réseau très ambitieux avec un effectif toujours plus réduit.

On comprend donc mieux que les emplois dégagés par la fusion ne soient pas supprimés mais répartis dans les services qui en ont le plus besoin, notamment celui des visas.

Il faut souhaiter qu'en cours d'année **le Parlement puisse être informé plus complètement et plus clairement des effets de la fusion des deux ministères sur :**

- **l'efficacité du travail administratif,**
- **le montant des crédits et les économies réalisées,**
- **les emplois.**

## **II. LE RENOUVELLEMENT DES INQUIÉTUDES CONCERNANT L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU ET DES PERSONNELS**

Il s'agit ici de poursuivre les réflexions engagées l'an passé par votre rapporteur quant à l'évolution du réseau et des personnels. S'agissant d'une organisation aussi lourde que celle du ministère des Affaires étrangères, les évolutions ne peuvent se faire que lentement et avec le temps.

Les interrogations concernant l'étendue du réseau français, notamment dans sa composante consulaire, restent entièrement d'actualité, tandis que les difficultés posées par les baisses d'effectifs passées et le recrutement concomitant de personnel recruté localement posent de graves difficultés.

### **A. L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER SUSCITE LES MÊMES INTERROGATIONS**

#### **1. L'évolution du réseau en 1999**

Notre réseau était fort, **au 1<sup>er</sup> janvier 1999**, de :

- 149 ambassades,
- 17 représentations permanentes, dont 4 délégations, auprès d'organismes internationaux,
- 113 établissements consulaires, dont 87 consulats généraux, 18 consulats et 8 chancelleries détachées.

S'ajoutent à ce dispositif trois ambassadeurs en mission à Chisinau (Moldavie), Asmara (Erythrée) et Oulan-Bator (Mongolie), ainsi qu'un chargé d'affaires à Kaboul, le bureau de Berlin, un bureau d'ambassade à Banja Luka (République serbe de Bosnie), quatre antennes consulaires (Florence, Gènes, Gibraltar, Malaga) et une section des intérêts français à Bagdad.

**Durant l'année 1999, un certain nombre de modifications ont été apportées au réseau français :**

- **réouverture** de l'ambassade en Jamaïque fermée depuis 1996 ;
- **fermetures** : - des consulats généraux de Leipzig et de Mayence,  
- des chancelleries consulaires détachées de Bâle, Belem et Calcutta ;

**. transformations :**

- des consulats d'Alicante et de Tamatave en chancelleries consulaires détachées,
- du consulat général de Rome en section consulaire d'ambassade,
- du consulat de Tokyo en section consulaire d'ambassade,
- des consulats généraux d'Alexandrie et de la Nouvelle-Orléans fusionnés avec les Instituts culturels respectifs,
- du consulat général de Bombay fusionné avec le poste d'expansion économique (PEE).

**Pour 2000**, les décisions ne sont pas encore arrêtées. L'année devrait être marquée par la **réouverture de postes en Algérie** à la suite des consulats d'Alger et d'Annaba.

Dans les villes où disparaît la présence consulaire française, un consul honoraire est à chaque fois désigné.

**2. Le deuxième réseau au monde**

Le réseau français restera en 2000 le deuxième réseau au monde derrière le réseau américain.

Comme votre rapporteur l'avait montré l'an passé, il se distingue par son nombre élevé de consulats et de représentations permanentes auprès d'organisations internationales, et par une répartition géographique différente.

**Réseaux diplomatiques et consulaires en 1999**

	<b>Ambassades</b>	<b>Représentations permanentes auprès d'organisations</b>	<b>Consulats</b>	<b>Total</b>
France	149	17	113	279
Etats-Unis	160	10	82	252
Royaume-Uni	145	9	61	215
Allemagne	146	12	70	228

On peut donc s'interroger de l'intérêt et surtout de l'utilité pour un pays comme la France d'entretenir un réseau aussi important et aussi coûteux, alors qu'elle n'est évidemment pas la deuxième puissance du monde.

Plus que le réseau d'ambassades dont les dimensions sont fixées par le nombre d'Etats et notre statut de membre permanent du Conseil de sécurité, c'est l'importance de notre réseau consulaire qui suscite des interrogations. Il ne faut bien entendu pas mésestimer le rôle essentiel des consulats, dont l'importance n'a pas d'égal à l'étranger, auprès des Français de l'étranger. Mais nos consulats ne proposent-ils pas, parfois, un très grand nombre de services administratifs et juridiques ? Une réflexion ne pourrait-elle pas à l'avenir être engagée sur l'adaptation du travail consulaire aux nouvelles technologies de l'information ?

### 3. La poursuite de la réflexion sur les dimensions du réseau

La réflexion pour assurer le meilleur dimensionnement possible de notre réseau est engagée depuis plusieurs années. Le rapport de l'an passé insistait sur la partie consulaire du réseau. Cette année, votre rapporteur mettra l'accent sur **des formules innovantes qui ont été mises en place pour mieux ajuster nos moyens. Ces formules, qui restent marginales, n'en constituent pas moins des pistes utiles pour la réflexion.**

#### a) *Les ambassadeurs en mission*

La France dispose de **quatre chefs de postes en mission**. Cette formule permet **d'assurer la présence de la France à l'étranger à un faible coût dans les pays où une présence permanente n'est pas nécessaire**. C'est une formule souple qui permet de s'adapter facilement.

Elle existe depuis 1993 et a été utilisée, en 1993, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie et en Macédoine, au Turkménistan, en 1994, en **Moldavie depuis 1995**, et en **Erythrée et Mongolie depuis 1996**. Elle existe également en **Afghanistan depuis 1990** mais au niveau de chargé d'affaires.

Ainsi cette formule permet **d'importantes économies** si on compare son coût à celui des six postes les moins coûteux (hors rémunérations) avec des ambassadeurs résidents.

POSTES	Ambassadeur « résident »	Ambassadeur « en mission »
Asmara (Erythrée)		pas de dotation
Kaboul (Afghanistan)		158 736 F
Chisinau (Moldavie)		279 475 F
Oulan-Bator (Mongolie)		408 738 F
Bandar Seri (Brunei)	434 236 F	
Vilnius (Lituanie)	467 905 F	
Achkabad (Turkménistan)	483 235 F	
Paramaribo (Surinam)	506 864 F	
Tallinn (Estonie)	523 016 F	
Andorre	525 556 F	

*(chiffres du bureau des moyens de fonctionnement des postes à l'étranger)*

*b) Les postes mixtes commerciaux et culturels*

Il existe aujourd'hui **une dizaine de postes mixtes** (6 commerciaux et 5 culturels).

Les **postes mixtes commerciaux** sont répartis entre le ministère des affaires étrangères (Atlanta, Osaka, Vancouver) et la DREE (Direction des relations économiques extérieures du Ministère de l'Economie et des Finances, les postes de Miami, Houston et Dubaï). Prochainement, le consulat général de Bombay deviendra un poste mixte à vocation commerciale.

Des consulats généraux ont également été transformés en **postes mixtes à vocation culturelle** (Récife, Vancouver, la Nouvelle-Orléans) et à compter de septembre 1999 : Cracovie et Alexandrie.

Les **économies réalisées sont peu importantes**, car les structures continuent d'exister séparément et leurs budgets restent distincts. C'est là sans doute que pourrait se situer à l'avenir la principale source d'économies.

**En revanche, l'impact est très positif en matière de visibilité. L'unité de représentation**, assurée par un chef de poste unique, est très appréciée par les partenaires étrangers. Elle permet aux chefs de postes d'avoir des interlocuteurs d'un meilleur niveau et de trouver des solutions plus rapidement. L'information circule plus vite. Les synergies sont meilleures

entre les différentes équipes, qui, tout en coexistant séparément, travaillent tout de même dans une interministérialité croissante.

Des efforts ont, par ailleurs, été faits pour unifier le cadre immobilier. C'est chose faite à Cracovie, la Nouvelle-Orléans, Miami, Osaka, Recife, Vancouver et Houston. Des solutions sont recherchées pour Dubaï, Atlanta et Bombay.

*c) Les coopérations européennes*

Dans la perspective de construction de l'Union européenne, **des coopérations ou des regroupements des moyens des implantations à l'étranger** paraissent une idée séduisante. Par exemple, en matière de visas, la construction de l'espace Schengen conduit à mener une politique commune et à rapprocher les procédures administratives.

Idee séduisante, elle doit néanmoins être examinée avec attention car les coopérations ne présentent pas que des avantages.

C'est **avec l'Allemagne**, notre partenaire le plus proche, que cette coopération a été le plus loin. **Au Cap-Vert**, la France et l'Allemagne ont une **ambassade commune** tout en maintenant des représentations distinctes. C'est actuellement la formule la plus intégrée. Cette expérience satisfaisante devrait pouvoir se développer.

En outre, des **coopérations plus limitées** devraient être possibles à l'avenir ayant pour base le partage d'installations matérielles : mise en commun de moyens entre sections visas, soutien logistique à l'occasion de travaux effectués au sein des postes diplomatiques et consulaires, partage de locaux entre établissements scolaires et universitaires (Eurocampus à Manille) et coopérations avec le Goethe Institut ou le British Council.

Cependant, **les coopérations ne sont pas toujours des réussites**. Le meilleur exemple en est l'abandon progressif, par un grand nombre de parties prenantes, du campus diplomatique européen à **Abuja**. Ce projet paraît en situation d'**échec en raison des divergences d'objectifs et de besoins** de nos partenaires européens.

**B. LES DIFFICULTÉS EN MATIÈRE DE PERSONNEL**

L'an passé, votre rapporteur avait insisté sur l'incompatibilité entre le maintien du réseau et la baisse continue des effectifs. L'année 2000 est marquée par la stabilité des emplois budgétaires. Il n'y aura qu'une seule création. Mais 92 supports budgétaires seront libérés permettant de les pourvoir effectivement en 2000.

Pour 2000, doivent être soulignés :

- un grave sujet de préoccupation : les personnels recrutés localement ;
- un enjeu : le remplacement des appelés par des volontaires civils.

### 1. Quelles solutions apporter au problème des recrutés locaux ?

Le ministère des Affaires étrangères a été amené à **recruter un grand nombre de personnels à l'étranger** selon les règles locales. Cette évolution semble s'expliquer principalement par **deux éléments** :

- la **baisse des effectifs du ministère**, - 8,6 %, soit 890 postes, depuis 1991,
- un souci d'économie, les personnels recrutés localement étant beaucoup moins onéreux que des fonctionnaires français expatriés. Ces personnels ont également l'avantage de constituer un volant de personnel de faible qualification dont la gestion est beaucoup plus souple que celle des fonctionnaires titulaires.

Ces données expliquent que leur nombre ait fortement cru depuis 1991.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
31-98-21 Dotation (en millions de francs)	278	313	348	353	388	387	417	475	531,8	539,3
Personnel de bureau	1330	1503	1821	1869	1953	2192	2253	2201		
Personnel de service	3245	3209	3187	3327	3385	3463	3380	3329		
Total	4575	4712	5008	5196	5338	5655	5633	5530	5 383	
Vacataires (postes budgétaires)	513	419	444	526	285	267	184	122		

**Fin 1998, 5 530 agents** de recrutement local étaient employés dans nos représentations consulaires et diplomatiques **dont 1 191 Français**. A cette date, les personnels locaux, y compris les personnels de service, représentaient **75 % des agents d'exécution dans nos postes. 48 % sont employés dans les**



**chancelleries diplomatiques**, 24 % dans les résidences, 15 % dans les consulats et 13 % dans les services culturels.

**En juin 1999**, le nombre des recrutés locaux s'élevait à **5 383**. Cette réduction s'explique, en premier lieu, par le transfert d'une centaine d'agents dans des établissements financièrement autonomes et, en second lieu, par la suppression d'une cinquantaine de postes pour permettre d'améliorer les conditions d'emploi de ces personnel.

A ces effectifs se sont ajoutés, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, **483 agents** recrutés localement **dans les missions d'action culturelle et de coopération**, désormais gérés par le ministère des Affaires étrangères.

**Au total, ce sont donc 5 866 agents recrutés localement qui sont employés par le ministère des affaires étrangères.**

Ces personnels posent de graves difficultés détaillées dans un **rapport de M. Patrick Amiot**, ministre plénipotentiaire, qui a été remis au ministre des Affaires étrangères en mars 1999.

Dans ce rapport, M. Amiot expose les **problèmes de sécurité** que suscite le trop grand nombre de recrutés locaux dans les postes. Il relève que, dans nombre de postes, les recrutés locaux ont une grande liberté de circulation, non conforme aux instructions en vigueur, et sont facilement admis dans les périmètres de sécurité. Il relève également que la sécurité des systèmes informatiques n'est pas suffisamment assurée et que des personnels non habilités sont à même d'accéder à des informations pouvant être classées « confidentiel défense ».

Par ailleurs, **en matière de visas**, il souligne que dans certains pays, la proportion trop élevée d'agents étrangers ressortissants du pays de résidence, la faiblesse du taux d'encadrement français et la pression locale peuvent faire craindre le développement de pratiques illicites.

Dans ces deux domaines, il lui **semble nécessaire de mieux délimiter les postes qui peuvent être confiés à des recrutés locaux et les postes qui doivent être toujours confiés à des Français** ou à des fonctionnaires français expatriés.

En outre, il dénonce de graves **différences de traitement entre les recrutés locaux de nationalité française et les autres recrutés locaux**, et entre le ministère des Affaires étrangères et la DREE (direction des relations économiques extérieures).

Les **écarts de rémunérations** peuvent, selon lui, aller **de 1 à 6 à niveau de recrutement égal et ancienneté comparable** entre recrutés locaux français et étrangers, causant des conflits et des mécontentements.

**Entre la DREE et les Affaires étrangères**, la différence serait de **l'ordre de 40 %** et conduit à une concurrence de mauvais aloi entre les deux employeurs publics français à l'étranger. A titre de comparaison, en 1997, le ministère des Affaires étrangères disposait de 474 millions de francs pour ses 5 633 recrutés locaux, la DREE disposait de 108 millions pour ses 860 recrutés locaux.

Enfin, on observe même un décrochage des rémunérations servies par rapport aux marchés locaux du travail de telle sorte qu'il est extrêmement **difficile de recruter et de garder du personnel de qualité**. La protection sociale de ces catégories n'est pas non plus suffisamment bien assurée.

A ce manque de moyens, s'ajoutent des **difficultés de gestion**. Le recrutement aux conditions du marché est très **complexe car le droit local est souvent mal connu**. Les règles changent d'un pays à l'autre rendant problématique une gestion centralisée.

En outre, **les règles budgétaires semblent inadaptées**. Les crédits sont regroupés sur une ligne unique et globale (chapitre 31-98 article 21) sans description détaillée des emplois budgétaires. Cette technique ne permet aucune souplesse, ces crédits sont traités comme des crédits de matériel. Ils sont limitatifs, sont soumis à ordonnancement provisionnel et ne donnent pas lieu à des reports. Ils sont vulnérables aux variations de change, un change défavorable n'est pas compensé de facto, et les bénéfices d'un change favorable ne peuvent être conservés au-delà de l'exercice budgétaire.

Enfin, le **statut juridique** des personnels recrutés localement pose une question épineuse. Selon la **jurisprudence « Berkani »** (TC, 25 mars 1996, Préfet de la région Rhône-Alpes) les contrats des recrutés locaux devraient être requalifiés en contrats de droit public. Toute personne ayant un emploi permanent dans un service public de l'Etat a la qualité d'agent public. Cette jurisprudence pourrait avoir comme conséquences de leur ouvrir l'accès aux concours de la fonction publique et le bénéfice de la législation française sur l'emploi précaire, sauf loi contraire. Or leur intégration serait une solution très coûteuse et déstabilisante. M. Amiot suggère donc d'exclure, par une loi, une telle éventualité.

**Depuis 1998, des efforts sont faits pour améliorer la situation des recrutés locaux** grâce à une diminution de 210 postes sans diminution de la dotation budgétaire. Ainsi pour 2000, à structures constantes, la dotation de l'article 31-98-21 sera stable. Son augmentation (+ 22,6 millions de francs) est le résultat de la fusion des moyens de la Coopération et des Affaires étrangères (+ 17,4 millions de francs) et un transfert comptable en provenance du financement au titre IV de la DCMD (direction de la coopération militaire et de défense) pour 5,26 millions de francs. La dotation pour 2000 s'élèvera donc 539,3 millions.

Depuis 1998, les mesures suivantes ont été prises :

- depuis le conseil technique paritaire de juin 1998, révision des cadres salariaux dans 27 pays afin d'ajuster les rémunérations en prenant référence sur le marché local et sur les salaires pratiqués dans les autres représentations européennes,

- dans 10 pays où la couverture sociale est inexistante ou lacunaire, le ministère des Affaires étrangères a souscrit à leur profit des assurances complémentaires permettant de couvrir la maladie ou l'hospitalisation,

- dans 10 autres pays, mise en place de régimes de protection sociale, versements rétroactifs afin de se conformer à la législation locale du travail ou d'alléger la charge des agents,

- réduction du nombre des vacataires,

- poursuite de la mise en conformité des contrats de recrutement avec le droit local,

- régularisation des dossiers d'indemnités de fin de fonction en attente.

La commission ministérielle sur le coût de la vie a décidé, le **26 mai 1999, d'accorder dans 77 pays sur 88 demandeurs une hausse des rémunérations pour un montant total de 7,2 millions de francs** permettant de compenser les pertes du pouvoir d'achat résultant des gains et pertes de change et de l'inflation locale.

La réflexion doit se poursuivre en prenant pour base le rapport Amiot. Ce sujet a été évoqué lors de la réunion de juin 1999 de la commission technique paritaire et de la conférence des ambassadeurs. De ces réflexions, se dégagent quelques grandes idées.

Il s'agirait, tout d'abord, de réfléchir aux règles d'emploi des personnels recrutés locaux pour les définir en termes généraux et permettre une planification de leur recrutement en fonction des besoins. Il suggère d'établir une nomenclature des emplois à pourvoir par poste diplomatique et par filière.

Pour y parvenir, M. Amiot propose **une contractualisation** du recrutement local **avec le ministère du Budget** pour permettre une gestion prévisionnelle pluriannuelle et un rattrapage des conditions d'emploi des recrutés locaux, comme l'a fait la DREE.

Ce programme devrait permettre de mieux respecter les équilibres nécessaires au bon fonctionnement de nos postes à l'étranger entre expatriés, recrutés locaux français et étrangers. Il devrait aussi permettre de rétablir une

juste échelle des rémunérations et un accès à la protection sociale qui ne soient pas fonction de la nationalité.

Enfin, la **déconcentration de la gestion** de ces personnels et des crédits devraient pouvoir être expérimentée dans un certain nombre de postes. Elle aurait certainement des conséquences positives comme en matière de crédits de fonctionnement.

## **2. L'enjeu du remplacement des coopérants du service national par des volontaires civils**

La réforme du service national votée en 1997 doit aboutir, d'ici 2002, à la suspension de l'appel sous les drapeaux et donc à la fin de la contribution des coopérants du service national à l'action du ministère des Affaires étrangères.

C'est en enjeu important. Aujourd'hui encore, les C.S.N. représentent **2 081 personnes** (chiffres au 11 mai 1999) réparties comme suit :

- <b>Affaires étrangères</b>	1021
dont :	
chancelleries	101
services culturels	136
lecteurs	217
universitaires - chercheurs	378
projets de développement	189
- <b>Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE)</b>	229
- <b>Coopération</b>	537
dont :	
assistants techniques	116
mission de coopération enseignants	272
Organisations non gouvernementales	149
- <b>Postes d'expansion économique (PEE)</b>	294

Ces coopérants doivent être remplacés, d'ici 2002, par des volontaires civils pour lesquels le Gouvernement a élaboré **un projet de loi**, adopté par le Sénat en première lecture en octobre dernier (rapport n° 5, session ordinaire 1999-2000, présenté par M. Robert Del Picchia). Dans ce projet de loi, le gouvernement propose aux futurs volontaires un statut très proche de celui des coopérants quant aux conditions pécuniaires. Ils disposeront d'un revenu fixe

et d'une indemnité variable fixée en fonction du coût de la vie dans leur pays d'affectation. Ils pourront bénéficier d'un logement contre une retenue de 10 % de l'indemnité mensuelle. Leur trajet aller-retour entre la France et leur affectation sera pris en charge par le ministère des Affaires étrangères.

Ce texte devrait pouvoir être adopté définitivement dans l'année qui vient. Son succès n'est pas évident. Il est, en effet, **très difficile de savoir si cette formule suscitera l'engouement des jeunes**. Cela dépendra certainement des postes qui seront proposés aux jeunes garçons et jeunes filles, qui pourront également faire acte de volontariat.

Dans l'incertitude de la ressource, l'AEFE (Agence pour l'enseignement du français à l'étranger) a déjà amorcé le remplacement de ses coopérants par des contractuels résidents au nombre de 100 en 1999 et en 2000.

Si cette formule ne comblait pas les espoirs qui y sont placés, un important problème d'effectif se poserait au ministère des Affaires étrangères. Ce problème serait difficile à résoudre car les coopérants représentent une ressource importante en personnels qualifiés et bon marché.

### **III. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE 2000 DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES MARQUÉE PAR L'ARRÊT DES BAISSSES DE CRÉDITS**

Le projet de budget des Affaires étrangères pour 2000 est en légère **hausse de +0,64 %** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 1999. La dotation prévue s'élève à **20,95 milliards de francs**.

Cette légère hausse doit permettre de poursuivre dans de bonnes conditions la fusion des ministères de la Coopération et des Affaires étrangères et de poursuivre leur modernisation.

#### **A. VUE D'ENSEMBLE DE LA DOTATION**

Le projet de budget pour 2000 traduit la **poursuite de l'intégration des moyens de la Coopération dans la dotation des Affaires étrangères**. Cette intégration rend **notamment plus difficile l'examen séparé des crédits Affaires étrangères stricto sensu** auquel se limite le présent rapport, et les crédits destinés à la Coopération, notamment au niveau des moyens de fonctionnement et ceux destinés à la rémunération des personnels qui sont entièrement fusionnés en 2000.

#### **1. Un budget unique, traduisant la fusion des Affaires étrangères et de la Coopération**

Les principales modifications de la nomenclature budgétaire sont liées à la **fusion des moyens de fonctionnement** des ministères de la Coopération et des Affaires étrangères, ce qui rend toute distinction quasiment impossible.

Une simplification complémentaire est due à la **globalisation des dotations des services à l'étranger** qui arrive à son terme.

#### **2. La dotation 2000, une hausse en « trompe l'œil »**

Le budget des Affaires étrangères pour 2000 marque une évolution importante par rapport aux années précédentes, puisque **la progression des crédits et la stabilisation des effectifs mettent fin à plusieurs années consécutives de diminution sensible des moyens du ministère**. En effet, c'est la première fois, depuis 1995, que le budget des Affaires étrangères est en augmentation.

La hausse de 0,64 % du budget recouvre :

- une **augmentation de 1,3 % du titre III** en 2000 par rapport à 1999 ;

- une **augmentation de l'ensemble des rémunérations de 0,5 %** en raison d'une stabilisation des effectifs ;

- une **réduction de 2 % des crédits destinés au matériel et au fonctionnement des services** (hors subvention de fonctionnement) ;

- une **baisse de 2 % du titre IV**. Elle succède à la baisse de 3 % de 1999 ;

- une **hausse de 10,3 % des dépenses en capital** liée à l'intégration dans le budget des principales dépenses immobilières.

**Toutefois, la hausse prévue de la dotation pour 2000 reste inférieure aux prévisions d'inflation.**

De plus, cette augmentation est **essentiellement liée à des inscriptions de crédits qui ne correspondent pas à des dépenses nouvelles**. Ainsi, la totalité des crédits afférents aux opérations immobilières du ministère est désormais inscrit en loi de finances, ce qui permet d'améliorer la transparence et la lisibilité des documents budgétaires. Les 120 millions de francs de crédits de paiement supplémentaires correspondant, pour 2000, à la construction de l'ambassade de France à Berlin viennent abonder dans le budget des Affaires étrangères.

En outre, la modification des modalités de rémunération des gendarmes appelés en renfort temporaire augmente la part à la charge des Affaires étrangères de 24 millions de francs.

En conséquence, ces **144 millions de francs** de dépenses nouvellement inscrites dans le budget pour 2000 ne correspondent pas à une augmentation des moyens du ministère.

Force est donc de constater, que si le projet de budget pour 2000 marque un coup d'arrêt à la réduction des moyens alloués aux Affaires étrangères, la légère augmentation du budget apparaît, elle, en « trompe l'œil ». En réalité, les moyens du ministère subissent une très légère érosion due à l'inflation.

**Evolution du budget des Affaires étrangères  
par grandes catégories de dépenses (1999-2000)  
(en milliards de francs)**

	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Evolution 1999/2000</b>	<b>Variation en %</b>
Personnel et charges sociales	4,953	4,987	+ 0,034	+ 0,68
Matériel et fonctionnement des services	1,484	1,455	- 0,029	- 2
Subvention de fonctionnement et dépenses diverses	2,511	2,619	+ 0,108	+ 4,3
<b>Total titre III</b>	<b>8,948</b>	<b>9,061</b>	<b>+ 0,113</b>	<b>+ 1,2</b>
Interventions politiques et administratives	0,294	0,160	- 0,134	- 45,5
Action internationale	9,329	9,268	- 0,061	- 0,6
Action sociale	0,145	0,146	+ 0,001	+ 0,7
<b>Total titre IV</b>	<b>9,768</b>	<b>9,574</b>	<b>- 0,194</b>	<b>- 2</b>
<b>Total titre V</b>	<b>0,278</b>	<b>0,398</b>	<b>+ 0,120</b>	<b>+ 43,2</b>
<b>Total titre VI</b>	<b>1,815</b>	<b>1,911</b>	<b>+ 0,096</b>	<b>+ 5,3</b>
Total dépenses en capital (titres V et VI)	2,093	2,309	+ 0,216	+ 10,3
<b>Total général</b>	<b>20,812</b>	<b>20,945</b>	<b>+ 0,133</b>	<b>+ 0,6</b>

***B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU  
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES***

Le titre III du ministère des Affaires étrangères sera cette année présenté dans sa globalité, les distinctions devenant trop difficiles et moins conformes aux réalités, en raison de la fusion budgétaire des dotations des Affaires étrangères stricto sensu et de la Coopération, et du développement des dotations globalisées des postes.

**Le titre III connaît une légère hausse de 1,2 %**, dans le projet de budget pour 2000. Les moyens consacrés au fonctionnement et aux rémunérations et charges sociales du ministère s'élèveront à **9 062,4 millions de francs** en 2000 contre 8 949,9 millions en 1999.



**Titre III du ministère des Affaires étrangères  
1999-2000 en millions de francs**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Variation</b>	<b>Part dans le titre III en 2000</b>
Rémunérations d'activité (31-02, 31-12, 31-90, 31-98)	4 380,5	4 402,7	+ 0,5 %	48,6 %
Pensions (32-97)	442,2	450,9	+ 1,9 %	4,9 %
Charges sociales (33-90, 33-91, 33-92)	130,9	133,6	+ 2 %	1,5 %
Sous-total RCS	4 953,6	4 987,2	+ 0,67 %	55 %
Frais de réception et de déplacement (34-03, 34-04, 34-90)	423,9	161	- 62 %	1,7 %
Dépense informatique (34-05)	160,7	-	-	-
Matériel et fonctionnement courant (34-98)	899,2	1 294	+ 43,9 %	14,3 %
Subventions et dépenses diverses (36-30, 37-91, 37-93, 37-95)	2 512,3	2 619,9	+ 4,3 %	28,9 %
<b>Total Titre III</b>	<b>8 949,9</b>	<b>9 062,4</b>	<b>+ 1,2 %</b>	<b>100</b>

**1. La part des crédits de rémunération reste stable dans le projet de budget pour 2000**

Les **crédits destinés à financer les rémunérations et charges sociales** augmentent au même rythme que l'ensemble du budget + 0,6 %. Ils atteindront **4 987,2 millions de francs, soit 55 % du titre III** du ministère des Affaires étrangères.

Cette stabilité budgétaire s'explique par la **stabilité des effectifs** du ministère. **Un seul poste sera créé en 2000 pour un effectif de 9 475 personnes.**

Toutefois, les crédits sont amenés à évoluer sous l'effet de l'évolution de la répartition du personnel entre titulaires (+ 69), contractuels (- 122) et militaires (+ 54). Ils évoluent également en raison des différentes revalorisations indiciaires (+ 42,6 millions de francs en 2000), repyramidages,

fusions des services de la Coopération et des corps de fonctionnaires, et de l'effet change-prix (-18,1 millions de francs). Pour 2000, ces effets se neutralisent.

La légère augmentation du budget des RCS s'explique essentiellement par la prise en charge par le budget du ministère des affaires étrangères de la totalité de la rémunération des gendarmes en renfort temporaire pour 39 millions de francs.

## **2. L'évolution du périmètre des frais de réception et de déplacement (chapitres 34-03, 34-04 et 34-90 ancien)**

Les crédits consacrés aux frais de déplacement et de réception diminuent fortement, en apparence, en raison de la **fusion du chapitre 34-90 (frais de déplacement) dans le chapitre 34-98 (fonctionnement courant), mais à structures constantes la diminution n'est que de 20 millions de francs** sur 424 millions de francs en 1999, **soit - 4,7 %**. Les autres dotations (34-03 et 34-04) sont reconduites en 2000.

- **Les crédits du chapitre 34-03 sont destinés aux frais de réceptions et de voyages exceptionnels.** Ils financent l'accueil des chefs d'Etat étrangers invités par la France, les déplacements hors de France du Président de la République et du Premier ministre, ainsi que l'organisation de conférences internationales en France. Cette dotation est stabilisée à **123 millions de francs** depuis 1996. Il s'agit d'un **chapitre provisionnel** susceptible d'être abondé en cas de besoin.

- **Les frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels** imputés sur le **chapitre 34-04 sont stables.** Ils augmentent de 500 000 francs pour atteindre **38 millions de francs**. Une hausse sensible avait été enregistrée en 1999 en raison de la fusion avec la coopération.

- Dans le projet de budget pour 2000, **disparaît le chapitre 34-90**, sur lequel étaient imputées les dépenses liées à l'acheminement du courrier et de la valise diplomatique, ainsi que les crédits destinés aux missions temporaires et aux voyages de mutation des agents du ministère. En effet, le ministère prend en charge les frais de transport des agents et de leur famille jusqu'au lieu d'affectation, et verse une indemnité de changement de résidence dont le montant dépend du pays d'affectation, de la situation familiale et du grade.

**Ces crédits sont transférés dans le chapitre 34-98** (matériel et fonctionnement courant) qui a vocation à rassembler tous les crédits de fonctionnement du nouveau ministère. En conséquence, ce sont 241,5 millions de francs qui sont désormais inscrits à ce titre au chapitre 34-98, mais dispersés dans plusieurs lignes budgétaires, principalement toutefois sur

l'article 23 (Service à l'étranger. Frais de déplacement : 113 millions de francs). Parmi ceux-ci, 1,6 million est spécifiquement transféré au budget global décentralisé des postes à l'étranger.

### **3. Les crédits de fonctionnement courant ( chapitre 34-98)**

(a) Evolution de la dotation et de la structure du chapitre 34-98

Les crédits de fonctionnement courant sont en **forte hausse en 2000, en raison de très importants transferts**. Dans le projet de budget 2000, ils s'élèveront à **1,3 milliard de francs**.

Le chapitre bénéficie des transferts suivants :

- + 241,5 millions de francs en provenance du chapitre 34-90 ;
- + 136,7 millions de francs en provenance du chapitre 34-05, les dépenses d'informatique étant fusionnées au chapitre 34-98 ;
- + 11,1 millions de francs correspondant aux frais de fonctionnement de la Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) ;
- + 3,2 millions de francs en provenance des chapitres 34-90 et 31-12 pour alimenter la dotation globale décentralisée de fonctionnement des postes à l'étranger ;
- + 2,2 millions de francs correspondant aux frais de publication de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) ;
- + 300 000 francs destinés à financer le fonctionnement de la mission de l'adoption internationale ;
- divers transferts et mesures d'économie viennent diminuer la dotation de 16,4 millions de francs.

Au total, **ces différentes opérations de transfert représentent un total de 378,6 millions de francs en faveur du chapitre 34-98. A structure constante, il n'augmentera que de 16,2 millions de francs, soit une hausse de 1,2 %.**

Le chapitre connaît, en outre, une forte simplification de sa structure interne. Tous les crédits de fonctionnement de l'administration centrale (articles 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19) sont regroupés dans un seul article « administration centrale » (article 11) doté de 417,3 millions de francs.

(b) L'augmentation de la dotation globale décentralisée

Après une expérience menée en 1994, la globalisation des crédits de fonctionnement a été généralisée en 1995.

Elle a permis **une meilleure planification et rationalisation de la dépense à l'étranger**. Elle est également la source d'une **simplification de la gestion**. Elle permet de redéployer facilement les crédits. Ainsi les économies faites sur certaines dépenses permettent d'en financer d'autres. C'est notamment le cas en matière immobilière.

L'année **1999** a été marquée par **la fusion avec la Coopération, et donc à l'étranger par celle des missions de Coopération et d'action culturelle, ainsi que des centres médico-sociaux avec les postes des Affaires étrangères**. Leurs crédits de fonctionnement ont donc été intégrés à hauteur de 27,6 millions de francs dans le champ des crédits globalisés. En 1999, les crédits délégués représentaient 367,5 millions de francs.

**En 2000**, les crédits de fonctionnement des services de coopération et des centres médico-sociaux sont intégrés dans les budgets des ambassades. En outre, la globalisation sera étendue aux locations immobilières (136,8 millions de francs), aux dépenses des missions de coopération et de défense (11,1 millions de francs), ainsi qu'aux frais de représentation des conseillers de coopération et d'action culturelle (1,6 million de francs). Les crédits délégués devraient donc atteindre **517 millions de francs, soit plus de 70 % des crédits de fonctionnement à l'étranger**.

**La globalisation des crédits approche sans doute de ses limites**, car il ne reste plus à globaliser que les crédits correspondants à des matériels très spécifiques comme l'informatique et la sécurité.

### ***C. LES CRÉDITS D'INTERVENTIONS PUBLIQUES (TITRE IV) HORS COOPÉRATION***

Les crédits d'interventions du titre IV sont en **diminution de 2 %** entre 1999 et 2000. Ils devraient atteindre un montant de **9 574 millions de francs** en 2000 au lieu de 9 768 millions en 1999. Cette baisse fait suite à celle de 1998-1999 qui s'élevait à environ 500 millions de francs.

Le titre IV finance :

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

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

- l'assistance aux Français de l'étranger.

Conformément à la pratique retenue par notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées pour l'examen du projet de budget des Affaires étrangères, les développements ci-après ne concerneront ni les crédits relevant de l'action culturelle extérieure et de la francophonie, ni les crédits destinés à la coopération au développement et à la solidarité avec les pays de l'ex « champ ».

**Les dotations examinées par votre rapporteur se caractérisent, dans le cadre du projet de budget pour 2000, par :**

- **une diminution des crédits alloués à la promotion de Strasbourg** (chapitres 41-03 et désormais 42-37-70 et 80) ;

- **une réduction des crédits de la coopération militaire et de défense** (chapitre 42-29) ;

- **une augmentation des contributions volontaires** françaises aux organisations internationales (chapitre 42-32), corrélée à une baisse des contributions obligatoires (chapitre 42-31) ;

- une augmentation des « autres interventions de politique internationale » (chapitre 42-37 ancien) ;

- et **une hausse des crédits destinés à l'assistance aux Français à l'étranger** et aux étrangers réfugiés en France.

### **1. La contribution du ministère des Affaires étrangères à la promotion de Strasbourg, capitale parlementaire européenne**

Ces crédits étaient jusqu'à présent inscrits au chapitre 41-03, ils sont **désormais inscrits au chapitre 42-37 articles 70 et 80**, chapitre des « autres interventions de politique internationale ».

La dotation 2000 enregistre une **forte baisse de 45 %**, les crédits inscrits passant de 29 millions de francs à **16 millions de francs**.

Ces crédits visent essentiellement le **financement de la desserte aérienne de Strasbourg** : 28 millions de francs en 1999 (chapitre 41-03 article 10) et 14 millions dans le projet de loi de finances pour 2000 (chapitre

43-37 article 70). Il s'agit de la prise en charge par l'Etat d'une partie du déficit d'exploitation de la desserte aérienne de Strasbourg. Le contrat triennal liant l'Etat à la région Alsace prévoyait le financement de 100 % du coût du déficit d'exploitation des vols spéciaux, vols pour les parlementaires européens pendant les sessions, et de 66 % du coût du déficit d'exploitation des vols réguliers, le solde de 34 % étant laissé à la charge des collectivités locales alsaciennes.

Avant 1998, il existait des vols spéciaux et des vols réguliers. Mais à l'issue de ces trois années, il s'est avéré que les vols spéciaux présentaient des coûts trop élevés par rapport aux bénéfices retirés. Les parlementaires les fréquentaient peu, ils n'avaient évidemment aucune obligation de le faire. De plus, au bout de trois ans, les principales liaisons étaient devenues rentables.

Depuis 1998, il n'y a plus de vols spéciaux et certaines liaisons rentables n'ont plus besoin d'être subventionnées. Pour 1998-2001, un nouvel appel d'offre a été lancé. Seules les lignes avec Copenhague, Milan, Dublin, Lisbonne et Vienne bénéficient de subventions. Mais, jusqu'à présent, aucune compagnie ne s'est proposée pour desservir Dublin et Lisbonne. La liaison avec Rotterdam a été abandonnée. Par ailleurs, la liaison avec Madrid n'est pas liée aux activités européennes de Strasbourg. **La desserte aérienne n'est donc pas parfaitement assurée avec toutes les capitales européennes.**

Dans ces conditions, la diminution de la dotation pourrait apparaître comme une décision à contre temps. En réalité, **depuis 1998, une part très importante des crédits est inutilisée.** En fin de gestion en 1998, **le disponible** s'est élevé à 32,4 millions et à 33,9 millions de francs en 1999. De même, en 2000 il n'est prévu de consommer que 8,58 millions de francs, laissant ainsi 7,42 millions de francs de crédits disponibles. Si l'on y ajoute les reports au titre de 1999, **il y a plus de 40 millions de francs de disponibles.** Cette enveloppe devrait être largement suffisante pour pourvoir aux besoins des lignes aujourd'hui manquantes.

On peut toutefois s'interroger sur l'importance considérable de ces crédits non consommés en fin de gestion alors que deux appels d'offres pour desservir les lignes manquantes n'ont eu aucun candidat. Ne serait-ce pas le signe que pour certaines lignes, les subventions octroyées ne sont pas suffisantes pour permettre de compenser les pertes d'exploitations ?

Enfin, les crédits consacrés à la promotion de Strasbourg comme capitale européenne prévoient **une subvention de 2 millions de francs pour 2000 pour l'organisation d'opérations de promotion.** Cette dotation, inscrite au chapitre 42-37 article 80, est l'ancienne dotation du chapitre 41-03 article 20. Elle double entre la loi de finances initiale 1999 et le projet de loi de finances pour 2000 en raison d'un transfert d'un million de francs en provenance du chapitre 41-03 article 10.

## **2. L'action internationale du ministère des Affaires étrangères**

**9 268 millions de francs** seront consacrés en 2000 par le ministère des Affaires étrangères (Coopération comprise) à son action internationale. Ces moyens sont répartis entre les chapitres suivants :

- 42-11 : coopération culturelle et scientifique ;
- 42-12 : coopération technique et au développement ;
- 42-13 : appui à des initiatives privées décentralisées ;
- 42-14 : subvention aux opérateurs de l'action audiovisuelle ;
- 42-26 : transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire ;
- 42-29 : coopération militaire et de défense ;
- 42-31 : contributions obligatoires aux organisations internationales ;
- 42-32 : contributions volontaires aux organisations internationales ;
- 42-37 : autres interventions de politique internationale (aides, secours, subventions, interventions du ministre des Affaires européennes, fonds d'urgence humanitaire).

**Hors coopération et action culturelle extérieure, l'ensemble des crédits s'élèvera à 4,302 milliards de francs en 2000** au lieu de 4,329 en 1999. Ces crédits connaîtront donc une **légère baisse de l'ordre de -0,6 %**.

**L'action internationale du ministère des Affaires étrangères 1999-2000**  
(en millions de francs)

	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Evolution 1999/2000</b>	<b>Variation en %</b>
Coopération culturelle et scientifique (42-11)	1 746,6	1 858,6	+ 112	+ 6,4
Coopération technique et au développement (42-12)	1 887,1	1 711,8	- 175,3	- 9,3
Appui à des initiatives privées ou décentralisées (42-13)	221,8	219,3	- 2,5	- 1,1
Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle (42-14)	1 039,7	1 065	+ 25,3	+ 2,4
Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire (42-26)	105	95	- 10	- 9,5
<b>Total « coopération » et action culturelle extérieure</b>	<b>5 000,2</b>	<b>4 949,7</b>	<b>- 50,5</b>	<b>- 1</b>
Coopération militaire et de défense (42-29)	780,5	754,7	- 25,8	- 3,3
Contributions obligatoires (42-31)	3 156,5	3 138,2	- 18,3	- 0,5
Contributions volontaires (42-32)	298	307,3	+ 9,3	+ 3,1
Autres interventions* (42-37)	94,4	1 082	+ 7,6	+ 8
<b>Total « Affaires étrangères »</b>	<b>4 329,4</b>	<b>4 302,2</b>	<b>- 27,2</b>	<b>- 0,6</b>
<b>Total général</b>	<b>9 329,6</b>	<b>9 251,9</b>	<b>- 77,7</b>	<b>- 0,8</b>

\*hors promotion de Strasbourg

*a) Les contributions aux organismes internationaux*

La participation aux organisations dont la France est membre représentera **3 445,5 millions de francs** en 2000 contre 3 434,5 millions de francs en 1999. Cette très légère hausse fait suite à une hausse plus importante en 1999 (+0,75 %). Surtout ces deux années de légère augmentation marquent une **stabilisation à la hausse des crédits** consacrés aux contributions aux organismes internationaux après deux années de forte baisse en 1997 et 1998.

Mais, l'évolution est différente entre contributions obligatoires et contributions volontaires, la France faisant le choix de favoriser les secondes en profitant de la réduction des premières. Parmi les contributions, les évolutions sont également contrastées, marquant la volonté de concentrer les moyens.

(1) Les contributions obligatoires (chapitre 42-31)

Les contributions obligatoires poursuivent, en 2000, **leur baisse continue depuis 1997**. Elles s'établiront à **3 138,2 millions de francs** en 2000



contre 3 156,5 millions de francs en 1999, soit une **baisse de -0,5 %**. Leur part dans les crédits du ministère n'évolue donc pas de manière sensible d'une année à l'autre.

**- Les contributions aux organisations du système des Nations unies.**

Ces contributions représentent **44 % des contributions obligatoires** totales (**1 381,4 millions de francs** en 2000). Elles diminuent de 1999 à 2000 de 30 millions de francs.

Ces contributions obligatoires financent les budgets « ordinaires » de fonctionnement des organisations ainsi que les budgets des opérations de maintien de la paix. Ces cotisations sont établies sur une base de quote-parts prédéterminées.

La France est le **quatrième contributeur de l'ONU, avec une quote-part dans le budget ordinaire de 6,54 %**, après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne. Notre pays a été, cette année encore, le premier membre permanent du Conseil de Sécurité à avoir satisfait intégralement ses obligations financières en réglant avant la fin du mois de janvier sa contribution au budget ordinaire (377 millions de francs environ pour l'ONU stricto sensu en 1999).

La France appartient, par ailleurs, à toutes les institutions spécialisées où sa quote-part est sensiblement la même. Par contre, **au titre des opérations de maintien de la paix**, notre pays voit sa **quote-part majorée de 25 %** en raison de sa place de membre permanent du Conseil de Sécurité, **soit 7,94 %**.

Le niveau des contributions obligatoires est décroissant depuis trois ans en raison de budgets de fonctionnement stables. La « croissance zéro » a été exigée par les principaux pays contributeurs comme un gage de bonne gestion et de rigueur. La baisse s'explique également par la baisse des montants demandés pour financer des opérations de maintien de la paix. La tendance devrait toutefois s'inverser prochainement en raison des besoins de la Minuk (Mission intérimaire des Nations unies pour le Kosovo) dont le budget, en année pleine, devrait dépasser 700 millions de dollars.

**Or le gel des budgets ordinaires des organisations du système des Nations unies, voire leur diminution, ne correspond pas à une diminution des besoins. Cette évolution conduit donc à ne plus financer sur les contributions obligatoires que les budgets de fonctionnement et d'anciennes opérations qui sont peu valorisantes. L'importance des contributions volontaires en est accrue** car elles correspondent au financement des grosses opérations que les contributeurs les plus importants, et donc influents, peuvent choisir. Elles correspondent également à toutes les

mesures de réforme de l'organisation où, à nouveau, seuls ceux qui payent suffisamment peuvent influencer sur la décision.

**- Les contributions obligatoires aux autres organisations internationales :**

. On remarque la stabilité de la contribution de la France à l'**Institut du monde arabe** (60 millions de francs en 1998, 1999 et 2000), qui représente environ 70 % du budget de fonctionnement de l'IMA, les contributions des Etats arabes en assurant traditionnellement 30 %.

. Sont également stables les contributions aux **autres « organisations »** (chapitre 42-31 article 54), c'est à dire à la Commission de l'océan indien, à la Commission du Pacifique sud, aux organisations internationales du cacao, du café..., qui s'élèveront à 408 millions de francs en 2000.

. Est également imputé au chapitre 42-31 article **34 le droit de « dépaissance » sur les deux versants de la frontière des Pyrénées**, 400 000 francs reconduits cette année, rente versée chaque année par la France à l'Espagne depuis 1856, en contrepartie de la jouissance exclusive, et perpétuelle, par les habitants de la vallée française de Baïgorry, des pâturages de Quint Nord situés en territoire espagnol.

. De même, est reconduite la dotation du chapitre 42-31 article 20 concernant les **organisations internationales hors ONU**, Union européenne et organisations à caractère scientifique et technique. Elle s'élèvera, comme en 1999, à 409,8 millions de francs.

. Enfin, la dotation attribuée en 2000 aux **organisations à caractère scientifique** augmentera. Elle atteindra 878,5 millions de francs. Si la dotation de l'article 40 reste stable (4,4 millions de francs), celle des articles 51 et 53 (CERN) progressent respectivement de 3 millions et de 8,6 millions de francs en 2000.

(2) Le niveau encore trop faible des contributions volontaires

Le chapitre 42-32 avait atteint en 1998 un étiage sans précédent de 213,5 millions de francs après régulation budgétaire soit moins de la moitié des crédits qui y étaient consacrés en 1991 (545,9 millions de francs). Depuis cette date, la France a pris conscience des graves conséquences qu'entraînait cette très forte réduction des contributions sur son influence dans les organisations du système onusien. **Un effort** a donc été entrepris en 1999 (+ 50 millions de francs) et sera poursuivi en 2000. **Le chapitre 42-32 augmentera de 9,3 millions de francs, soit +3,1 %. Cette hausse ne permettra cependant pas de retrouver les niveaux d'avant 1997.**

Mais cette hausse mesurée de l'ensemble du chapitre cache une évolution très différente des dotations des **articles 10 (organisations relevant des Nations unies)** et 20 (autres organisations). En effet, l'article 20 verra disparaître l'essentiel de ses crédits 20 millions de francs sur 22, alors que l'article 10 bénéficiera d'une **dotations nouvelle de 30 millions de francs**, correspondant d'ailleurs exactement à la baisse des contributions obligatoires françaises à l'ONU et à ses institutions spécialisées. L'évolution positive ne doit donc pas occulter les besoins qui se feront sentir par ailleurs du fait de l'importante réduction des dotations. Mais il s'agit de choix stratégiques opérés par le Gouvernement. Avec des moyens réduits, il vaut mieux les concentrer pour leur assurer le plus grand effet de levier possible.

La forte baisse des contributions volontaires dans la seconde moitié des années 1990 s'explique par les mesures de rigueur budgétaire. Jugées non prioritaires, les contributions volontaires de la France ont été très fortement réduites en projet de loi de finances puis ont fait l'objet d'importantes décisions de régulations en 1997 et 1998.

Les contributions volontaires financent des activités opérationnelles d'aide au développement, des actions humanitaires et des aides d'urgence mises en œuvre principalement par les fonds et programmes de l'ONU tels que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ou le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Les contributions volontaires sont aussi destinées, pour des montants plus modestes, à des institutions spécialisées de l'ONU (UNESCO, ONUDI, OIT...) dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires.

La réduction régulière des crédits a conduit la France à choisir les destinataires de son aide pour la concentrer sur quelques bénéficiaires. Ainsi, depuis 1998, il a été décidé de privilégier le HCR (Haut commissariat aux réfugiés) et l'Unicef aux dépens du PNUD.

**Evolution des contributions volontaires depuis 1991  
(en millions de francs) :**

	<b>Chapitre 42-32</b>
1991	545,9
1992	645,5
1993	697,2
1994	600
1995	552,0
1996	405,0
1997	345,5 (267 après régulation)
1998	228,0 (213,5 après régulation)
1999	298
PLF 2000	307,3

En 1999, la France a versé les contributions suivantes au titre des contributions volontaires :

- **contribution au HCR : 41 millions de francs ;**
- **contribution à l'UNICEF (fonds des Nations unies pour l'enfance) : 48 millions de francs ;**
- contribution **au PAM** (programme alimentaire mondial) : **18 millions de francs ;**
- contribution à l'Office des secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient : 12 millions de francs ;
- contribution au bureau du coordonnateur de l'assistance humanitaire (BCAH) : 1,5 million de francs.

En plus de ces contributions, la France a versé des contributions **exceptionnelles pour un montant de 18 millions de francs pour faire face aux besoins de la crise du Kosovo**. Elle a versé ces sommes à trois agences onusiennes, le HCR pour 13 millions, 3 millions à l'Unicef et 2 millions au PAM.

Les contributions à l'Unicef et au PAM ne sont pas affectées, ces organismes décident de l'utilisation des fonds. Ce n'est pas le cas au sein du HCR. Sur les 48 millions de francs que verse la France, 23 millions sont affectés aux programmes généraux du HCR (principales actions de protection et d'assistance) et 18 millions ont servi à financer des programmes précis. Parmi ceux-ci, on peut citer les opérations dans la région des grands lacs (5,5 millions), les opérations en ex-Yougoslavie (3,5 millions dont 1 pour le déminage), ou encore en Afghanistan (2 millions).

**Malgré les efforts** entrepris depuis 1999, le soutien du ministère des Affaires étrangères aux organisations humanitaires onusiennes reste très limité. Ainsi, **la France plafonne entre le 10<sup>e</sup> et le 16<sup>e</sup> rang des contributeurs**. Douzième contributeur au PAM, la France finance 1,42 % du budget total du programme, loin derrière les Etats-Unis (52 %), la Commission européenne (11,2 %) et le Japon (6 %). Au HCR, nous sommes le 14<sup>e</sup> contributeur avec une part de financement de 0,74 %, contre 21,4 % pour les Etats-Unis et 9 % pour le Japon. Plus grave, **en cumulant contributions obligatoires et volontaires, la France est dépassée par le Royaume-Uni**, qui a multiplié par trois ses contributions volontaires depuis deux ans, par **l'Italie et des pays nordiques**.

Il ne s'agit pas bien sûr d'adopter la même politique que les Etats-Unis qui privilégient systématiquement les contributions volontaires et ne

payent pas, ou au compte-gouttes, leurs contributions obligatoires. Ils tirent ainsi le maximum de bénéfices de leurs cotisations volontaires, mais ils paralysent l'action des organisations multilatérales et empêchent leur bonne gestion et leur bon fonctionnement. La France a, de son côté, toujours voulu soutenir l'action multilatérale et occuper un place conforme à son rang de membre permanent du Conseil de sécurité. Elle doit donc poursuivre le paiement normal de ses contributions obligatoires tout en cherchant à tirer le plus grand profit possible de ses contributions volontaires en terme d'influence politique et économique. Elle doit chercher à continuer de concentrer ses moyens sur les projets où elle a des intérêts importants et dont elle peut espérer des retours.

**En l'état actuel, la faiblesse des contributions volontaires françaises a un impact négatif sur la place de la France et sur son influence** au sein des agences de l'ONU. Elle se trouve ainsi bien souvent dans l'impossibilité de répondre aux appels lancés en urgence par les Nations unies en dépit de l'intérêt que nous portons à ces situations. Heureusement cette année, des contributions volontaires exceptionnelles ont été décidées pour faire face à la situation d'extrême urgence qui existait au Kosovo.

La faiblesse des contributions a aussi un impact négatif sur la pratique du français dans ces organisations en même temps qu'un nombre moins important d'experts français est engagé. En effet, dans ces organisations spécialisées, les recrutements sont étroitement corrélés aux financements. La chute de nos financements s'est déjà traduite par la réduction du nombre des experts français dans ces organisations au fur et à mesure que les programmes que nous financions prennent fin. Seuls 28 postes de jeunes experts associés peuvent être financés, dont 10 à l'Unicef et 12 au HCR en 2000.

**Toutefois, la présence de personnels français dans le système de Nations unies reste satisfaisante.** 4 400 français y travaillaient en 1998. Mais la moitié du personnel français à l'ONU partira à la retraite dans les dix prochaines années sans que la relève soit réellement assurée. Notre présence est faible aux niveaux intermédiaires de responsabilité, en raison, notamment, du ralentissement du recrutement externe lié aux problèmes budgétaires et à la concurrence de plus en plus importante des pays du sud pour occuper des postes à responsabilité.

Les Français représentent 9,5 % des personnels du Secrétariat en raison essentiellement de la forte concentration de nos compatriotes à Genève (22 %), alors que nos positions s'érodent à New-York (6,2 %) et restent faibles à Vienne (4,6 %). Notre présence à haut niveau est évaluée à 8 %. A ce niveau, la promotion de nos candidats et notamment pour les postes à New-York est handicapée par notre forte présence globale et par la faible attractivité financière des postes à New York.

A la Cour de justice, notre présence est forte, 17,5 % des effectifs globaux, et une présence plus forte encore à haut niveau.

Dans les institutions spécialisées, notre présence est d'environ 9 %.

**Mais, plus que les taux de présence globaux** dans les organisations internationales, **c'est le nombre des postes détenus à haut niveau qui est important et qui permet d'exercer une influence décisive sur les choix des organisations.** C'est pourquoi la France a fortement soutenu, tout au long de l'année, la réélection de M. Thierry Guillaume comme juge à la Cour internationale de justice.

*b) La poursuite du rééquilibrage des crédits de coopération militaire*

(1) Fusion des organisations et des moyens

La réforme du dispositif de coopération a entraîné la fusion de la Mission militaire de coopération, qui n'existe donc plus, et de la sous-direction de l'aide militaire pour former la direction de la coopération militaire et de défense (DCMD).

La DCMD relève du directeur général des affaires politiques et de sécurité, Secrétaire général adjoint du ministre des Affaires étrangères. Le directeur de la coopération militaire et de défense est un officier général qui lui est directement subordonné. La présence d'un officier général marque l'institutionnalisation des liens avec le ministère de la Défense. Il doit permettre un meilleur dialogue et assurer la liaison avec les états-majors. Il devrait, ainsi, être mis fin aux divergences entre forces prépositionnées et coopérants militaires.

Cette nouvelle direction, créée par le décret du 10 décembre 1998, se compose d'une sous-direction de coopération et de défense et d'une sous-direction de coopération militaire chargées de préparer et de conduire, chacune dans leur domaine de compétence, les actions de coopération technique et militaire résultant de l'application d'accords conclus avec les Etats étrangers. L'intégration complète de la coopération militaire au sein du ministère des Affaires étrangères doit permettre une plus grande cohérence de notre action extérieure.

Sur le plan financier, la fusion des organisations a entraîné l'an passé la fusion des dotations budgétaires dans le même chapitre 42-29.

Dans le projet de budget 2000, afin de respecter les règles d'imputation budgétaire, tous les militaires servant en administration centrale sont pris en charge sur le titre III, d'où un transfert de 9,4 millions de francs

du chapitre 42-29 article 10 (coopération technique, aide en personnel) sur le chapitre 31-90.

Par ailleurs, la disparition de l'article 30 (appui aux missions de coopération) du chapitre 42-29 s'explique par la décision de globaliser, pour l'année 2000, les crédits de fonctionnement dans les postes à l'étranger. Ce sont donc 16,3 millions de francs qui sont transférés en 2000 vers les chapitres :

- 34-98 pour le fonctionnement des missions de coopération militaire et de défense, des frais de déplacement et les frais de représentation ;

- 31-98 pour le salaire des recrutés locaux.

Les montants restants des articles 10 et 30 font l'objet de transferts internes au chapitre.

**Coopération militaire et de défense**  
**Evolution 1999-2000**  
**(en millions de francs)**

	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Evolution</b>
42-29-10 Coopération technique Aide en personnel	431,8	416	-15,8 (économies et transferts internes)
42-29-20 Formation des stagiaires étrangers	156,9	162,9	+ 6 (transfert interne)
42-29-30 Appui aux missions de coopération (ancien)	19	0	transferts internes et vers le titre III
42-29-40 Aide en matériel et entretien des infrastructures	172,7	175,8	+ 3,1 (transfert interne)
<b>Totaux</b>	<b>780,5</b>	<b>754,7</b>	<b>- 25,7</b>

- Evolution de la dotation

Dans le projet de budget pour 2000, la dotation de la coopération militaire et de défense s'élèvera à **754,7 millions de francs**.

Cette dotation a fait l'objet d'importants transferts, il convient donc de l'examiner à structures constantes. Or, **à structures constantes, on constate une baisse moins importante de la dotation, de l'ordre de 9,4 millions.**

Alors que la dotation de l'article 10 diminue de 6,4 millions de francs, hors transferts, la dotation consacrée à la formation des stagiaires à l'étranger augmente de 6 millions de francs pour atteindre 162,9 millions de francs et

celle de l'aide en matériel et entretien des infrastructures de 3,1 millions, la dotation de l'article 40 atteignant 175,8 millions de francs en 2000.

Les crédits inscrits à l'article 20 financent l'accueil de stagiaires militaires étrangers dans les écoles militaires françaises. En 1999, ce sont 1717 places de stage qui ont été offertes en France. Par exemple, 238 stagiaires de 40 pays, dont 60 officiers, auront été formés dans les écoles de la gendarmerie.

Les crédits inscrits à l'article 40 sont destinés à financer les aides attribuées sous forme d'équipement militaire, ainsi que les écoles militaires (écoles nationales à vocation régionale ou interafricaines) créées par la France. En 1999, ce sont 415 stagiaires provenant de 20 pays qui auront été formés dans ces écoles. En 2000, 600 stagiaires devraient être formés. L'effort de création d'écoles se poursuivra. La France participera au soutien et au financement de quatre nouvelles écoles en 2000 :

- école de soutien matériel à Ouagadougou (Burkina Faso) ;
- centre de perfectionnement de la gendarmerie mobile à Ouakam (Sénégal) ;
- centre de perfectionnement du maintien de l'ordre d'Awae (Cameroun) ;
- école de pilotage de Garoua (Cameroun).

(2) Les nouvelles priorités de la coopération militaire sont confirmées

De nouvelles priorités géographiques ont été définies, les priorités sectorielles se déclinant en fonction des zones géographiques.

Pour l'adapter à l'état du monde et aux enjeux actuels de la politique extérieure et de défense, un **redéploiement de notre politique de coopération** en matière de défense a été décidé en 1998. Ce redéploiement traduit la volonté de mieux remplir la totalité de nos engagements, en ajustant progressivement nos moyens à nos priorités. L'objectif d'un redéploiement annuel de **3 % par an, sur trois ans**, des ressources budgétaires utilisées par le ministère des Affaires étrangères a été fixé pour assurer des opérations dans l'ex-secteur « hors-champ ».

**Les crédits consacrés aux pays de l'ancienne zone « hors champ » sont passés de 86,1 millions de francs en 1998 à 132,3 millions en 2000**, soit une augmentation de plus de moitié. Ils représentent désormais 21 % des crédits consacrés aux pays de « l'ex-champ » contre 12 % en 1998. Cette évolution touche toutes les actions de coopération : envoi de coopérants, formation, aide directe.



Notre coopération se tourne, notamment, vers l'Europe de l'est au sens large. Elle vise dans cette zone à accompagner leur démarche vers l'Otan et une éventuelle défense européenne. Il s'agit de favoriser l'interopérabilité des forces. Il s'agit aussi de contribuer à la prévention des facteurs d'instabilité ou de crise. Ainsi, 4 millions de francs sont consacrés à des programmes de formation multilatéraux relevant du Partenariat pour la paix.

Par ailleurs, **le rôle des coopérants militaires** est désormais conçu comme un rôle d'appui, ce qui entraîne la **diminution de leur nombre qui passera entre 1999 et 2000 de 570 à 427**, l'essentiel de la réduction étant supporté par les pays du champ. Cette réduction s'explique en grande partie par la suspension de la coopération avec les Comores, le Niger et la Mauritanie. Toutes les missions auront un effectif inférieur à 40 hommes, ce qui devrait garantir l'absence d'intervention des militaires français dans le commandement des armées des pays concernés. Les missions de coopération devront favoriser le rôle des forces prépositionnées comme appui local et faciliter la coopération régionale. La formation joue évidemment un rôle essentiel puisque environ un quart des coopérants aura des fonctions de formateur.

*c) L'augmentation des crédits destinés aux « autres interventions de politique internationale » (chapitre 42-37)*

Le chapitre 42-37 recouvre des **dépenses très diverses**. Il finance, en effet, les secours destinés aux pays touchés par une catastrophe naturelle, des interventions humanitaires, des subventions à des organismes, ainsi que des opérations de communication. A cet inventaire à la Prévert, s'ajoutent dans le projet de budget pour 2000 les crédits consacrés à la promotion de Strasbourg comme capitale européenne (articles 70 et 80 nouveaux).

**A structures constantes, la dotation de ce chapitre augmentera de 7,6 millions de francs et atteindra 102 millions de francs au lieu de 94,4 millions en 1999.**

**Autres interventions de politique internationale  
Evolution 1999-2000 à structure 1999 en millions de francs**

	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Variation</b>
Aides, secours et subventions à divers organismes (art. 10)	21,6	14,3	- 7,3

Interventions du ministre des affaires européennes (art. 40)	15,1	24,1	+ 9
Fonds d'urgence humanitaire (art. 50)	57,1	63,1	+ 6
Intervention en matière de presse (art. 60)	0,5	0,4	- 0,1
Total	94,4	102	+ 7,6

- (1) La nouvelle baisse des « aides, secours et subventions à divers organismes » (article 10)

L'article 10 recoupe deux actions distinctes :

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

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

Au titre de cet article, la dotation dans le projet de budget 1999 devait être de 17 millions de francs, mais a été augmentée à la suite d'amendements parlementaires d'un montant de 4,5 millions, annulant ainsi en grande partie la baisse de la dotation entre 1998 (22,2 millions de francs) et 1999.

Pour 2000, le projet de budget prévoit une dotation de **14,3 millions de francs**, soit une diminution de 7,3 millions de francs par rapport aux crédits votés en 1999. Cette diminution de plus de 30 % est le résultat de la non reconduction des amendements parlementaires et du transfert de 2,8 millions de francs, afin d'assurer une bonne imputation budgétaire aux subventions accordées par le ministère.

La politique d'attribution en 2000 sera marquée par la poursuite des orientations suivies depuis plusieurs années maintenant. En l'an 2000, il s'agira principalement d'accroître les contrôles opérés sur les subventions. L'effort de centralisation du processus d'attribution entre les mains du Secrétaire général sera poursuivi ainsi que l'élaboration d'une « jurisprudence » de l'attribution. Le nombre de contrôle de l'inspection générale devrait également s'accroître.

Ces mesures confirment la tendance vers une meilleure gestion des fonds publics dont se félicite votre rapporteur.

- (2) L'augmentation des crédits d'intervention du ministre des affaires européennes

Cette ligne budgétaire a été créée en 1989 afin de mettre des crédits d'intervention à la disposition du Ministre délégué chargé des affaires européennes.

Ces crédits permettent le versement de subventions à des associations à vocation européenne, le financement d'opérations de communication sur la construction européenne et une contribution aux frais de fonctionnement du centre d'information sur l'Europe « Sources d'Europe ». Ces trois grandes catégories d'actions représentent respectivement 30, 30 et 40 % des crédits.

Dans le projet de budget pour 2000, l'article 40 augmente de 9 millions de francs pour atteindre **24,1 millions de francs**, hors fonds de concours de la Commission européenne. Cette évolution s'explique par un mouvement de transfert et un mouvement de redéploiement.

L'article 40 bénéficie d'un transfert de 4 millions de francs, en provenance de l'article 10, permettant de financer intégralement sur l'article 40 la participation de la France à « Sources d'Europe ».

Il bénéficie également d'une réallocation des crédits de 5 millions de francs, en provenance des fonds auparavant destinés à la promotion de Strasbourg (41-03-10 ancien). Le Ministre délégué disposera ainsi de moyens supplémentaires alors que le financement du déficit d'exploitation de l'aéroport de Strasbourg ne semble plus nécessiter autant de moyens.

(3) La hausse des moyens du fond d'urgence humanitaire (article 50)

La fusion des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération a eu pour conséquence de fusionner le service de l'action humanitaire (Affaires étrangères) et la cellule d'urgence et de veille (Coopération). Une nouvelle entité a été créée et placée sous la responsabilité du Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères.

Le service de l'action humanitaire n'a pas de priorité géographique puisqu'il a vocation à répondre aux crises majeures d'où qu'elles proviennent et en fonction des besoins des populations sinistrées. La répartition des moyens par zone géographique est donc très variable d'une année sur l'autre. Deux zones néanmoins se dégagent en terme d'importance des interventions humanitaires et de leur fréquence depuis 1992 : l'Afrique et l'Europe centrale et le Caucase.

**Répartition des crédits par secteurs géographiques depuis 1992**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Afrique	53,2 %	26,7 %	50,1 %	24,9 %	43,5 %	38,9 %	25,4 %	2,9 %

Europe et Caucase	34,6 %	44,3 %	17,5 %	42,1 %	18,9 %	19,6 %	22,4 %	96 %
Proche et Moyen-Orient	4,5 %	7,8 %	12,0 %	12,6 %	13 %	15,6 %	6 %	0,25 %
Asie et Océanie	4,2 %	11,2 %	10,4 %	10,5 %	14,3 %	16,7 %	11,4 %	0,2 %
Amérique Latine et Caraïbes	3,5 %	10,0 %	10,0 %	9,9 %	10,3 %	9,2 %	34,8 %	0,65 %

**Au 1<sup>er</sup> juillet 1999**, 45 opérations auront été financées par le Fonds d'urgence humanitaire pour **un montant total de 225 millions de francs dont 215 millions consacrés à la crise du Kosovo, soit 96 % de l'aide**. Ces montants très importants ont été **financés par des transferts internes au cours de l'année 1999** pour un montant total de 300 millions de francs. **Ce sont les dotations de la Coopération qui ont été victimes de ces transferts** dont, principalement, les crédits de la coopération technique et au développement pour 72,5 millions et du FAC (Fonds d'aide et de coopération) pour 82 millions de francs.

Il faut noter que, au niveau budgétaire, la dotation allouée au Fonds d'urgence n'était que de 57,1 millions de francs. Il y a donc une énorme différence entre les sommes réellement dépensées et nécessaires en 1999 et la dotation initiale. Si l'on doit se féliciter de l'action de la France en faveur des réfugiés Kosovars et de la mise à disposition d'un volume important de crédits en leur faveur, **ne peut-on pas s'interroger sur la sous-dotation effective du fonds d'aide d'urgence que votre rapporteur dénonçait déjà l'an passé ?**

A ce titre, le projet de budget pour 2000 marque un progrès, la dotation du fonds d'urgence humanitaire augmentant de presque 6 millions de francs, soit plus de 10 %.

(4) Nouvelle diminution des interventions en matière de presse (article 60)

Les crédits inscrits à l'article 60 diminueront une nouvelle fois de 100 000 francs et atteindront 400 000 francs en 2000. Rappelons qu'elle était de 600 000 francs en 1998.

Ces crédits regroupent les subventions versées à des associations traditionnellement soutenues par le ministère des Affaires étrangères : association de la presse diplomatique française (65 000 francs), association des correspondants des radios et des télévisions étrangères à Paris (255 000 francs), et association de la presse étrangère (80 000 francs).

La baisse de la dotation ne remettra pas en cause le montant des subventions destinées à financer des bourses de formation pour des journalistes étrangers, l'édition de bulletins d'information, ainsi que l'organisation de réunions-débats sur la politique étrangère.

### 3. Le maintien des moyens en faveur des Français de l'étranger

La dotation inscrite au chapitre 46-94, qui rassemble les moyens destinés à l'assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés étrangers en France, s'élèvera en 2000 à **141,7 millions de francs** au lieu de 140,7 en 1999 (crédits votés comprenant la réserve parlementaire, 138,3 millions de francs ayant été inscrits au PLF 1999). Cela correspond à **une augmentation** de la dotation de **0,7 %**, soit sensiblement la même que l'ensemble du budget du ministère.

Le ministère a renoncé sur ce chapitre à demander à bénéficier d'un effet change-prix, alors que l'année dernière il faisait l'objet d'une dotation de 3,5 millions de francs. En effet, le mécanisme du calcul de l'effet change sur les interventions, reposant sur une mise à jour annuelle des indices de prix et de change antérieurs à l'année en cours et sur les hypothèses d'inflation France et de change dollar de l'année à venir, ne correspondait pas toujours à la réalité des besoins en gestion.

Si on intègre les moyens inscrits au chapitre 46-91 et consacrés aux frais de rapatriement (soit 4,2 millions de francs en 2000, dotation stable par rapport à 1998 et 1999), l'ensemble des moyens affectés à l'assistance et à la solidarité avec les Français de l'étranger par la ministère des Affaires étrangères s'élèvera en 2000 à 145,9 millions de francs.

**Evolution des moyens en faveur des Français à l'étranger 1999-2000  
(en millions de francs)**

	<b>1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Variation</b>
Rapatriement (46-91)	4,2	4,2	-
Assistance à l'étranger (46-94-11)	109	112,7	+ 3,4 %
Organismes d'aide et d'assistance (46-94-12)	3,1	1,5	- 51,6 %
Fonds de secours (46-94-13)	0,4	0,1	- 75 %
Sécurité (46-94-14)	5	4	- 20 %
Entretien des cimetières (46-94-15)	1,4	1,4	-
CSFE (46-94-20)	9,2	9,7	+ 5,4 %
Emploi et formation professionnelle (46-94-31)	6,7	6,7	-
Adoption internationale (46-94-33)	2,2	1,9	- 13,6 %
Assistance aux réfugiés (46-94-52)	3,3	3,3	-
Anciens agents du service public du Maroc et de Tunisie (46-94-60)	0,04	0,04	-
Total 46-94	140,7	141,7	+ 0,7 %
Total général	144,9	145,9	+ 0,69 %

Mais en réalité, cette dotation n'est pas entièrement consacrée à l'assistance et à la solidarité avec les Français à l'étranger, car elle **comprend aussi** :

- **la dotation de la Mission de l'adoption internationale** (article 33), qui est en diminution de 13,6 %. Elle s'élèvera à 1,9 millions de francs en 2000 au lieu de 2,2 millions en 1999. Mais cette évolution de la dotation, inscrite au titre IV, s'explique par le transfert des moyens de fonctionnement de la Mission de l'adoption internationale vers le titre III (chapitre 34-98 article 85), soit le transfert de 300 000 francs. En réalité donc, à structures constantes, la dotation 1999 de la Mission de l'adoption internationale est reconduite en 2000. Rappelons que ces crédits sont affectés au soutien administratif et juridique des candidats à une adoption à l'étranger. Ils répondent à un véritable besoin de nos compatriotes ;

- **l'assistance aux réfugiés étrangers** (article 52). Les crédits afférents sont reconduits de 1999 à 2000. Ces moyens sont répartis entre trois organismes participant à l'accueil des réfugiés étrangers (Comité médical pour les exilés, Inter Service Migrants et Association pour les victimes de la répression en exil, spécialisée dans l'aide aux victimes de tortures) ;

- **les crédits du Conseil supérieur des Français de l'étranger** (article 20) **augmenteront en 2000 de 500 000 francs pour assurer le financement des élections prévues en 2000.** Les crédits prévus dans le projet de budget sont de **9,7 millions de francs** ;

- les crédits destinés à **l'entretien des cimetières français** à l'étranger (article 15) : 1,46 millions de francs, soit une dotation identique à celle de 1999 ;

- les subsides versés aux **anciens agents** des services publics **du Maroc et de la Tunisie** (article 60) : 41 500 francs en 2000 comme en 1999 et 1998.

**Les crédits effectivement consacrés à l'assistance et à la solidarité** avec les Français à l'étranger représenteront, en 2000, **127,7 millions de francs, soit une hausse de 1,9 %.**

- L'évolution favorable de la dotation tient, comme l'année précédente, à **l'augmentation des crédits d'assistance à l'étranger** (article 11). Ceux-ci atteindront **112,7 millions de francs** en 2000 soit une **progression de 3,4 %**. Cette dotation vise à financer l'allocation de solidarité, les secours occasionnels, l'aide aux handicapés, les cabinets médicaux créés auprès de certaines missions diplomatiques et l'aide aux Français de passage en difficulté, dont l'utilisation est détaillée ci-dessous :

. Aide aux personnes âgées et aux nécessiteux. Ces aides avaient une dotation de 83,5 millions de francs en 1999. Leur gestion relève des comités consulaires pour la protection et l'action sociale. Nos compatriotes âgés de plus de 65 ans, ou de plus de 60 ans en cas d'incapacité au travail, dont les moyens d'existence sont insuffisants, peuvent bénéficier, sous conditions de ressources, d'allocations de solidarité différentielles dans l'esprit du minimum vieillesse servi en métropole. Leur montant varie, selon les pays, de 500 à 3 500 francs en fonction du coût de la vie locale et du taux de change. Il fait annuellement l'objet d'un examen par la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger qui se réunit au ministère des Affaires des étrangères en début d'année. Ces allocations sont versées en monnaie locale.

Des allocations occasionnelles et des secours ponctuels peuvent également être attribués à nos compatriotes.

En 1998, ce sont 4 089 allocations mensuelles de solidarité, à durée déterminée ou secours occasionnels qui ont été servies. Au 1<sup>er</sup> juillet 1999, 3 949 compatriotes avaient déjà bénéficié de 3 342 allocations de solidarité et de 647 allocations à durée déterminée.

Cette aide est complétée par les différentes sociétés de bienfaisance subventionnées à hauteur de 5,6 millions de francs en 1999 par la ministère des Affaires étrangères.

. Aide aux handicapés. Les allocations aux handicapés sont versées aux Français de l'étranger qui présentent un taux d'incapacité d'au moins 80 % pour les adultes et de 50 % pour les enfants et adolescents âgés de moins de 20 ans.

Le montant des allocations adultes handicapés est, dans chaque pays, aligné sur celui de l'allocation de solidarité. Celui des allocations versées aux enfants et adolescents handicapés varie de 500 à 900 francs. Si l'intervention d'une tierce personne est nécessaire, le handicapé peut prétendre à une allocation complémentaire pour aide continue ou non.

Le nombre des personnes handicapés secourues est en constante augmentation. Il s'élevait au 1<sup>er</sup> juillet 1999 à 1 414 (1 136 adultes et 278 enfants) contre 1 187 au 31 décembre 1995.

. Cabinets médicaux. En vue d'apporter une aide médicale aux Français résidant à l'étranger, en particulier à ceux appartenant à d'anciennes communautés d'Afrique du Nord, de Madagascar et au Vietnam, et de répondre aux besoins spécifiques de certains de nos ressortissants de passage, dans le cas d'urgence médicale manifeste survenant dans les pays où les infrastructures hospitalières sont déficientes, 19 cabinets médicaux ont été créés. Une dotation de 0,4 million de francs permet de doter ces cabinets en médicaments d'usage courant et d'urgence et en petit matériel médical.

. Aide aux Français de passage en difficulté. Cette action disposait d'une dotation de 2,1 millions de francs en 1999. Il s'agissait d'une dotation prévisionnelle, les dépenses étant par nature imprévisibles. Cette aide vise à venir en aide à nos compatriotes qui, lors de déplacements, se trouvent dans des situations difficiles à la suite d'accidents, de pertes ou de vols. Nos postes disposent de quatre procédures :

- les transferts par voie de chancellerie de provisions constituées auprès du ministère par les familles ou les proches des intéressés ;

- les avances remboursables ;

- les secours occasionnels ;

- les rapatriements en cas d'urgence médicale ou lorsqu'il n'y a aucune autre solution.

En 1998, le nombre de bénéficiaires de ces différentes aides s'est élevé à 3 813.



- **Les frais de rapatriement** (chapitre 46-91) seront stables (4,24 millions de francs) par rapport à 1998 et 1999. Mais rappelons qu'il s'agit d'un chapitre provisionnel susceptible d'être abondé en cours d'exercice en fonction des besoins.

Ces crédits visent à financer les rapatriements pour indigence destinés aux plus démunis de nos compatriotes, les rapatriements pour formation professionnelle, qui visent la réinsertion professionnelle des jeunes français dépourvus de perspectives d'emploi à l'étranger, et les rapatriements sanitaires concernant les urgences médicales des Français expatriés.

- Les subventions versées aux **organismes d'aide et d'assistance aux Français à l'étranger** (chapitre 46-94 article 12) font l'objet de regroupement entre les chapitres 42-37 et le chapitre 46-94. Ces transferts expliquent la plus grande partie de la diminution de la dotation inscrite à l'article 12 qui atteindra 1,5 millions de francs en 2000 soit une diminution de plus de 50 % par rapport à 1999. En effet, les subventions à l'Union des Français de l'étranger (UFE) et à l'Association démocratique des Français à l'étranger (ADFE) pour un montant de 1,1 million de francs sont regroupées sur le chapitre 42-37. En outre, mais pour un montant beaucoup plus faible de 160 000 francs, sont regroupés sur le chapitre 46-94 les subventions à l'Association nationale des Français à l'étranger (ANFE) et à la Fédération nationale des anciens combattants résidant hors de France (ADFE).

- Les **ressources du fonds de secours pour les Français de l'étranger** (article 13) diminueront de 75 % par rapport à 1999 et ne seront plus que de 100 000 francs. Cette dotation paraît extrêmement réduite et ne laisse pas d'inquiéter, ces fonds étant destinés à venir en aide à nos compatriotes victimes d'événements politiques à l'étranger.

- Les crédits destinés à **l'emploi et à la formation professionnelle des Français de l'étranger** (article 31) seront reconduits en 2000 à leur niveau de 1999, soit 6,7 millions de francs. Au fonctionnement des comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle, s'ajouteront deux nouvelles tâches pour la Mission emploi-formation :

- la création du réseau public de placement international, à la suite de la signature de la convention entre le ministère des Affaires étrangères et l'ANPE ;

- la mise en œuvre d'unités de formation pour publics en difficulté au Sénégal et en Côte-d'Ivoire, ce qui contribue à la lutte contre la paupérisation des communautés françaises à l'étranger.

- Les crédits destinés à financer la **sécurité des Français à l'étranger** (article 14) subiront une baisse d'environ 1 million de francs en 2000. Votre rapporteur renouvelle la préoccupation qu'il avait marquée l'an passé à ce

propos. En effet, dans le projet de loi de finances pour 1999, les crédits avaient été limités à 3 millions de francs et ce n'est que grâce à 2 millions de réserve parlementaire, que les crédits votés ont atteint 5 millions de francs en 1999. La dotation pour 2000 paraît donc en amélioration par rapport au projet de loi de finances pour 1999 mais elle ne permettra sans doute pas de subvenir à tous les besoins.

#### **D. LES MOYENS D'ÉQUIPEMENT**

**Les moyens d'équipement (titre V) du ministère des Affaires étrangères sont en forte augmentation dans le projet de budget pour 2000 : + 43 % en crédits de paiement, soit 120 millions de francs de plus par rapport à 1999. Les crédits s'élèveront ainsi en 2000 à 398 millions de francs.**

Mais cette augmentation ne reflète pas une hausse réelle des moyens du ministère. En effet, les 120 millions de francs supplémentaires correspondent à la réintégration pour 2000 de l'annuité correspondant à la construction de l'ambassade de Berlin. En outre, les moyens sont réalloués au sein du titre V.

**Evolution des dépenses d'équipement  
(chapitre 57-10 - CP) 1999-2000  
en millions de francs**

<b>Articles</b>	<b>LFI 1999</b>	<b>PLF 2000</b>	<b>Variations</b>
11 - Administration centrale	13,4	19	+ 41 %
12 - Chiffre et communications (ancien)	6	transféré à l'article 61	
21 - Services à l'étranger	190,5	253,2	+ 32,9
22 - Services à l'étranger coopération (ancien)	8,5	transféré à l'article 21	
31 - Etablissements d'enseignement	28,9	57,8	+ 100 %
32 - Instituts et centres culturels	30,7	38	+ 23,8 %
61 - Chiffre et communication (nouveau)	-	30	-
Total	278	398	+ 43,1 %

Ainsi, on remarquera notamment **les importants moyens nouveaux accordés au chapitre « Chiffre et communication », 24 millions de francs** en plus de 6 millions de francs de transfert interne. Ces crédits serviront à la mise en place de **stations de communication par satellite** pour le chiffre et au **renouvellement du parc des autocommutateurs téléphoniques.**

**Les investissements immobiliers du ministère**, qui représentent la quasi totalité du titre V font à nouveau l'objet de toute l'attention de votre rapporteur. En effet, les opérations immobilières en cours ou projetées

représentent un montant considérable d'environ 2 milliards de francs, selon les informations communiquées, dont plus de 1,4 milliard de francs pour les ambassades et les consulats, plus de 600 millions de francs pour les écoles et lycées français à l'étranger et quelque 70 millions de francs pour les instituts culturels. Ces estimations, prenant pour base dans de nombreux cas des chiffres prévisionnels de travaux, sont à prendre avec prudence, mais ils montrent bien l'importance de l'enjeu d'une gestion saine de ce domaine.

**Depuis 1998, d'importants efforts ont été effectués pour améliorer la situation**, que nous avons dénoncée à plusieurs reprises dans nos rapports successifs. L'évolution de la politique immobilière s'est centrée sur **trois mesures** :

- **création d'un nouveau service de l'équipement ;**
- **renouvellement des équipes ;**
- **création d'un Comité de politique immobilière (CPI).**

Le Comité de politique immobilière est, pour l'avenir, le point majeur de la réforme de la politique immobilière du ministère. Il doit apporter une vision stratégique, une expertise technique et financière et un regard extérieur sur la politique immobilière du ministère. Ces objectifs doivent surtout pouvoir être atteints grâce à une composition ouverte. Il comprend les directeurs géographiques, mais surtout des techniciens et des personnalités extérieures. Il doit être régulièrement présidé personnellement par le ministre. Sa première réunion a eu lieu le 19 mai 1999.

Le Comité doit surtout permettre d'amorcer une réflexion d'ensemble sur la politique immobilière du Quai d'Orsay. Il réfléchira aux choix entre restauration et construction neuve, sur la politique architecturale, sur le rôle de la politique immobilière en termes d'image de la France et sur les méthodes pour améliorer le contrôle financier des opérations.

Par ailleurs, **le ministère poursuit l'objectif, depuis 1994, d'établir un inventaire informatisé du patrimoine immobilier. En effet, jusqu'en 1993, seuls les services de la Direction générale des impôts** disposaient des moyens informatiques permettant d'avoir un accès direct aux données du tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE). Depuis 1994, la plus grande partie des données relatives au ministère des Affaires étrangères est désormais intégrée au système informatique du Quai d'Orsay. Mais **son actualisation semble difficile, car de nombreuses données se sont révélées incomplètes ou erronées. En outre, il a été nécessaire d'orienter l'utilisation de ce tableau vers l'entretien et la maintenance du patrimoine.**

Mais à cet égard, si l'on ne peut évidemment que se féliciter du travail entrepris, on ne peut également que **s'étonner de la présence de nombreuses**

**erreurs qui ont empêché, jusqu'à présent, une réelle utilisation de ces données. On s'étonne également qu'aucune réflexion d'ensemble ne semble avoir été entreprise auparavant et qu'aucune mesure de gestion globale n'ait été prise.** On pourrait croire que le ministère menait, jusqu'à une époque récente, une politique de « benign neglect » bien loin des nécessités d'une gestion rigoureuse des fonds publics et du bon usage de l'argent des contribuables.

Des efforts importants ont déjà été faits **concernant la conduite du chantier de l'ambassade à Berlin.** Ce chantier est actuellement le plus important du ministère avec un **montant prévisionnel de 385 millions de francs.** Il y a sur place, une équipe, présente en permanence, chargée de superviser l'ensemble des travaux jusqu'à leur achèvement. Cette équipe mène les négociations avec les autorités locales et l'architecte et garantit le respect des consignes du ministère. Sur place, l'ambassadeur, en personne, est amené à arbitrer certaines décisions.

Il faut néanmoins rappeler que ce projet dépasse largement le budget prévu. De difficiles négociations ont été nécessaires avec l'architecte pour stopper la hausse immodérée des devis, certains travaux ont même été abandonnés. A nouveau, on peut s'interroger sur l'évaluation prévisionnel du coût des travaux dans le devis initial, alors que le coût de l'ambassade semble avoir été très fortement sous-estimé.

Encore une fois, il faut s'interroger sur l'intérêt d'un tel investissement à Berlin. Si le choix symbolique est évident, réinstaller notre ambassade au cœur de Berlin, à son emplacement d'avant guerre, et marquer l'importance du couple franco-allemand, un tel investissement est-il bien nécessaire au regard de la construction européenne ? Aujourd'hui, les rencontres franco-allemandes au plus haut niveau sont extrêmement fréquentes. Plusieurs projets d'ambassades communes sont à l'étude et une existe déjà au Cap-Vert. L'Europe cherche de manière croissante à mener une politique étrangère et de sécurité commune. Dans ces conditions, de tels investissements sont-ils cohérents avec ce que l'on peut imaginer du rôle des représentations diplomatiques et consulaires dans l'Europe de demain ?

En outre, **deux projets majeurs,** actuellement à l'étude, suscitent toute l'attention de votre rapporteur : la construction de **l'ambassade de Pékin** et le transfert de celle de Lagos à **Abuja,** la nouvelle capitale du Nigeria. La première opération est estimée à **225 millions de francs** et la seconde à **109 millions.** Ces investissements très importants sont-ils réellement indispensables et sont-ils justifiés ?

Le projet de campus diplomatique à Pékin (ambassade, résidence, établissement scolaire et logements de fonction) est à l'étude depuis 1996. Un terrain a été acquis pour une valeur de 87 millions de francs. Actuellement il

serait projeté de construire 16 000 m<sup>2</sup>. Un concours devrait être organisé en 2000.

A Abuja, un projet commun d'ambassade devait réunir six Etats de l'Union européenne : Allemagne, Italie, Pays-Bas, Autriche, Grèce et France. Le montant du transfert des chancelleries serait estimé à 48 millions et celui de la construction des différents logements nécessaires, dans une capitale où il y a encore peu de locaux adéquats, serait estimé à 63 millions de francs. Or, il semble qu'aujourd'hui beaucoup de nos partenaires se soient désistés et aient abandonné le projet. Le risque existe donc que le poids principal soit supporté par la France et la conduise à des dépenses exagérées. Actuellement la France possède un bureau à Abuja, qui, pour l'instant, semble suffire largement aux besoins de la présence française dans la nouvelle capitale, puisque l'essentielle de l'activité politique et économique s'est maintenue à Lagos.

Par ailleurs, il faut remarquer que des moyens assez importants (39 millions de francs) seront consacrés à **la réouverture des postes français en Algérie, à Alger et Annaba** :

\* à Alger :

- la réouverture du centre culturel prévue pour la fin de l'année : 2,5 millions de francs ;

- la création de logements supplémentaires, soit la création de trois villas pour un total de 8 logements sur le parc Peltzer : 16 millions de francs (en cours) ;

- agrandissement du self service de l'ambassade : 7 millions de francs (achevé en avril 1999) ;

- construction d'une structure d'accueil pour les demandeurs de visas qui permettra de tripler les capacités d'accueil et d'améliorer les conditions d'accueil et de sécurité : 12 millions de francs (achevé en janvier 1999) ;

- rénovation des logements de fonction existants : 4 millions de francs (en cours) ;

\* à Annaba, réouverture du consulat général, une mission d'expertise est programmée pour évaluer les travaux nécessaires.

Comme votre rapporteur l'avait souligné l'an passé, **le budget d'investissements reste largement dominé par les besoins des ambassades et des consulats**, qui représentent en 2000 plus de 250 millions de francs sur un budget d'un peu moins de **400 millions de francs**. Et dans le budget alloué aux ambassades et consulats, les opérations majeures représentent également

une part très importante du budget. Leur financement empêche donc de financer d'autres opérations qui sont peut-être plus indispensables.

Par rapport à l'an passé, votre rapporteur se félicite **de l'effort qui est consenti dans le projet de budget pour 2000 en faveur des établissements d'enseignement et des instituts culturels.**

La dotation des établissements d'enseignement doublera en 2000 où elle s'élèvera à **57,8 millions de francs**. Cela correspond à un besoin urgent et très important de rénovation d'un nombre important de nos écoles et lycées français à l'étranger. Des chantiers très importants seront engagés dans le futur.

- La construction du lycée français de Francfort-sur-le-Main devrait coûter au total 125 millions de francs, la livraison des bâtiments est prévu à l'été 2000 pour permettre la rentrée des élèves dès septembre.

- Une opération de réhabilitation d'un montant estimé de 80 millions de francs doit être engagé à Moscou pour y installer le futur lycée français.

- La restructuration et l'extension du lycée Stendhal de Milan sont estimées à 60 millions de francs, un concours de maîtrise d'œuvre est prévu en 2000.

- De même, la construction du lycée Chateaubriand à Rome est estimée à 100 millions de francs, un lauréat au concours d'architecture et d'ingénierie devrait être désigné en septembre 2000.

- Enfin, un concours d'architecture devrait être organisé en 2000 pour la construction d'un nouveau lycée au Caire pour un montant prévisionnel de 175 millions de francs.

D'importants **efforts** ont donc été faits en matière de politique immobilière mais ils **doivent être poursuivis pour :**

- **mieux maîtriser les coûts des rénovations et des constructions ;**

- **assurer la programmation des opérations et donc les choisir en fonction de leur importance et de leur nécessité, en relation étroite avec une réflexion d'ensemble sur notre réseau à l'étranger ;**

- **développer une gestion saine et précise du patrimoine immobilier du ministère pour maximiser le rapport coût/utilité de notre présence à l'étranger.**

## CONCLUSION

Le projet de budget des Affaires étrangères pour 2000, puisqu'il correspond en bien des points à la reconduction des crédits de 1999, comporte les mêmes insuffisances. Ainsi faut-il renouveler avec force **la préoccupation que provoque la nouvelle baisse des crédits de l'aide au développement.**

Toutefois, après l'examen attentif des crédits, votre rapporteur croit devoir donner acte au gouvernement des **éléments enregistrés**. La baisse des crédits et des effectifs sera stoppée en 2000. Il sera possible de réallouer 92 emplois budgétaires, dont une vingtaine au profit des services à l'étranger. La gestion des crédits de fonctionnement s'améliore. Un effort est fait, permettant d'accroître les contributions volontaires. Enfin, c'est avec satisfaction que votre rapporteur pour avis constate d'importants progrès dans la gestion des crédits immobiliers.

**C'est pourquoi, malgré les réserves formulées, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des Affaires étrangères pour 2000.**

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent avis au cours de sa séance du 10 novembre 1999.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Xavier de Villepin, président, a souhaité souligner que, si les dépenses pour construire notre ambassade à Berlin étaient très importantes, la situation de cette ambassade était excellente, au cœur de la nouvelle capitale allemande, en face de l'ambassade des Etats-Unis. Il a également indiqué que Pékin et Abuja lui semblaient deux lieux très importants appelant une présence française forte.

M. Gérard Roujas a marqué son incompréhension devant le fait que près de 400 millions de francs puissent être dépensés pour la construction d'une ambassade à Berlin, alors que la construction européenne progressait chaque jour un peu plus.

M. Robert Del Picchia a fait remarquer que, contrairement à d'autres ambassades, celle de Berlin acquerrait rapidement une valeur immobilière importante en raison de son emplacement au cœur d'une des plus grandes capitales d'Europe. Il a également précisé que sur les 92 emplois qui pourraient être pourvus en 2000, seulement 20 seront affectés dans les consulats à l'étranger. Il a enfin regretté qu'il soit très difficile cette année de distinguer les crédits de la coopération de ceux des affaires étrangères.

M. Christian de La Malène a souhaité qu'à l'occasion de l'examen du budget, un débat sur la politique menée au Kosovo soit engagé, car il lui semblait très difficile de démêler aujourd'hui le rôle des différents acteurs sur le terrain.

M. Emmanuel Hamel a enfin souhaité obtenir des précisions sur les crédits qui seraient consacrés en 2000 à l'aide au développement.

\*

La commission a ensuite examiné l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères au cours de sa réunion du mercredi 24 novembre 1999.

M. Pierre Biarnès a estimé que M. Guy Penne, rapporteur pour avis, avait décrit en fait, des réalités inquiétantes, liées au manque durable de moyens financiers accordés au ministère des affaires étrangères. Notre réseau d'établissements d'enseignement à l'étranger, par ailleurs exemplaire, devenait de plus en plus réservé aux enfants de familles aisées ou à ceux qui pouvaient bénéficier de bourses, mais excluait les autres. Notre réseau de centres et instituts fonctionnait en partie grâce à des personnels recrutés locaux qui



s'investissaient beaucoup dans la promotion de notre langue et de notre culture, sans bénéficier pour autant d'un statut suffisamment protecteur. Il a estimé que, par delà les déclarations d'intention, les moyens budgétaires du ministère des affaires étrangères n'étaient pas à la hauteur de nos ambitions internationales.

En réponse à M. Xavier de Villepin, président, M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a rappelé les grandes lignes du plan de modernisation de TV5 et CFI, présenté par M. Jean Stock, président des deux sociétés, et précisé les raisons de l'échec du lancement de TV5 Amériques alors que les effets positifs du plan de modernisation de TV5 Europe commençaient à être bien perçus. Il a rappelé que TV5 Amériques était gérée par nos partenaires canadiens, lesquels n'avaient pas, jusqu'à ces derniers temps, souhaité engager une réflexion sur la stratégie de programmation et de diffusion de la chaîne, contrairement à ce qui avait été fait en Europe.

M. Xavier de Villepin, président, s'est ensuite déclaré en accord avec l'appréciation portée par le rapporteur pour avis sur les difficultés posées par l'évolution de notre réseau d'enseignement français à l'étranger, en particulier pour ce qui concerne l'évolution des coûts de scolarité qui n'ont pas été contenus dans les limites prévues lors du vote de la loi créant l'AEFE. Cette situation, a estimé M. Xavier de Villepin, président, nécessitait de rechercher de nouveaux partenaires et de nouvelles formules de financement, telles que les possibilités offertes par la construction d'écoles en commun avec des partenaires européens. Il a salué l'initiative du rapporteur pour avis tendant à engager une réflexion sur ce point.

Enfin, M. Xavier de Villepin, président, a souligné le grand progrès que traduisait la création de l'agence Edufrance. L'attractivité de notre enseignement supérieur auprès des étudiants étrangers constituait en effet une nécessité qui avait été trop méconnue jusqu'à présent.

M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a précisé que les responsables d'Edufrance, qu'il avait eu l'occasion de rencontrer récemment, avaient mis en avant la difficulté qu'avaient des étudiants étrangers à obtenir des visas de la part de nos postes consulaires. M. Pierre Biarnès a également souligné cette difficulté qui empêchait des étudiants étrangers, dont les dossiers étaient pourtant acceptés, de rejoindre notre pays.

En réponse à M. Christian de La Malène, M. Guy Penne, rapporteur pour avis, a indiqué que les bourses de l'AEFE étaient destinées aux élèves français des établissements du réseau, les autres bourses du ministère des affaires étrangères étant accordées aux étudiants étrangers désireux de recevoir une formation universitaire en France.

M. André Dulait, rapporteur pour avis des crédits du ministère des affaires étrangères, a alors estimé que les éléments positifs du présent budget

de ce ministère pour 2000 l'emportaient sur les éléments négatifs. En particulier, la réduction tendancielle des crédits semblait désormais enrayée. **M. André Dulait** a donc suggéré à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption du présent budget.

M. Xavier de Villepin, président, a alors rappelé que Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis des crédits de l'aide au développement, avait porté un jugement critique sur les crédits de la coopération. Il a lui-même estimé que si l'objectif de la réforme, en fusionnant la coopération au sein du ministère des affaires étrangères, répondait à un souhait ancien, sa mise en œuvre révélait certaines lourdeurs et un relatif manque de transparence. Il a indiqué que la commission recevrait prochainement le directeur général de l'Agence française de développement (AFD), afin de faire le point sur cette situation. Suivant les recommandations des rapporteurs pour avis, il s'est dit favorable à une adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 2000.

M. Paul Masson a reconnu les aspects positifs du présent projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2000. Il a cependant émis de fortes réserves sur les crédits de la coopération et relevé que l'Union européenne effectuait désormais, en matière d'aide au développement, un lien entre les ressources financières qu'elle accordait et la politique d'émigration des pays destinataires de son aide. Or, a-t-il estimé, le ministère des affaires étrangères n'était pas organisé pour mettre en œuvre cette orientation européenne que, pour sa part, il approuvait.

La commission a alors émis un **avis favorable sur l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000, MM. Paul Masson, Christian de La Malène et Roger Husson s'abstenant.