

N° 68

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 1

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

*Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT*

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37**

**Sénat : 67 (2002-2003)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	6
<b>CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	14
<b>I. EVOLUTION GLOBALE DU BUDGET DES AFFAIRES ETRANGÈRES : UN RATTRAPAGE ATTENDU</b> .....	14
<b>II. EVOLUTION GÉNÉRALE PAR TITRE</b> .....	15
A. TITRE III - MOYENS DE FONCTIONNEMENT : 38,9 MILLIONS D'EUROS DE MESURES NOUVELLES.....	15
1. <i>Les mesures d'ajustement et la révision des services votés</i> .....	16
2. <i>La prise en compte de l'effet change-prix :</i> .....	17
3. <i>Les moyens nouveaux</i> .....	17
B. TITRE IV - MOYENS D'INTERVENTION : UNE PROGRESSION SENSIBLE.....	18
C. TITRE V - EQUIPEMENT IMMOBILIER : UNE NOUVELLE DIMINUTION DES MOYENS .....	19
D. TITRE VI - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT .....	20
<b>III. EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET EFFECTIFS RÉELS : UN ÉCART IMPORTANT</b> .....	21
A. DE LA DIFFICULTÉ D'APPRÉCIER LES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....	21
B. UNE DIMINUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES EN 2003 .....	24
<b>IV. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2001 ET 2002</b> .....	26
A. UNE ANNÉE 2001 MARQUÉE PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE ET UNE IMPORTANTE OUVERTURE DE CRÉDITS EN FIN D' ANNÉE .....	26
1. <i>la portée de la régulation budgétaire</i> .....	26
2. <i>Des ouvertures de crédits conséquentes en collectif de fin d'année</i> .....	27
3. <i>Des reports de crédits conséquents</i> .....	27
B. L'ANNÉE 2002 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE INSUFFISANCE DES CRÉDITS .....	27
1. <i>D'importantes ouvertures de crédits en loi de finances rectificative</i> .....	27
2. <i>Les effets désastreux de la régulation budgétaire</i> .....	28
3. <i>Un aménagement de la régulation budgétaire bienvenu</i> .....	31
<b>CHAPITRE II : PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT</b> .....	33
<b>I. « PERSONNEL, MOYENS ET ÉQUIPEMENT DES SERVICES » (AGRÉGAT 11)</b> .....	34
A. MISSIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS .....	34
1. <i>Objectif ou moyen ?</i> .....	34
2. <i>La « grande réforme » du ministère des affaires étrangères</i> .....	35

a) Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.....	35
b) La réforme comptable et la globalisation des crédits .....	36
c) La modernisation de la gestion des ressources humaines .....	40
d) La réforme de la conception du rôle des ambassades à l'étranger .....	41
<b>B. ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'AGRÉGAT 11 EN 2003</b> .....	42
1. <i>Les rémunérations et les charges sociales</i> .....	42
2. <i>Organismes divers</i> .....	43
a) Les organismes rattachés au chapitre 37-90 : une reconduction des moyens en francs courants .....	43
b) L'OFPRA (chap. 36-30, art. 30) : une priorité et une urgence .....	45
3. <i>Les voyages, réceptions et déplacements ministériels</i> .....	49
4. <i>Les opérations immobilières</i> .....	50
a) Les opérations du ministère des affaires étrangères .....	50
b) Les dysfonctionnements en matière immobilière .....	52
c) Les alliances françaises et les centres culturels.....	53
<b>II. « ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ » (AGRÉGAT 12)</b> .....	54
<b>A. MISSIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS : DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES</b> .....	54
<b>B. ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'AGRÉGAT 12 EN 2003</b> .....	55
1. <i>L'Agence pour l'Enseignement du Français à l'étranger (AEFE)</i> .....	55
a) Une situation financière particulièrement délicate .....	55
(1) La réforme de la rémunération des enseignants .....	55
(2) Les bourses scolaires .....	56
(3) La diminution du fonds de roulement .....	58
b) Une nécessaire remise à plat .....	58
(1) L'évolution de l'AEFE au cours des dernières années.....	58
(2) Une économie de 6,4 millions d'euros demandée en 2003 .....	61
2. <i>Les Français de l'étranger</i> .....	63
<b>III. COOPÉRATION ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES (AGRÉGAT 21)</b> .....	65
<b>A. MISSIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS</b> .....	65
<b>B. ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'AGRÉGAT 21 EN 2003</b> .....	66
1. <i>La remise à niveau des contributions obligatoires</i> .....	66
2. <i>Le maintien des contributions volontaires</i> .....	67
3. <i>Les opérations de maintien de la paix</i> .....	69
<b>C. LES ÉTABLISSEMENTS CULTURELS, DE COOPÉRATION ET DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER</b> .....	72
<b>D. L'AUDIOVISUEL PUBLIC EXTÉRIEUR : DES CHOIX PROVISOIRES, UNE REMISE À PLAT NÉCESSAIRE</b> .....	74
1. <i>Radio France Internationale : des redéploiements indispensables</i> .....	75
2. <i>TV5 et CFI : vers de nouvelles logiques ?</i> .....	75
a) TV5 .....	75
b) CFI.....	76
3. <i>La ligne « bouquets satellitaires » : en voie d'extinction</i> .....	76
4. <i>Euronews : un avenir incertain</i> .....	77
5. <i>La création d'une chaîne française d'information continue</i> .....	77
<b>E. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE</b> .....	78
1. <i>Edufrance</i> .....	79

2. <i>Le programme de bourses « Eiffel »</i> .....	80
<b>F. LA PROGRESSION DES DÉPENSES DE COOPÉRATION ET EN FAVEUR DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MASQUE UNE ÉVOLUTION DE SES MODALITÉS</b> .....	82
1. <i>Le transport de l'aide alimentaire</i> .....	82
2. <i>L'aide aux sorties de crise et aide d'urgence : aucun crédit supplémentaire</i> .....	82
3. <i>La coopération militaire et de défense : - 9,5 % en 2003</i> .....	83
4. <i>Les crédits d'intervention consacrés à la coopération et au développement</i> .....	83
5. <i>Les concours financiers : une progression très importante</i> .....	83
6. <i>Les dépenses en capital au profit du développement</i> .....	84
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	85
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	91

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

### **1. « Un budget de sincérité »**

Votre rapporteur avait vivement dénoncé, à l'occasion de son rapport spécial sur le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2002, le sous-calibrage des dotations, s'agissant notamment du fonds européen de développement (FED) et des contributions obligatoires aux organisations internationales. Cette pratique n'était pas conforme au principe de sincérité qui venait pourtant d'être inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (article 32 : « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ») et nuisaient tant à la lisibilité du budget qu'au vote éclairé du Parlement, puisqu'elles donnèrent lieu par la suite à d'importantes ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

Il convient donc de saluer l'effort effectué dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2003 pour assurer – enfin - la sincérité des prévisions de dépense du ministère.

### **2. « Un budget de transition » qui souligne les priorités du ministère**

Le projet de budget pour 2003 vise à « rétablir le cap » après plusieurs années où la France avait laissé se réduire les montants de certaines actions essentielles à son rayonnement, par exemple ses contributions volontaires et l'aide publique au développement. Le projet de budget pour 2003 s'inscrit dans un contexte budgétaire difficile. Par conséquent, il n'est pas possible d'opérer dès 2003 un rattrapage partout où cela s'impose, et des priorités ont été fixées :

- assurer la sécurité, la cohérence et l'efficacité du réseau des services de l'Etat à l'étranger ;

- relancer l'aide publique au développement, conformément aux engagements du Président de la République ;

- veiller à la sécurité des français à l'étranger ;

- améliorer les procédures d'instruction des demandes d'asile.

Votre rapporteur souhaite que ce projet de budget ne soit qu'une étape dans le cadre d'un processus affirmant clairement les priorités de l'action extérieure de la France, et conférant les moyens nécessaires à leur mise en oeuvre.

### **3. Les effets désastreux de la régulation budgétaire**

Le ministère des affaires étrangères semble avoir fait l'objet d'un certain « acharnement » au cours des dernières années : outre le sous-calibrage de certaines dotations en loi de finances initiale, et l'érosion globale de ces moyens financiers et humains, il a été, en 2001 et 2002, particulièrement visé par des mesures de régulation budgétaire. Votre rapporteur ne conteste pas la nécessité, dans une situation budgétaire dégradée, de procéder à des mesures de gel ou d'annulation des crédits afin de piloter, autant que faire se peut, le solde budgétaire en fin d'année. Cependant, le ministère des affaires étrangères a subi de manière très importante les mesures de régulation budgétaire en 2002, ce qui a produit d'importantes difficultés de gestion pour nos postes à l'étranger.

### **4. Des insuffisances auxquelles il conviendra de remédier rapidement : les contributions volontaires et les services des visas**

Votre rapporteur considère que certains secteurs essentiels demeurent particulièrement sous-dotés dans le projet de loi de finances pour 2003, et exigeront dans l'avenir un effort particulier. Il s'agit notamment des contributions volontaires aux organisations internationales, et surtout, des services des visas à l'étranger. Le ministère des affaires étrangères estime le déficit en personnel dans les services des visas à 80 personnes. Compte tenu de la suppression de 57 emplois budgétaires prévus dans le projet de loi de finances pour 2003, le ministère sera contraint à procéder à d'importants redéploiements afin de couvrir partiellement le déficit en personnel de ces services, qu'un rapport de notre collègue député Yves Tavernier avait qualifié il y a quelques années de « parent pauvre » du ministère, et qui mériterait peut-être encore ce qualificatif, en dépit des efforts effectués au cours des deux dernières années, tant les moyens humains de ces services ne suivent pas la forte croissance de la demande qui leur est adressée.

Ainsi, le nombre souhaitable de dossiers de demande de visas par agent et par an est estimé par le ministère des affaires étrangères à 3.000, et à 2.500 dans les zones à risque migratoire élevé. Or, ce nombre est passé de 3.830 en 2000 à 4.120 en 2001. Votre rapporteur a également pu constater, dans un certain nombre de pays, les conditions de travail difficiles dans lesquels les agents étaient contraints d'exercer leur tâche, compte tenu du manque d'effectifs.

Il considère également qu'il est nécessaire de revaloriser les métiers consulaires et de développer la formation des personnels, en particulier dans les services des visas.

Dans un contexte international où la France doit assurer sa sécurité, et dans le cadre d'une volonté de maîtrise des flux migratoires, il est indispensable de permettre aux services des visas d'exercer leur travail dans des conditions permettant de garantir un contrôle juste et efficace des demandes qui leur sont adressées.

En vertu d'une directive européenne, les demandes de visas feront prochainement l'objet de frais de dossier, alors qu'aujourd'hui, seul le visa proprement dit est facturé aux demandeurs. Cette mesure pourrait avoir des effets bénéfiques sur la charge de travail des services des visas, car elle découragera probablement certaines demandes. Votre rapporteur considère qu'il serait particulièrement souhaitable, afin de poursuivre l'indispensable amélioration des conditions d'accueil des demandeurs et des conditions de travail des personnels des services, de permettre au ministère des affaires étrangères de bénéficier à cette fin du produit de ces frais.

## **5. La réforme et la rationalisation du réseau français à l'étranger**

La modernisation des outils de gestion du ministère des affaires étrangères, et, en particulier, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, devra permettre de redéfinir les missions des consulats, notamment de ceux qui sont installés en Europe. Des structures réduites et plus souples pourraient être envisagées dans l'Union européenne, dans le cadre d'une coopération accrue avec les administrations locales, de manière à libérer des effectifs et des crédits. En effet, la France dispose encore aujourd'hui de 6 consulats en Allemagne, pays où 315 personnes travaillent dans les services administratifs français, soit le deuxième effectif le plus important après les Etats-Unis (382 personnes), et loin devant le troisième pays (le Maroc, avec 205 personnes).

Votre rapporteur estime qu'il conviendrait de redéployer ces effectifs français dans l'Union européenne (qui ne relèvent pas tous, loin s'en faut, du ministère des affaires étrangères) vers les pays où la France doit asseoir et développer son influence, notamment en Europe centrale et orientale et en Chine.

Le réseau administratif français recouvre 18 catégories d'implantations, avec un total de 761 services dans 161 pays. Il convient d'y ajouter le réseau de l'Agence française de développement, celui de l'AEFE (266 établissements scolaires sous tutelle), celui des 151 centres culturels, le réseau des 204 alliances françaises subventionnées et celui des chambres de commerce et d'industrie.

La dispersion du réseau français à l'étranger représente une charge de fonctionnement importante (le coût d'animation des services représente, selon l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2003 portant sur l'action extérieure de la France, 20 % du total des crédits consacrés au financement de l'action extérieure de la France), au détriment des moyens d'intervention du ministère. La réforme du ministère ne pourra pas faire l'impasse sur la définition de priorités géographiques et les redéploiements d'effectifs, ainsi que les fermetures de postes qui pourraient en découler. Cette réflexion doit porter sur l'ensemble des services français à l'étranger dans le cadre du comité interministériel sur les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE), y compris sur le réseau de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE).

## **6. Le développement du contrôle de gestion doit constituer un objectif prioritaire**

Votre rapporteur se félicite de la mise en place d'un contrôle de gestion au sein du ministère des affaires étrangères, son application est prévue par un plan triennal de développement du contrôle de gestion pour les années 2002 à 2004, validé au mois de mars 2002. Les procédures actuellement en vigueur au ministère des affaires étrangères, en particulier vis-à-vis des postes à l'étranger, ne sont guère appropriées à l'exercice d'un contrôle à la fois efficace et proportionné des services :

- le contrôle des services est exhaustif, mais il ne comporte pas d'indicateurs de performance, et repose essentiellement sur des indicateurs de moyens et d'activité des services ;

- ce contrôle n'est pas proportionné aux moyens financiers et humains des postes. Une petite ambassade est soumise aux mêmes procédures qu'un grand poste, alors que les montants en jeu sont largement inférieurs, et que le travail demandé est beaucoup plus lourd ;

- le contrôle ne repose pas sur une évaluation régulière des indicateurs les plus pertinents : l'activité et les moyens des services sont retracés une fois par an dans un état complet, ce qui constitue un exercice assez formel.

L'absence d'un contrôle de gestion proportionné, régulier et efficace a des conséquences qui peuvent être graves. A la suite du trafic de visas français en Bulgarie, largement rapporté par les médias, et qui fait actuellement l'objet d'une procédure judiciaire, votre rapporteur s'était étonné que le nombre de visas puisse passer de 2.000 par mois (soit un nombre comparable à celui des visas délivrés par les principaux pays de l'Union européenne) à près de 9.000, sans susciter d'interrogations. Au cours de l'année 2000, le nombre de visas délivrés par notre ambassade à Sofia s'est ainsi élevé à environ 65.000, contre 25.000 en 1999. Il a découvert à cette occasion que le nombre de visas délivrés par les services n'était communiqué à l'administration centrale du ministère qu'à l'issue de chaque exercice, et non sur une base régulière (par exemple trimestrielle), comme cela devrait être le cas.

## **7. La loi organique relative aux lois de finances impose une réflexion approfondie sur les missions...**

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 entrera entièrement en vigueur à l'occasion du projet de loi de finances pour 2006. Elle implique un travail important de réflexion et d'adaptation des procédures pour l'ensemble des ministères, et, en particulier, pour celui des affaires étrangères.

Dans le cadre de la réforme de l'action extérieure de la France, le ministère des affaires étrangères souhaite devenir, ainsi que l'indiquait Dominique de Villepin lors de son audition par les commissions des affaires étrangères et des finances, le 23 octobre, « *l'instance de synthèse de l'action extérieure de la France* ».

L'annexe « jaune » consacrée présentant l'état récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France rappelle que *« sur les 28 sections budgétaires de la loi de finances qui concourent à l'action extérieure, 12 intègrent des coûts de fonctionnement d'un réseau à l'étranger. Il s'agit de celles qui retracent les budgets des ministères suivants : Affaires étrangères (ambassades, consulats, services de coopération et d'action culturelle), Alimentation, pêche et affaires rurales (conseillers agricoles), Anciens combattants (conseillers spécialisés), Economie-Finances-Industrie (missions économiques, paieries), Sécurité intérieure et Liberté locales (bureaux du service de coopération technique internationale de police), Affaires sociales, travail et solidarité (conseillers spécialisés), Défense (attachés d'armement et de défense), Equipement et aménagement du territoire et Enseignement supérieur ».*

Ce même document note que *« l'inscription sur son budget des crédits du FED en 2002 puis des crédits destinés au financement des contrats de désendettement-développement en 2003, marque l'élargissement du champ d'intervention du ministère des Affaires étrangères et conforte ainsi sa vocation à assurer la synthèse, la coordination et l'impulsion de l'action extérieure de la France. Cette évolution s'inscrit dans la perspective de la mise en oeuvre de la nouvelle loi organique sur les finances publiques ».*

Votre rapporteur rappelle que, hormis les crédits concernant les actions internationales spécifiques des ministères techniques, plusieurs dotations pourraient être transférées au budget des affaires étrangères. Il s'agit notamment :

- de l'aide alimentaire, pour laquelle les crédits consacrés au transport figurent dans le budget des affaires étrangères (chapitre 42-26 : aide alimentaire : transport et dépenses diverses), alors que ceux destinés à l'achat des denrées figurent dans le budget de l'agriculture (chapitre 44-43 : aide alimentaire et autres actions de coopération technique, doté de 21,15 millions d'euros en 2003) ;

- des contributions à plusieurs organismes internationaux (institutions issues des accords de Bretton Woods, participation au capital des banques de développement) qui relèvent du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le ministère des affaires étrangères exprime le souhait que soit créée une mission « action extérieure de la France ». A la demande du Sénat, la loi organique relative aux lois de finances a prévu que les missions pourront être interministérielles (le premier alinéa du I de l'article 7 dispose que « *les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs ministères* »). Une telle mission pourrait conférer une plus grande lisibilité à l'action extérieure de la France, et permettre au ministère des affaires étrangères de jouer le rôle de coordination et de synthèse qu'il revendique. Dans une telle hypothèse, il conviendrait d'étudier précisément le devenir des crédits concourant à l'action extérieure de la France, actuellement répartis dans 28 sections budgétaires : si pour certains d'entre eux, un programme spécifique peut être créé, c'est plus difficilement concevable pour les ministères dont les actions de coopération internationale ne correspondent qu'à de très faibles montants.

#### **8. ...et sur les programmes du ministère**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes note que « *l'élaboration des agrégats actuels permet d'avancer dans la préfiguration d'une telle présentation par missions et par résultats. Les trois agrégats du PLF 2002 (11 « Personnel, moyens et équipements des services » ; 12 « Education et solidarité » ; 21 « Coopération et interventions internationales ») ne permettent cependant pas de répondre à cet objet. Contrairement à l'objectif déterminé par la circulaire de la direction du budget du 6 janvier 2000, pour laquelle ils doivent « former des ensembles homogènes par type d'actions », ils présentent tous trois une grande hétérogénéité, particulièrement l'agrégat 21. L'agrégat 11, pour sa part, correspond à un moyen mais non à un objectif.*

*Le ministère doit en conséquence redéfinir rapidement les agrégats dans l'optique des futures missions et programmes budgétaires. Une telle démarche correspondrait au mode de travail préconisé par le CIRE du 15 novembre 2001 afin de préfigurer le nouveau régime budgétaire et d'expérimenter de nouvelles règles avant les échéances obligatoires ».*

S'agissant de la nomenclature des programmes prévue par l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, votre rapporteur souligne que le ministère des affaires étrangères est dans une situation singulière, qu'il partage avec le ministère de l'intérieur, en raison de la dispersion géographique de ses services et du statut d'ordonnateur secondaire unique de l'ambassadeur.

La répartition des moyens par missions ou programmes constitue un exercice délicat, dès lors que *« le ministère des affaires étrangères se caractérise par une certaine fongibilité des moyens et une rapide rotation des effectifs entre administration centrale et réseau à l'étranger, d'une part, ainsi que par la polyvalence des structures, des coûts et des effectifs, notamment à l'étranger, d'autre part »*<sup>1</sup>.

La ventilation des crédits du budget du ministère des affaires étrangères en programmes est actuellement étudiée par les services de ministère. Plusieurs options sont envisagées :

- un découpage sectoriel, qui pourrait comprendre 3 à 4 programmes, par exemple, un programme « action diplomatique », un programme « action consulaire », un programme « actions de coopération » et un programme « administration générale ». Ce découpage reviendrait à reprendre, en les aménageant, les actuels agrégats du ministère. Ce découpage correspond à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, mais présente l'inconvénient de remettre en cause la fongibilité des crédits déconcentrés développée par le ministère afin de renforcer le rôle de l'ambassadeur et d'accroître la souplesse de gestion ;

- un découpage géographique, qui ne correspond cependant guère à la définition des programmes (le dernier alinéa du I de l'article 7 de la loi organique prévoyant qu'un programme *« regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions (...) »*) ;

- un programme unique, qui permettrait au ministère des affaires étrangères de bénéficier d'une importante souplesse de gestion, en assurant une fongibilité totale des crédits. Cette solution présente des inconvénients quant à la portée du vote du Parlement et pour l'exercice du contrôle parlementaire. Elle devrait donc être accompagnée d'une information conséquente sur l'utilisation prévisionnelle et effective des crédits. En tout état de cause, votre rapporteur rappelle qu'un programme peut être créé sur initiative parlementaire, ce qui permettrait de revenir éventuellement sur cette configuration du budget des affaires étrangères.

---

<sup>1</sup> Annexe bleue au projet de loi de finances pour 2003, page 47.

## CHAPITRE PREMIER :

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

**Dotations des titres du ministère des affaires étrangères en 2002 et 2003** *(en millions d'euros)*

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution 2003/2002 (en %)
Titre III – Moyens des services	1.497,0	1.540,8	+ 2,9 %
Titre IV – Moyens d'intervention	1.604,8	1.777,3	+ 10,7 %
Total dépenses ordinaires	3.101,8	3.318,1	+ 7 %
Titre V – Investissements exécutés par l'Etat			
CP	54,1	46,8	- 13,5 %
AP	67,8	58,8	- 13,3 %
Titre VI – Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
CP	437,7	749,0	+ 58,1 %
AP	3.661,3	384,4	- 89,5 %
Total (CP+DO)	3.629,6	4.113,9	+ 13,3 %
Total (AP)	3.729,2	443,2	- 88,1 %

*Source : bleu budgétaire*

### I. EVOLUTION GLOBALE DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES : UN RATTRAPAGE ATTENDU

Pour l'année 2003, le budget des affaires étrangères devrait s'élever à 4.114 millions d'euros en moyens de paiement, soit un montant supplémentaire de 484 millions d'euros et une hausse de 13,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cette hausse est en grande partie optique, car **l'augmentation réelle du projet de budget des affaires étrangères** (c'est à dire, comparée aux dotations ouvertes par la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative pour 2002) **correspond à une progression de 5,6 %**. Enfin, s'il n'est pas tenu compte de la création des nouveaux contrats désendettement-développement (C2D), **cette progression s'élève à moins de 3 % à périmètre constant**.

**Une partie de cette augmentation est liée à la volonté de mieux assurer que par le passé la sincérité budgétaire de la loi de finances initiale.** La loi de finances pour 2002 était, en effet, marquée par la sous-dotation chronique de certaines lignes de crédits. Votre rapporteur spécial considère que le projet de budget du ministère des affaires étrangères marque, par une inscription de crédits en loi de finances initiale conforme aux prévisions de dépense, une volonté de respecter les dispositions de l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, selon lequel *« les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler »*.

**Les principales lignes de crédits concernées par cette « remise à niveau » des dotations initiales sont celles relatives au fonds européen de développement (FED), aux contributions obligatoires, aux rémunérations et aux prestations sociales.**

## **II. EVOLUTION GÉNÉRALE PAR TITRE**

### ***A. TITRE III - MOYENS DE FONCTIONNEMENT : 38,9 MILLIONS D'EUROS DE MESURES NOUVELLES***

Les crédits prévus pour 2003 sur le titre III atteignent 1.540,8 millions d'euros, soit une progression de 2,9 % par rapport à 2002 (+ 43,78 millions d'euros). Cette progression tient cependant compte de plusieurs transferts :

- un transfert de 28,2 millions d'euros des crédits de rémunération des personnels mis à disposition des alliances françaises du chapitre 37-95 vers le chapitre 43-15 (ce transfert prend en compte les observations formulées par la Cour des comptes, selon lesquelles il convient d'imputer la rémunération des personnels mis à disposition sur les dépenses d'intervention et non sur celles des moyens des services) ;

- un transfert de 2 emplois en provenance du ministère de la défense (pour un montant de 0,36 million d'euros) ;

- un transfert à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) de 70 emplois en provenance du ministère de l'éducation nationale (pour un montant de 2,78 millions d'euros) ;

- enfin, un transfert au budget des charges communes des crédits afférents aux indemnités des représentants français au Parlement européen (pour un montant de 8,68 millions d'euros).

**Si l'on annule l'effet des transferts, les crédits du titre III augmentent, à périmètre constant, de 5,18 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.**

### **1. Les mesures d'ajustement et la révision des services votés**

Les principales mesures d'ajustement du titre III sont les suivantes :

- ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels : + 26,32 millions d'euros. Cet ajustement des crédits du chapitre 31-90, article 21 (rémunérations des personnels dans les services à l'étranger) est destiné à tenir compte du déficit de cette ligne de crédit concernant les indemnités de résidence versées aux agents du ministère des affaires étrangères en poste à l'étranger, et, de façon plus subsidiaire, du glissement vieillesse technicité (GVT) ;

- ajustement des crédits de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) : +3,54 millions d'euros pour les crédits de rémunération des enseignants et + 5,77 millions d'euros pour l'ajustement de la subvention du ministère et la rémunération des enseignants du centre d'enseignement français en Afghanistan (CEFA) de Kaboul ;

- ajustement de la subvention de l'office universitaire et culturel français pour l'Algérie (OUCFA) : - 0,61 million d'euros.

La révision des services votés porte essentiellement sur :

- la suppression de 55 emplois : - 3,46 millions d'euros ;

- la rationalisation du réseau de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger : - 6,4 millions d'euros.

## 2. La prise en compte de l'effet change-prix :

Le ministère des affaires étrangères est particulièrement dépendant de l'effet de change et, en particulier, de l'évolution de la parité euro-dollar. Au cours des dernières années, le taux annuel moyen du dollar a connu une hausse continue qui a généré des pertes de change :

Projet de budget	PLF 2000	PLF 2001	PLF 2002	PLF 2003
Taux de change constaté	Année 1999	Année 2000	Année 2001	Année 2002
Taux moyen pondéré du dollars en euros au cours de l'année	0,93	1,08	1,12	1,09
Evolution n/n-1		+ 16 %	+ 3,7 %	- 2,7 %

Pour le PLF 2003 (année de gestion 2002), le dollar passe de 1,12 euros (taux moyen constaté au cours de l'année 2001) à 1,09 euros (taux moyen sur les 9 premiers mois de 2002). Cette baisse du cours du dollar produit des prévisions d'effet change-prix moins défavorables que les années précédentes. Cet effet est évalué à 3,158 millions d'euros sur le titre III (fonctionnement)<sup>1</sup> et à 0,453 million d'euros sur le titre IV (interventions). L'évolution du dollars en 2002 permet également de prévoir des gains de l'ordre de 3 millions d'euros sur les contributions internationales par rapport à l'année précédente.

**Le montant des crédits destinés à compenser l'évolution de change et de prix sur les rémunérations s'élève en 2003 à 4,59 millions d'euros.**

On rappellera que si l'impact des évolutions de change et de prix sur les rémunérations des expatriés est pris en compte, ce n'est pas le cas, pour les recrutés locaux. Par conséquent, les évolutions des taux de change doivent être supportées en gestion par les services des ambassades et les établissements bénéficiant de l'autonomie financière.

## 3. Les moyens nouveaux

Hors incidence des transferts internes et des diverses mesures d'ajustement de crédits et d'extension en année pleine, **les moyens nouveaux du titre III pour 2003, soit 38,9 millions d'euros, sont plus que doublés par rapport à l'exercice 2002 (17 millions d'euros).**

---

<sup>1</sup> On rappellera que, depuis le PLF 2000, le fonctionnement ne bénéficie plus de mesures inscrites en PLF au titre de l'effet change-prix, le ministère supportant ce dernier en gestion.

Les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

- l'**OFPRA** -Office français de protection des réfugiés et des apatrides : + 5,41 millions d'euros ;

- l'**AEFE** -Agence pour l'enseignement du français à l'étranger : + 15,95 millions d'euros ;

- les **bourses** mises en œuvre par l'AEFE : + 1,6 million d'euros ;

- les **dépenses d'informatique et de télématique** : + 5,77 millions d'euros ;

- la prise en compte de la modification de la composition du gouvernement pour les frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels (conséquence directe de la création d'un secrétaire d'Etat aux affaires étrangères) : + 0,94 millions d'euros.

- le renforcement des moyens des services : + 5,26 millions d'euros ;

#### ***B. TITRE IV - MOYENS D'INTERVENTION : UNE PROGRESSION SENSIBLE***

Globalement, les crédits d'intervention du titre IV augmentent de plus de 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, année où ces moyens avaient connus une stagnation.

Cette progression intègre cependant le transfert des crédits de rémunération des personnels mis à disposition des alliances françaises en provenance du titre III. **Sans tenir compte de l'effet des transferts de crédits, les moyens d'intervention du ministère des affaires étrangères augmentent de 6,06 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

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

Les mesures d'ajustement représentent un montant de 37,3 millions d'euros. Elles portent pour l'essentiel sur :

- l'action audiovisuelle extérieure : - 3,21 millions d'euros ;

- la coopération internationale et le développement : - 10,26 millions d'euros ;

- la coopération militaire et de défense : - 10 millions d'euros ;

**Les mesures correspondant aux moyens nouveaux portent sur 109,7 millions d'euros. 93 % de ce montant, soit 102,31 millions d'euros, est consacré aux concours financiers, dont 91 millions d'euros pour financer les contrats de désendettement-développement (C2D), mis en place à compter de l'année 2003. Le reliquat est consacré aux aides budgétaires exceptionnelles (+ 2,53 millions d'euros) et aux dons en faveur de l'ajustement structurel (+ 8,78 millions d'euros).**

Les autres moyens nouveaux concernent, pour l'essentiel, les mesures suivantes :

- ajustement de la contribution de la France à des dépenses internationales au titre de la recherche, dans le cadre des contributions obligatoires aux organisations internationales : + 3,49 millions d'euros ;

- amélioration de l'assistance apportée aux français de l'étranger : + 1 million d'euros ;

- augmentation des crédits destinés au transport de l'aide alimentaire : + 2 millions d'euros.

#### ***C. TITRE V - EQUIPEMENT IMMOBILIER : UNE NOUVELLE DIMINUTION DES MOYENS***

**Les crédits inscrits au titre V, qui financent les investissements exécutés par l'Etat, sont marqués par une nouvelle diminution des autorisations de programme : - 13,3 % en 2003, après - 3,1 % en 2002.**

Le total des autorisations de programme s'établit à 58,81 millions d'euros, dont 28 millions d'euros pour le domaine de l'Etat à l'étranger (soit une diminution de 6,3 millions d'euros par rapport à 2002), 15 millions d'euros pour les établissements d'enseignement de l'AEFE en gestion directe (soit une diminution de 4,82 millions d'euros par rapport à 2002), 10 millions d'euros pour les instituts et centres culturels français (soit une progression de 6,9 millions d'euros par rapport à 2002) et 2 millions d'euros pour l'administration centrale (soit une diminution de 4,9 millions d'euros par rapport à 2002). Les autorisations de programme concernant le chiffre et la communication sont stables, à 3,81 millions d'euros.

La baisse globale des autorisations de programme recouvre donc une diminution sensible des dotations pour l'administration centrale, les services diplomatiques, consulaires, culturels et de coopération et les établissements d'enseignement, alors que les instituts et centres culturels voient tripler leur dotation en moyens d'engagement.

Après une hausse de 14,7 % en 2002, les crédits de paiement demandés pour 2003 diminuent de 13,5 %, pour s'établir à 46,8 millions d'euros. Tous les articles du chapitre sont en diminution, à l'exception des crédits consacrés aux instituts et centres culturels. Par ailleurs, alors qu'aucun crédit n'était inscrit en 2002 au titre des logements à l'étranger, le projet de budget pour 2003 prévoit une dotation de 1,97 million d'euros en crédits de paiement, destinée à l'acquisition, à la construction, et à la réhabilitation du domaine de l'Etat à l'étranger.

On notera enfin que si le niveau des reports de crédits de paiement de 2001 vers 2002 a été particulièrement important (51,96 millions d'euros), le niveau des reports de crédits de 2002 vers 2003 devrait être, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, d'un montant sensiblement inférieur. Si le niveau des dotations devait être maintenu, les années ultérieures, au niveau de celui de 2003, cela conduirait sans doute à revoir certains des projets immobiliers engagés ou envisagés. D'après les déclarations du ministre des affaires étrangères au sujet de la politique immobilière, il semble qu'une certaine standardisation des projets immobiliers sera privilégiée à l'avenir, au détriment des réalisations architecturales originales, ce qui devrait permettre des économies.

#### ***D. TITRE VI - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT***

**Le périmètre du titre VI du budget des affaires étrangères a été considérablement modifié par le rattachement en 2002, en provenance du budget des charges communes, des crédits finançant la contribution française au Fonds européen de développement (FED).**

Pour l'année 2002, les autorisations de programme correspondant à la participation de la France au 9<sup>ème</sup> FED (25 % du total) s'élevaient à 3,35 milliards d'euros. Dans le projet de budget pour 2003, elles ne s'élèvent qu'à 384,4 millions d'euros, soit un montant près de dix fois inférieur. **Cette importante diminution s'explique par le fait que les autorisations de programme correspondant à toute la période de programmation du 9<sup>ème</sup> FED (2000-2005) ont dû être ouvertes en 2002. Hors FED, les autorisations de programme du titre VI sont en progression de 18 %, au profit du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et de l'agence française de développement (AFD).**

Les crédits de paiement correspondant au FED sont en revanche en forte progression, passant de 218,46 millions d'euros à 496 millions d'euros (soit une hausse de 127 %). Cette progression résulte de la volonté du ministère des affaires étrangères de calibrer de manière plus sincère que par le passé les dotations inscrites en loi de finances initiale : les crédits de paiement du FED avaient en effet été nettement sous-estimés pour l'année 2002, et un abondement de 137 millions d'euros avait du être opéré en loi de finances

rectificative. La dotation de 496 millions d'euros correspond à environ 90 % des appels de fonds prévus par la Commission européenne (qui impliquent une contribution française de 552 millions d'euros), ce qui apparaît réaliste par rapport à l'exécution des précédents exercices.

Les crédits permettant de financer les projets de développement mis en œuvre par le FSP d'une part, et par l'AFD d'autre part, mettent fin à l'évolution à la baisse constatée ces dernières années : les crédits de paiement sont stables, tandis que les autorisations de programme sont en augmentation :

- les crédits du FSP s'établissent à 150,2 millions d'euros pour les autorisations de programme, soit une progression de 39,8 millions d'euros par rapport à 2002, et à 112 millions d'euros pour les crédits de paiement, soit un montant stable par rapport à 2002.

- les crédits affectés à l'AFD s'établissent à 190 millions d'euros pour les autorisations de programme (soit une augmentation de 37,5 millions d'euros par rapport à 2002), et à 137 millions d'euros pour les crédits de paiement (ce qui correspond à une très légère diminution, de 0,2 million d'euros, par rapport à 2002).

Sur le même titre, le réseau des alliances françaises bénéficie de 3 millions d'euros en autorisations de programme et de 2,85 millions d'euros en crédits de paiement, pour financer des opérations de rénovation. Ceci correspond à une nouvelle diminution de moyens par rapport à 2002 (d'environ 10 % pour les autorisations de programme et 20 % pour les crédits de paiement).

Enfin, les moyens affectés à la coopération militaire et à l'aide à des projets de coopération sont en diminution, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

### **III. EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET EFFECTIFS RÉELS : UN ÉCART IMPORTANT**

#### ***A. DE LA DIFFICULTÉ D'APPRÉCIER LES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES***

On rappellera que les *emplois budgétaires* correspondent à la masse indiciaire servant de base au calcul des dotations de rémunérations, tandis que les *effectifs rémunérés* sont recensés indépendamment de leur statut et de leur coût indiciaire.

Pour les seuls «emplois directs», le tableau de «correspondance» entre emplois budgétaires et effectifs réels s'établit comme suit pour 2001, dernière année connue d'exécution.

	Emplois budgétaires	Effectifs réels	Différence
<b>Total</b>	9.471	8.913*	- 558
dont :			
Administration centrale	3.949	3.855	- 94
Services à l'étranger	5.522	5.058	- 464

Sources : Rapport du contrôle financier sur la gestion 2001, bleu budgétaire.

\* ce chiffre, tiré du «bleu», repose sur les fiches de paye délivrées par la sous-direction de la comptabilité du ministère. En réponse à une question de votre rapporteur spécial, le ministère des affaires étrangères indique un chiffre de 8.826 agents, qui s'appuie sur un effectif arrêté au 31 décembre 2001 (voir tableau ci-après).

#### Evolution des effectifs réels depuis 1995

Date (au 31/12 de chaque année)	Adm. centrale	Services diplomatiques consulaires et culturels	Etablissements culturels (contractuels)	Missions de coopération <sup>1</sup>	Centres médico-sociaux	Total
1995	3.789	4.113	896	381	37	9.216
1996	3.775	4.019	884	364	34	9.076
1997	3.696	3.896	841	352	31	8.816
1998	3.709	3.874	819	341	27	8.770
1999	3.755	3.895	691	347	20	8.708
2000	3.942	3.739	1.107	-	-	8.788
2001	3.982	3.786	1.058	-	-	8.826
2002 <sup>2</sup>	4.029	3.777	1.066	-	-	8.872

Source : ministère des affaires étrangères.

Ce tableau montre une diminution régulière des effectifs réels du ministère des affaires étrangères depuis 1995 (- 344 emplois en moins de sept ans). Cette évolution recouvre cependant des disparités : les effectifs de l'administration centrale augmentent (+ 240 emplois), de même que ceux des établissements culturels (+ 170 emplois), tandis que ceux des services diplomatiques, consulaires et culturels diminuent (- 324 emplois). Enfin, les missions de coopération et les services médico-sociaux ont été intégrés dans

<sup>1</sup> La fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération a conduit à transformer les missions de coopération et d'action culturelle en services de coopération et d'action culturelle au sein des ambassades à compter de l'année 2000.

<sup>2</sup> Les données pour 2002 sont arrêtées au 31 juillet.

les autres services à l'étranger à compter de 1999, année de la fusion du ministère des affaires étrangères et de celui de la coopération. Au total, on peut constater le **renforcement des moyens en personnel de l'administration centrale, dans un contexte de réduction globale des effectifs du ministère.**

Aux emplois budgétaires « directs » (administration centrale et services à l'étranger), il faut ajouter les agents recrutés localement, rémunérés sur le chapitre 37-90 « *Moyens généraux des services* », et affectés dans les services diplomatiques et consulaires à l'étranger. Leur nombre est évalué à 5.783 à la fin de l'année 2001, contre 5.843 à la fin de l'année 2000. Il convient également d'ajouter à ces effectifs les 2.793 agents recrutés localement par les établissements à autonomie financière, pris en charge par les budgets de ces derniers.

Enfin, les coopérants techniques, rémunérés sur le titre IV du budget du ministère sont au nombre de 2.234 en 2001, en constante et forte régression depuis plusieurs années (2.950 en 1999, 2.750 en 2000).

Le total des effectifs employés par le ministère des affaires étrangères est d'environ 19.500 personnes, dont un peu moins de la moitié (43 %) d'agents recrutés localement.

La Cour des comptes intègre en outre les personnels rémunérés partiellement par le ministère des affaires étrangères, au prorata des contributions financières qu'il accorde à divers organismes, notamment à l'AEFE pour la rémunération des enseignants de français à l'étranger. En comptabilisant ces emplois, les effectifs rémunérés directement ou indirectement par le ministère des affaires étrangères s'élèvent, selon le rapport du contrôleur financier pour 2001, à 25.503 agents.

**En 2001, les documents budgétaires ont autorisé 9.471 emplois, alors que 25.503 agents au total, soit près du triple, ont été rémunérés sur le budget des affaires étrangères.** On notera par ailleurs que 117 agents sont actuellement mis à la disposition du ministère des affaires étrangères par d'autres institutions (85 agents de catégorie A, 8 agents de catégorie B et 24 agents de catégorie C).

La Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises la « *différence considérable qui existe entre les emplois qui sont votés, et donc directement identifiés, et les effectifs globaux rémunérés par le département* ». Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, elle souligne que « *la dispersion marquée des financements engendre une grande opacité qui rend l'évolution des emplois et des effectifs très délicate à interpréter. L'évolution des seuls emplois budgétaires, voire des seuls emplois directs, doit être nuancée très fortement en raison des possibilités de substitution entre catégories d'emplois. Une telle pratique est en effet usuelle, comme l'indique*

*d'ailleurs le programme pluriannuel de modernisation qui reconnaît que « le recours au recrutement local ne parvient qu'en partie à compenser la baisse des effectifs ». Il est nécessaire que le ministère et ses démembrements (établissements publics et associations) procèdent aux recrutements correspondants, particulièrement dans la perspective de la nouvelle loi organique ».*

### **B. UNE DIMINUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES EN 2003**

Avec 9.409 emplois inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 2003, les emplois budgétaires subissent une diminution importante après une relative stabilité les années précédentes (9.475 emplois en 2000, 9.471 en 2001 et 9.466 en 2002) : **57 emplois budgétaires seront donc supprimés en 2003, conformément aux principes souhaités par le gouvernement du non-remplacement systématique des départs en retraite et du recentrage des ministères sur leurs actions essentielles.**

Les demandes de créations de postes présentées par le ministère n'ont pas été retenues par le ministère du budget. Elles concernaient pour l'essentiel les services des visas, pour lesquels le déficit en personnel est évalué à 80 personnes. Afin de renforcer les moyens en personnel de ces services, le ministère sera donc contraint à effectuer des redéploiements de personnel.

La suppression de 57 emplois constitue un solde qui découle des opérations suivantes :

- 42 créations d'emplois (15 emplois d'adjoint administratif d'administration centrale, 15 emplois de garde de sécurité (gendarmes) et 12 emplois de catégorie A pour le traitement de la demande d'asile à la frontière) ;

- 80 suppressions nettes d'emplois : 1 conseiller des affaires étrangères, 5 secrétaires des affaires étrangères, 1 interprète, 10 agents administratifs de chancellerie, 2 maîtres ouvriers, 10 conducteurs d'automobile et 50 emplois de contractuels de catégorie B et C ;

- 12 autres suppressions d'emplois résultant de la transformation de 152 agents administratifs en 140 adjoints administratifs ;

- 9 emplois transférés à l'OFPRA et 2 emplois transférés en provenance du ministère de la défense.

Des emplois non budgétaires sont également créés dans le projet de budget pour 2003. Il s'agit, pour l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), de la création de 8 emplois au lycée Ben Aknoun d'Alger, et, pour l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), de la création de 36 emplois, dont 6 au titre de l'asile territorial et 30 à la Commission de recours des réfugiés.

Au total, en 2003, les emplois du ministère se répartiront entre 7.040 titulaires (+ 7 emplois) et 1.933 contractuels (- 79 emplois), auxquels il convient d'ajouter 436 militaires sous contrat et de carrière (+ 15 emplois). On observe donc depuis plusieurs années une diminution du nombre de contractuels et une augmentation parallèle du nombre de titulaires, évolution qui s'explique notamment par la mise en oeuvre des politiques de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique.

#### Evolution prévue des emplois pour l'année 2003

	Emplois au 31/12/2002	Suppressions d'emplois	Créations d'emplois	Emplois au 31/12/2003
<b>Administration centrale, dont :</b>	4.032	968	929	3.993
Titulaires	3.424	484	463	3.403
Contractuels	535	484	466	517
Militaires sous contrat et de carrière	73	-	-	73
<b>Services diplomatiques et consulaires à l'étranger, dont :</b>	4.199	261	263	4.201
Titulaires	3.609	220	248	3.637
Contractuels	242	41	-	201
Militaires sous contrat et de carrière	348		15	363
Services et établissements culturels de coopération (contractuels)	1235	20	-	1.215
Effectifs totaux	9.466	1.249	1.192	9.409

Source : Bleu budgétaire

## **IV. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2001 ET 2002**

### **A. UNE ANNÉE 2001 MARQUÉE PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE ET UNE IMPORTANTE OUVERTURE DE CRÉDITS EN FIN D'ANNÉE**

S'agissant de l'exécution budgétaire relative à l'exercice 2001, le rapport du contrôleur de gestion mentionne quelques faits caractéristiques : *« Les mouvements de crédits les plus importants ont concerné les contributions internationales et les rémunérations principalement du fait de l'effet change. Une part importante des reports de crédits de la gestion antérieure du titre III (206 sur 449 millions de francs) provient des dépenses de la Présidence française de l'Union européenne engagées en fin d'année 2000 qui n'ont donné lieu à paiement qu'au cours de l'année 2001. Le montant des paiements diminue fortement sur le chapitre 57-10 au delà même de l'accroissement apparent provoqué par le retard de l'acquisition d'immeubles entre 1999 et 2000. Il convient de signaler l'importance de la différence qui apparaît entre le montant des paiements en cours d'année (le montant total des engagements de CP a atteint 675,2 millions de francs avant les dégagements de clôture) et les 509,17 millions de francs de paiement effectifs. Ainsi, 22 % des paiements prévus ne se réalisent pas. Les CP correspondants sont reportés ».*

#### **1. la portée de la régulation budgétaire**

Les annulations au titre de la régulation budgétaire avaient porté en 2001 sur 125 millions de francs (soit 19,06 millions d'euros) en crédits de paiement (5 millions de francs sur le chapitre 34-98 « matériel et fonctionnement courant », 35 millions sur le chapitre 36-30 « subventions aux établissements publics », 22 millions sur le chapitre 42-11 « coopération culturelle et scientifique », 23 millions sur le chapitre 42-12 « coopération technique et au développement », et 40 millions sur le chapitre 68-91 « fonds de solidarité prioritaire »). En autorisations de programme, les annulations avaient porté pour 4,49 millions de francs sur le chapitre 57-10 « investissements exécutés par l'Etat » et pour 40,01 millions de francs sur le chapitre 68-91 « fonds de solidarité prioritaire » (soit un montant identique à celui des crédits de paiement annulés sur le même chapitre).

## **2. Des ouvertures de crédits conséquentes en collectif de fin d'année**

En loi de finances rectificative, des crédits avaient du être ouverts à hauteur de 1.261,26 millions de francs (soit 192,28 millions d'euros) en crédits de paiement et 171,43 millions de francs (soit 26,13 millions d'euros) en autorisations de programmes, correspondant à l'ouverture de nouveaux crédits ainsi qu'à la ratification des crédits ouverts par décret d'avance.

Parmi les ouvertures de crédit, d'un montant total de 940,44 millions de francs (soit 143,52 millions d'euros), 925 millions de francs ont été ouverts au titre de la prise en compte de la hausse du dollar sur les contributions obligatoires au profit d'organisations internationales et d'opérations de maintien de la paix, ainsi que de la modification du calendrier de versement des contributions.

## **3. Des reports de crédits conséquents**

Le montant des reports de crédits vers l'exercice 2002 a été moindre que celui de 2000 vers 2001, mais s'est élevé tout de même à 2,29 milliards de francs en crédits de paiement (soit 349,4 millions d'euros) et 479,4 millions de francs en autorisations de programme (soit 73,1 millions d'euros). Le montant des reports de 2000 vers 2001 s'était élevé à, respectivement, 2,59 milliards de francs en crédits de paiement et 270,7 millions de francs en autorisations de programme.

Ces reports de crédits ont concerné pour une part très importante les concours financiers (chapitre 41-43), ainsi que les chapitres relatifs à la coopération (chapitres 42-11, 42-12, 42-29) et les crédits de paiement affectés aux investissements exécutés par l'Etat (chapitre 57-10).

### ***B. L'ANNÉE 2002 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE INSUFFISANCE DES CRÉDITS***

#### **1. D'importantes ouvertures de crédits en loi de finances rectificative**

Votre rapporteur avait dénoncé, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2002, le sous-calibrage de plusieurs lignes de crédits, en particulier, celle du fonds européen de développement, des contributions obligatoires et des rémunérations des personnels. L'impasse

budgétaire que présentait votre rapporteur s'est avérée exacte, puisque la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a ouvert des crédits pour un montant total de 254,7 millions d'euros, soit 7 % du budget du ministère voté en loi de finances initiale pour 2002.

Pour les dépenses de fonctionnement, les crédits ouverts par la loi de finances rectificative se sont élevés à 137,7 millions d'euros, dont :

- 110 millions d'euros au titre des contributions obligatoires (chapitre 42-31) ;

- 27,6 millions d'euros au titre des rémunérations des personnels (chapitre 31-90) ;

- 0,103 million d'euros au titre des indemnités des représentants français au Parlement européen ;

Pour les dépenses d'investissements, les crédits de paiement ouverts par la loi de finances rectificative se sont élevés à 137 millions d'euros, destinés à abonder la participation de la France au fonds européen de développement (chapitre 68-02).

## **2. Les effets désastreux de la régulation budgétaire**

Le ministère des affaires étrangères a fait l'objet d'une importante régulation budgétaire en 2002, puisqu'elle a porté sur 106,1 millions d'euros en autorisations de programme et 146,5 millions d'euros en crédits de paiement, auxquels il convient d'ajouter 103,4 millions d'euros de reports vers l'année 2003.

On rappellera que par lettre en date du 25 février 2002, la secrétaire d'Etat au budget, Florence Parly, avait demandé aux ministères, afin notamment de « *conserver les marges de manoeuvre permettant au Gouvernement qui sera constitué à l'été prochain de mettre en oeuvre la politique souhaitée par nos concitoyens* », que la part des crédits engagés ou délégués au 31 juillet n'excède pas :

« - 60 % des crédits disponibles sur les chapitres du titre III hors rémunérations, sauf pour les dotations globalisées de fonctionnement pour lesquelles ce taux pourra atteindre 80 % ;

- 50 % des crédits disponibles sur les chapitres du titre IV ;

*Par ailleurs, le montant des affectations et délégations d'autorisations de programme sur les chapitres de titres V et VI ne devra pas excéder, au 31 juillet, 40 % du montant de la loi de finances initiale ».*

Par lettre du 12 août 2002, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire ont informé les ministères des « *mesures conservatoires permettant le respect des engagements du Gouvernement en matière de déficits publics* ».

Le tableau suivant, qui émane du ministère des affaires étrangères, détaille la répartition des crédits mis en réserve ou faisant l'objet « *d'objectifs de reports de crédits sur la gestion 2003* » (en millions d'euros), ainsi que les demandes de dégel des crédits présentées par le ministère des affaires étrangères auprès du ministre délégué au budget.

**Répartition des crédits mis en réserve ou faisant l'objet d'objectifs de reports de crédits sur la gestion 2003**

*(en millions d'euros)*

Chapitres	AFFAIRES ETRANGERES	LFI AP	LFI DO/CP	GEL AP TOTAL	GEL DO/CP TOTAL	REPORTS VERS 2003 HORS GEL
34.03	Frais de réceptions et de voyages exceptionnels		18,75			2,00
34.04	Frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels		6,606		0,60	
37.90	Moyens généraux des services		310,86		19,00	18,00
37.95	Etablissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger		79,73		2,60	
41.43	Concours financiers		21,19		33,00	
42.14	Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle		168,21		1,60	1,50
42.15	Coopération internationale et développement		513,29		49,00	13,00
42.29	Coopération militaire et défense		103,51		8,80	21,50
42.31	Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires)		613,34			
42.32	Participation de la France à des dépenses internationales (contributions volontaires)		85,87		2,20	
42.37	Autres interventions de politique internationale		26,44		3,00	3,00
46.94	Assistance aux français à l'étranger et aux réfugiés étrangers		23,23		2,60	0,40
57.10	Equipements administratifs et divers	67,84	54,12	28,00	10,00	40,00
68.80	Action extérieure et aide au développement. Subventions d'investissement	5,34	5,87	1,10	1,10	4,00
68.91	Fonds de solidarité prioritaire	150,16	112,20	44,00	9,00	
68.93	Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement	152,45	137,20	33,00	4,00	
	<b>Affaires étrangères</b>	<b>375,79</b>	<b>2.279,87</b>	<b>106,10</b>	<b>146,50</b>	<b>103,40</b>

*Source : ministère des affaires étrangères*

Votre rapporteur a pu constater les **effets souvent désastreux de la régulation budgétaire pour le ministère des affaires étrangères en 2002, qui se sont ajoutés à celui du sous-calibrage des dotations en loi de finances initiale**. La gestion des dépenses de rémunération des recrutés locaux, des frais de déplacement des agents et des crédits d'assistance des français à l'étranger a été particulièrement affectée.

Dans certains petits postes, où les possibilités de réallocation de crédits sont limitées, certains projets de coopération ont dû être abandonnés, alors que la France avait engagé sa parole et que les projets étaient prêts. Dans ces postes, les mesures de régulation budgétaire ont contraint les agents à bricoler des solutions improvisées pour maintenir l'essentiel de leur programmation. Ce n'est pas acceptable. Votre rapporteur considère qu'il est indispensable d'assurer une meilleure visibilité aux postes en début d'année. La variation des crédits disponibles en cours d'année les oblige à « naviguer à vue », alors que les projets de coopération sont préparés longtemps à l'avance, dans le cadre d'une programmation annuelle.

Le principal inconvénient de la mise en oeuvre de la régulation budgétaire est l'absence de visibilité pour les gestionnaires des crédits. Si les montants gelés apparaissent relativement faibles, ils ne peuvent s'appliquer à l'ensemble des dépenses d'un chapitre, une partie d'entre elles étant incompressible. Leur effet sur les mesures nouvelles et sur les subventions versées aux opérateurs est souvent très significatif. Le gel des crédits portant sur le chapitre 42-15, qui s'est élevé à 49 millions d'euros, soit 9,6 % des dotations en loi de finances initiale. Or, compte tenu du volume des dépenses incompressibles, certaines dotations se voient nécessairement davantage frappées que d'autres par la régulation. Ainsi, le gel sur le chapitre 42-15 a conduit, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, à réduire de 20 % les dotations des Alliances françaises et de l'association pour la diffusion de la pensée française (ADPF).

### **3. Un aménagement de la régulation budgétaire bienvenu**

Lors de son audition par les commissions des finances et des affaires étrangères du Sénat, le 23 octobre, M. Dominique de Villepin, ministre des affaires étrangères, avait indiqué qu'il avait obtenu le jour même une levée partielle de la régulation budgétaire appliquée aux crédits de son ministère.

Votre rapporteur se félicite de ce que le ministère des affaires étrangères ait obtenu les moyens de boucler l'exercice 2002 dans des conditions convenables, et estime qu'il est plus que jamais nécessaire d'organiser la régulation budgétaire de manière à en répartir la charge équitablement entre les ministères et d'offrir une visibilité suffisante aux gestionnaires des crédits.

Le tableau suivant détaille le dégel obtenu par le ministère des affaires étrangères.

**Résultats de la levée partielle du gel des crédits pour l'année 2002 (en millions d'euros)**

Chapitre	intitulé	Montant du gel	Montant « dégelé » en 2002	Montant reporté sur 2003
34-04	« frais de réception courantes et de déplacements ministériels »	0,6	0,6	-
37-90	« moyens généraux des services »	19	4,5	-
37-95	« établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger »	2,6	-	2,6 <sup>1</sup>
41-43	« concours financiers »	33		33
42-15	« coopération internationale et développement »	49	-	-
42-29	« coopération militaire »	21,5	?	?
42-32	« contributions volontaires »	2,2	2,2	-
42-37	« opérations exceptionnelles. Aides aux sorties de crise »	3	1,05	-
46-94	« assistance aux français à l'étranger et aux réfugiés étrangers en France »	2,6	1,8	-
57-10	« équipements administratifs et divers »	10 + 40 (reports)	10 (+ ouverture de 1,5 en LFR)	33
68-80	« action extérieure et aide au développement »	1,1 + 4 (reports)	-	2
68-91	« Fonds de solidarité prioritaire » CP	9	9	-
	AP	44	44	
68-93	« Agence française de développement » CP	4	4	-
	AP	33	33	

Source : ministère des affaires étrangères

Votre rapporteur note que le projet de loi de finances rectificative pour 2002 propose l'ouverture de 49,4 millions d'euros de crédits au profit du ministère des affaires étrangères, dont 6 millions d'euros au profit de l'OFPRA, 4 millions d'euros au profit de l'AEFE, et 22,6 millions d'euros pour les contributions volontaires, dont 20 millions au titre du renforcement des moyens de la francophonie annoncé par le Président de la République au sommet de Beyrouth.

<sup>1</sup> Le gel des 2,6 millions d'euros est reporté vers le chapitre 42-14 « subvention aux opérateurs de l'action audiovisuelle », qui supporte ainsi un gel total de 4,2 millions d'euros.

## **CHAPITRE II :**

### **PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT**

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 a notamment pour objet de passer d'un budget de moyens à un budget orienté vers les résultats. Dans ce cadre, il convient d'analyser les agrégats définis par le ministère des Affaires étrangères, accompagnés de leurs objectifs et de leurs indicateurs.

#### **Dix objectifs pour le ministère des Affaires étrangères**

- **Action diplomatique**
- « **contribuer à la sécurité internationale** »
- « **promouvoir la paix et la démocratie** »
- « **construire l'Europe** »
- « **affirmer le rôle de la France dans les instances multilatérales** »
- « **renforcer la présence de la France dans le monde** »
- « **communiquer, expliquer l'action extérieure et valoriser l'image de la France** »
- **Activités consulaires**
- « **développer l'appui aux français de l'étranger et améliorer l'accueil des étrangers en France** »
- **Coopération internationale**
- « **étendre l'influence et assurer le rayonnement culturel de la France et de la francophonie** »
- « **mettre en oeuvre la solidarité de la France par la coopération technique et l'aide au développement** »
- **Pôle de gestion transversale**
- « **poursuivre l'action de modernisation du ministère** »

*Source : Bleu budgétaire*

Les objectifs définis par le ministère des affaires étrangères pour l'action extérieure ne sont que légèrement modifiés par rapport à ceux présentés dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2002. Outre des modifications marginales, cette présentation intègre désormais parmi les objectifs du ministère la poursuite de la modernisation du ministère.

## **I. « PERSONNEL, MOYENS ET ÉQUIPEMENT DES SERVICES » (AGRÉGAT 11)**

En l'état actuel, ce qui correspond plutôt à un « moyen » ou à un « instrument » de la mise en œuvre de la politique extérieure de la France constitue encore un « agrégat » spécifique, qui *« recueille donc principalement les coûts non répartis tout en s'efforçant de rendre compte, ex post, et dans la limite des outils de gestion existants, de ce qui peut être imputé sur chacune des composantes de l'action extérieure »*.

**Votre rapporteur estime souhaitable de parvenir à terme à une réallocation des moyens figurant dans l'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services »**, qui ne correspond guère à la définition d'un programme, qui, selon les termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, *« regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »*.

**Par ailleurs, cet agrégat regroupe la totalité des moyens en personnel du ministère, ce qui ne permet pas d'avoir une idée du coût complet des différentes politiques menées par le ministère des affaires étrangères.**

### **A. MISSIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS**

#### **1. Objectif ou moyen ?**

L'agrégat 11 comporte quatre « composantes » : l'action diplomatique, l'action consulaire, la coopération internationale, et un pôle de gestion transversale.

Le bleu 2003 permet de comparer la répartition des effectifs en 2002 par « composantes » par rapport à 2001 :

- Action diplomatique : 2.373 agents (2.308 agents en 2000)
- Action consulaire : 1.780 agents (1.744 agents en 2000)
- Coopération internationale : 2.319 agents (2.360 agents en 2000)
- Pôle de gestion transversale : 2.441 agents (2.494 agents en 2000)

A l'exception de la composante « pôle de gestion transversale », plus difficile à ventiler, on voit mal ce qui s'oppose à rattacher les trois premières composantes à chacun des agrégats concernés, afin de retracer l'ensemble des moyens affectés aux différentes missions du ministère.

## **2. La « grande réforme » du ministère des affaires étrangères**

### *a) Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication*

Le ministère des affaires étrangères avait pris un retard important par rapport à d'autres ministères, et, s'agissant des services français à l'étranger, par rapport à la Direction des relations économiques extérieures (DREE) en matière d'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Un effort considérable a été engagé afin de développer le travail en réseau au sein du ministère.

Actuellement, 4.000 agents à l'étranger sont reliés au réseau intranet du ministère, soit en 2002, 205 postes diplomatiques et consulaires. Le déploiement du réseau sera poursuivi. L'intégration de l'ensemble des systèmes dans chaque poste de travail devra permettre une réforme des méthodes de travail des agents pour atteindre cet objectif. Le ministère considère qu'il conviendra :

- d'interconnecter l'ensemble des services centraux et des postes diplomatiques et consulaires ;
- de fédérer l'ensemble des logiciels sur un serveur unique ;
- de moderniser les applications informatiques.

Ce nouveau dispositif permettra de dématérialiser la correspondance et les procédures. Il constitue un préalable indispensable à l'introduction de nouvelles applications dans le domaine de la comptabilité et de la gestion, liée à l'extension à l'ensemble des postes de la réforme comptable.

Afin d'accompagner ces changements, le ministère développe les sessions de formation (pour l'année 2002, 453 stages, dont 242 formations nouvelles ont été proposées aux agents du ministère).

Il convient de souligner le développement des nouvelles technologies dans le cadre des relations du ministère des affaires étrangères avec les usagers. Le site « conseils aux voyageurs », régulièrement mis à jour, connaît un succès croissant. Un site « conseils aux familles » a également été ouvert par la mission pour l'adoption internationale. L'informatisation du service d'état civil permet de réduire à quelques jours le délai de délivrance de copies d'état civil, contre plusieurs semaines ou plusieurs mois auparavant. Enfin, deux téléprocédures ont été mises en ligne en 2002, concernant les demandes de copie d'état civil et les inscriptions aux concours du ministère. Un projet de suivi à distance des dossiers d'état civil devrait également être expérimenté à compter de la fin de l'année 2002.

### *b) La réforme comptable et la globalisation des crédits*

La réforme comptable engagée par le ministère concerne actuellement 85 pays, soit 150 postes diplomatiques et consulaire, et sera généralisée en 2004. Cette réforme, dont les principes ont été arrêtés dès 1996 et dont l'application a été engagée à compter de 1997, vise à permettre aux ambassadeurs, ordonnateurs secondaires unique des dépenses de l'Etat, de mettre en oeuvre directement les crédits relevant du ministère des affaires étrangères, et de connaître l'ensemble des crédits mis en oeuvre dans leur circonscription. La globalisation des crédits de fonctionnement<sup>1</sup> a permis de renforcer l'autonomie des postes dans la gestion de leur budget de fonctionnement et d'optimiser l'utilisation des crédits. Les crédits déconcentrés représentaient en 2001 22 % des crédits délégués aux postes, contre seulement 3,1 % en 1997.

#### **La globalisation des crédits de fonctionnement**

En 1995, l'enveloppe globalisée de fonctionnement comprenait les dépenses incompressibles présentant un caractère reductible d'un exercice sur l'autre : contrats, charges, petit entretien immobilier, frais de correspondance, tournées, énergie, frais de bureau. Ces dépenses ont été regroupées sur quatre articles distincts du chapitre 34-98 : trois sites pour les ambassades (61 : résidences, 62 : chancelleries, 63 : logements de fonction) et un site unique pour les consulats (article 64).

En 1996, le champ de la globalisation a été étendu aux dépenses suivantes : fonctionnement et frais de représentation des services de presse, mobilier, entretien immobilier, études et honoraires, impôts et taxes.

En 1997, les travaux, achats de pièces détachées, matériels d'entretien et appareillages électriques ont été inclus dans l'enveloppe globalisée. Les articles 61 à 64 ont été fusionnés en un article unique (article 60 : dépenses regroupées de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires). Les délégations de crédits par site ont été maintenues mais les ambassades ont pu effectuer des transferts d'un site à l'autre, après autorisation du service gestionnaire, évitant ainsi de recourir à la procédure relativement longue de remise en fonds libres.

En 1998, le champ de la globalisation a été étendu à la formation linguistique, aux achats de véhicules, aux dépenses de journaux, de documentation, d'information des Français à l'étranger, aux équipements audiovisuels, de télécommunication et de bureau, aux frais de valise et de déménagement, ainsi qu'au fonctionnement des bureaux de coopération linguistique et éducative (BCLE) non intégrés dans un établissement à autonomie financière, représentant un montant total de 8,17 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Cette réforme consiste à regrouper au sein d'une enveloppe unique l'ensemble des moyens affectés aux dépenses de fonctionnement, les crédits concernés étant alors fongibles.

Les budgets des ambassades ont été délégués sous une seule autorisation de paiement, afin de permettre des transferts de crédits entre sites. Les redéploiements doivent faire l'objet d'une remontée d'information vers l'administration centrale, notamment par le biais des états trimestriels de suivi budgétaire. Pour certaines dépenses jugées indispensables (prestations de service contractuelles, contrats d'entretien immobilier et travaux supérieurs à 1.500 euros), les redéploiements restent soumis à l'accord préalable de l'administration centrale, qui doit se prononcer dans un délai de 10 jours.

En 1999, dans le contexte de la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération, les crédits de fonctionnement des ex-missions de coopération et d'action culturelle (MCAC) et des centres médico-sociaux (CMS) ont été intégrés dans le champ des crédits globalisés de fonctionnement, pour un montant total de 4,21 millions d'euros. L'ancien article 34-98.60 a également été scindé en deux, afin de mieux discerner les crédits déconcentrés dans les pays à réforme comptable (article 34-98.25) de ceux qui ne le sont pas (article 34-98.24).

En 2000, les crédits de fonctionnement des services de coopération et des centres médico-sociaux ont été intégrés dans les budgets des ambassades (site chancellerie). Par ailleurs, la globalisation a été étendue aux locations immobilières, aux dépenses de fonctionnement des missions de coopération militaire et de défense ainsi qu'aux frais de représentation des conseillers de coopération et d'action culturelle.

En 2001, une réflexion a été conduite en matière de globalisation des crédits de déplacement et 6 postes ont expérimenté cette globalisation élargie. Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les chefs de poste se sont vu confier la responsabilité de procéder à la re-ventilation de la dotation qui leur est accordée par le service gestionnaire, en fonction des priorités qu'ils établissent eux-mêmes, en concertation avec les chefs des différents services.

En 2002, les crédits de fonctionnement des postes à l'étranger ont été inscrits sur le chapitre 37-90 et la globalisation des frais de déplacement (appels par ordre, missions en France, congés, ruptures d'établissement, déplacements hors circonscription...) a été généralisée à l'ensemble des postes diplomatiques ou consulaires. Dans le cadre du regroupement des chapitres 31.98 « autres rémunérations » et 34.98 « matériel et fonctionnement courant » sur un seul chapitre 37.90 « moyens généraux des services », inscrit à l'état H de la loi de finances, une expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement des postes aux rémunérations des recrutés locaux est conduite dans 24 postes.

En 2003, l'expérience de globalisation des crédits de rémunération des personnels recrutés localement sera élargie à d'autres postes.

Le ministère des affaires étrangères indique que l'élargissement de la globalisation vise à permettre aux postes, dans la limite des spécificités de crédits concernés, d'opérer des redéploiements à la marge et d'augmenter ainsi la souplesse de gestion. Elle permet également de simplifier la gestion des postes et les relations avec l'administration centrale en unifiant l'engagement et le suivi budgétaire d'une part, en limitant les mouvements de crédits entre l'administration centrale et les postes, d'autre part. Elle a en outre pour objectif de responsabiliser les postes en les incitant à avoir une approche unifiée de leurs dépenses. Cette approche unifiée de la gestion permet de dynamiser le fonctionnement des comités de gestion qui réunissent les représentants des différentes administrations dans les postes. Ainsi, la recherche d'économies par une approche concertée et la recherche de synergies, notamment en matière de prestations de services, est encouragée et a tendance à se développer. Cette approche unifiée et dynamique de la gestion des moyens de fonctionnement de l'ensemble des composantes de la représentation diplomatique française dans un poste est vivement encouragée par le ministère, et devrait trouver son aboutissement avec la généralisation de la réforme comptable. Celle-ci, qui donne aux ambassadeurs, ordonnateurs secondaires de l'ensemble des crédits, une vision globale des moyens de l'Etat au sein d'un pays, doit en effet constituer à cet égard l'élément déterminant de la rationalisation des dépenses de fonctionnement.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes indique que la « mise en oeuvre de la réforme implique l'ouverture de plusieurs chantiers menés en concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pour simplifier les procédures comptables, notamment en matière de contrôle financier déconcentré et pour adapter les outils informatiques utilisés jusqu'à présent. Pour produire toutes ses conséquences en rationalisant la gestion des moyens de l'Etat à l'étranger, elle nécessite également un renforcement des structures de gestion au plan local, effort qui ne paraît pas avoir été jusqu'à présent prioritaire ».

La Cour souligne l'augmentation significative du volume des crédits déconcentrés au cours des dernières années.

**Evolution du volume des crédits déconcentrés depuis 1997 (en millions d'euros)**

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

Source : Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances 2001.

**La réforme comptable**

Le dispositif de la réforme comptable s'articule autour de quatre axes :

1 – à l'instar du préfet en métropole, l'ambassadeur est institué ordonnateur secondaire unique de l'ensemble des dépenses de l'Etat dans son pays d'accréditation. Il dispose ainsi d'une vision globale de l'ensemble des dépenses et peut exercer pleinement sa mission de coordination et d'animation de l'ensemble des services de l'Etat dans le pays où il est accrédité.

2 - Le système dérogatoire de l'ordonnancement provisionnel est abandonné au profit de l'ordonnancement de délégation. La déconcentration des crédits amplifie et élargit, notamment aux crédits d'intervention, la dynamique engagée par la globalisation des crédits de fonctionnement. La souplesse de gestion des postes en est accrue d'autant, en même temps que la responsabilisation des acteurs locaux.

3 – Le réseau comptable est unifié autour du Trésorier Payeur Général pour l'étranger qui devient le comptable principal unique, au lieu et place des trois réseaux antérieurs (Trésorier Payeur Général pour l'étranger, payeurs généraux et payeurs, Caisse française de développement) et auquel est également confié l'exercice du contrôle financier déconcentré des opérations de l'Etat à l'étranger, mission qu'il délègue, dans un certain nombre de pays (à enjeux financiers), à ses comptables secondaires (trésoriers).

4 – Les dépenses imputables au Fonds de solidarité prioritaire (FSP) sont intégrées désormais dans le circuit de droit commun de la dépense publique à l'étranger, imputées sur le chapitre 68-91, article 10, du budget du ministère et assignées sur la caisse du Trésorier Payeur Général pour l'étranger.

*Source : ministère des affaires étrangères*

Au titre de l'année 2002, une quarantaine de pays, soit une cinquantaine de postes, ont été intégrés à la procédure comptable. Il s'agit :

- des pays où les actions de coopération et les projets du fonds de solidarité prioritaire sont les plus nombreux (Afrique) ;

- des pays pour lesquels le ministère des affaires étrangères souhaite déconcentrer la gestion des crédits de coopération (Fidji, Nouvelle Zélande, Cambodge, Singapour) ;

- des pays de l'Amérique centrale et des Caraïbes (Colombie, Costa Rica, Salvador, Trinité et Tobago, Vénézuéla).

Au titre de l'année 2003, 37 nouveaux postes sont susceptibles de bénéficier de la réforme comptable<sup>1</sup>. Au total, le ministère des affaires étrangères indique que 184 postes sur 265 bénéficieront de la réforme comptable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, ce qui représentera 72 % des crédits délégués aux postes.

Afin de permettre la mise en oeuvre de cette réforme, le ministère des affaires étrangères a élaboré, en collaboration avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, une application informatique, « COREGE » (Comptabilité pour l'ordonnateur, le régisseur et le gestionnaire à l'étranger), dont l'objectif est d'automatiser l'ensemble de la chaîne de la dépense et de la recette des postes diplomatiques et consulaires en y intégrant toutes les étapes, notamment celles qui relèvent de l'ordonnateur secondaire. La diffusion de ce produit dans les postes s'effectuera progressivement, à compter de 2003.

---

<sup>1</sup> Il s'agit notamment des pays suivants : Suisse, Malte, Monaco, Algérie, Portugal, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Finlande, Irlande, Islande, Norvège, Suède, Pologne, République tchèque, Autriche, Slovaquie, Roumanie, Moldavie.

D'autres réformes ont été engagées afin de simplifier et d'améliorer les procédures de gestion :

- simplification des procédures de contrôle financier et suppression de certains documents comptables, en liaison avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- réforme des procédures immobilières : amélioration de la programmation et du suivi des opérations de construction, meilleure prise en compte de la dimension architecturale ;

- enfin, préparation de la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 : définition des programmes et des missions, introduction d'un contrôle de gestion, refonte des systèmes d'information...

L'intention de développer la globalisation des crédits des ambassades et de la faire porter sur des nouvelles dépenses est louable, dès lors qu'elle vise à accroître la souplesse de la dépense au niveau déconcentré. Il remarque cependant que l'extension de la globalisation des crédits aux dépenses de rémunération des recrutés locaux sera remise en cause par l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. En effet, le II de l'article 7 de cette loi dispose que « *la présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature* ». Cette fongibilité asymétrique rendra impossible l'abondement des crédits de personnel à partir des autres titres d'un programme. Il convient donc que le ministère intègre cette perspective dans le cadre de l'expérimentation engagée concernant l'extension de la globalisation des crédits à la rémunération des recrutés locaux.

### *c) La modernisation de la gestion des ressources humaines*

Un programme d'action avait été défini à la fin de l'année 1998 et devait conduire le ministère vers une professionnalisation accrue de la formation, des carrières et des affectations, ainsi qu'une plus grande ouverture.

Le lien entre l'affectation et la formation a été systématisé, grâce à la mise en oeuvre de formations spécifiques (stages d'immersion linguistique, mise en place d'un stage de « sensibilisation à la gestion d'un poste diplomatique et à l'administration consulaire » pour des agents partant pour être numéro deux ou chef de service en ambassade, développement des formations à l'institut de formation à l'administration consulaire -IFAC- de Nantes, stages techniques, formation au management et à la gestion des ressources humaines pour les agents en charge des affectations).

Des bilans professionnels ont été proposés aux agents de catégorie A (plus d'une quarantaine de bilans ont ainsi été réalisés depuis avril 2000). La mise en place de « contrats de formation » est également en cours de réalisation pour les agents de retour de l'étranger. Enfin, la mobilité externe des agents est encouragée et facilitée par des accords liant le ministère des affaires étrangères à la DREE, l'AFD et le ministère de la défense. La mobilité extérieure est également encouragée vers les organisations internationales et le secteur privé.

*d) La réforme de la conception du rôle des ambassades à l'étranger*

Le ministre des affaires étrangères a indiqué, lors de la discussion des crédits des affaires étrangères à l'Assemblée nationale, que « *dans la plupart des pays, les effectifs et les moyens gérés par le Quai d'Orsay sont désormais minoritaires. A Rome, à Helsinki ou à Londres, les agents du ministère des affaires étrangères sont bien moins nombreux que ceux des autres administrations. Cette superposition des procédures et des moyens ne peut que nuire au bon emploi des deniers publics.*

*Il serait souhaitable que les crédits des administrations concernées soient utilisés selon un exercice collégial de programmation, d'exécution, et d'évaluation conduit par l'ambassadeur.*

*Je souhaite également que le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger reprenne ses travaux. Sous l'impulsion d'Alain Juppé, le comité avait rationalisé les implantations des services extérieurs des administrations françaises. J'entends faire de même pour notre dispositif diplomatique, consulaire et culturel. Cela pourra nous conduire à des décisions de fermeture, toujours difficiles, mais parfois indispensables.*

*Quant à la transparence, elle impose la mesure des résultats, l'évaluation des politiques et le contrôle de la gestion. (...)*

*La rationalisation de notre réseau devra avoir des contreparties. Le ministère doit s'ouvrir davantage, mobiliser toutes les ressources humaines disponibles, accueillir et irriguer d'autres services publics.*

*Dès le début de l'année prochaine, je transmettrai des propositions précises sur tous ces points au CIMEE »<sup>1</sup>.*

Votre rapporteur note que le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) ne s'est pas réuni en 2001, et que le rapport au titre de l'année 2000 n'a toujours pas été diffusé. Le CIMEE assure la tâche de rassembler toutes les informations concernant l'organisation et la localisation des réseaux extérieurs de l'Etat à l'étranger ainsi que sur l'utilisation des

---

<sup>1</sup> *Compte rendu analytique, 2<sup>ème</sup> séance du mercredi 13 novembre 2002, page 22.*

crédits d'action extérieure. Compte tenu de l'importance de ces missions, particulièrement dans une période où les réflexions sur la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances s'intensifient, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la volonté affichée par le ministre des affaires étrangères de relancer les travaux du CIMEE.

La modernisation des procédures et la rationalisation du réseau français à l'étranger semblent être au coeur de la démarche engagée par le ministre des affaires étrangères, qui a également indiqué sa volonté d'ouvrir les ambassades à des personnels spécialisés et sa volonté de créer des postes à vocation régionale, regroupant l'ensemble des compétences pour une région donnée.

## **B. ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'AGRÉGAT 11 EN 2003**

### **1. Les rémunérations et les charges sociales**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes indique que *« pour les emplois directs, les rémunérations et charges sociales se sont établies en 2001 à 756,1 millions d'euros (4.960 millions de francs), en progression de 4 %, soit un rythme semblable à celui de 2000. Pour les seules rémunérations de ces emplois directs, les dépenses à l'étranger absorbent environ 85 % du total. En ce qui concerne les seuls emplois budgétaires à l'étranger, la rémunération principale compte pour 27,4 %, le supplément familial 3,5 %, l'indemnité de résidence 62,5 %, les majorations familiales 6,6 % de l'ensemble de la rémunération. Avec les dépenses imputées sur l'ensemble des chapitres finançant des rémunérations, la masse des rémunérations servies par le ministère atteint plus de 1,25 milliard d'euros (8,2 milliards de francs), soit 35,2 % des dépenses nettes totales. »*

**Votre rapporteur souhaite qu'une réflexion approfondie soit menée sur la composition des rémunérations versées aux personnels du ministère des affaires étrangères.** L'indemnité de résidence, définie par l'article 5 du décret du 28 mars 1967 comme une compensation des *« charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence »* représente en effet une part considérable de la rémunération versée aux agents en poste à l'étranger. Il convient de réfléchir aux critères qui déterminent le montant des indemnités à l'étranger. En particulier, la situation familiale des agents n'est que faiblement prise en compte, alors que le coût de la scolarisation des enfants à l'étranger est souvent très élevé (plus de 15.000 euros par élève et par an dans les classes terminales des écoles françaises de New York ou de Washington, ce qui

empêche en pratique de nommer des personnes ayant une famille nombreuse dans ces postes, compte tenu de la charge induite).

Une réflexion sur la composition des rémunérations ainsi qu'une refonte des modalités de calcul de l'indemnité de résidence permettrait sans doute de procéder à un rééquilibrage, sans porter atteinte à la rémunération versée aux agents sur l'ensemble de leur carrière. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, une mission d'inspection a été demandée par le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sur ce sujet.

## **2. Organismes divers**

### *a) Les organismes rattachés au chapitre 37-90 : une reconduction des moyens en francs courants*

Le chapitre 37-90 regroupe notamment les dotations versées à plusieurs organismes dépendant du ministère des affaires étrangères :

- La Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (CNEMA) (article 71) :

Créée par la loi tendant à l'élimination des mines antipersonnel du 8 juillet 1998, précisant les modalités d'application de la convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et mise en place en mai 1999, la CNEMA est chargée d'assurer le suivi de l'application de cette loi et de l'action internationale de la France en matière d'assistance aux victimes de mines antipersonnel et d'aide au déminage. Elle est composée de 32 membres (4 parlementaires, 4 personnalités qualifiées, 4 représentants d'associations, 4 représentants des syndicats, et 8 représentants de l'Etat) et publie chaque année un rapport, remis au Premier ministre. Pour l'année 2003, la CNEMA envisage notamment d'organiser un colloque international à Paris et des missions d'évaluation dans plusieurs pays, en Afrique et en Europe de l'est.

Le budget de la CNEMA est stable depuis plusieurs années. D'un montant de 137.204 euros, il est financé à parité par le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères, dont la subvention s'élève donc à 68.602 euros.

- Le Secrétariat du conseil de défense franco-allemand (article 81) :

Le secrétariat du conseil de défense franco-allemand a été mis en place en 1988 pour assurer le soutien administratif et logistique des travaux du Conseil. Il dispose de neuf membres permanents rémunérés par leur administration d'origine, et son budget est pris en charge à parts égales par la

France et l'Allemagne. La partie française est versée pour moitié par le ministère des affaires étrangères et pour moitié par le ministère de la défense. La dotation versée par le ministère des affaires étrangères est stable. Son montant s'élève à 32.609 euros.

- La Maison des français de l'étranger (article 84) :

La Maison des français de l'étranger a pour objectif de « préparer les français à l'expatriation ». Elle emploie 20 personnes dont plusieurs experts (en protection sociale, en douanes et sur la santé à l'étranger) et dispose d'un bureau de documentation et d'une structure d'accueil. Les documents qu'elle élabore sont commercialisés et le produit de leur vente est affecté à un fonds de concours depuis 2001, dont le produit est évalué pour 2003 à 120.000 euros. La subvention versée par le ministère des affaires étrangères pour 2003 s'élève, comme en 2002, à 322.121 euros.

- La Mission de l'adoption internationale (article 85) :

La Mission de l'adoption internationale (MAI), créée en 1987, compte 24 agents relevant de trois administrations : ministère de l'emploi et de la solidarité, ministère de la justice et ministère des affaires étrangères, et est placée sous l'autorité de ce dernier. La MAI centralise et diffuse l'information, habilite et contrôle les organismes français agréés pour l'adoption, dialogue avec les administrations des pays d'origine des enfants, délivre aux enfants adoptés les visas nécessaires à leur établissement en France, assure le traitement et le suivi des procédures individuelles d'adoption internationale et enfin, participe à l'élaboration de la réglementation interne relative à l'adoption internationale. Elle bénéficie, comme en 2002, d'une subvention de 45.735 euros.

- La Commission coopération et développement (article 87) :

La Commission coopération et développement est une structure interministérielle qui rassemble des représentants des pouvoirs publics et des représentants du monde associatif concernés par l'aide au développement et l'aide humanitaire. Elle est présidée par le ministre délégué à la coopération et à la francophonie et comporte deux collèges de 10 membres, l'un composé de représentants d'organisations ayant pour principale activité la solidarité internationale, et l'autre, de représentants des pouvoirs publics.

Cette commission consultative sert de relais entre les pouvoirs publics en charge de l'aide au développement et les organisations de solidarité internationale. En particulier, elle informe les organisations de solidarité internationale et se charge de faire connaître leurs préoccupations en matière de coopération et de développement aux institutions et autorités responsables de la politique française en ce domaine ; elle peut également suggérer à ces dernières les dispositions et actions concrètes qui lui paraissent de nature à

améliorer la participation des citoyens à la solidarité internationale et à la coopération au développement. Pour l'année 2003, la subvention versée par le ministère des affaires étrangères est reconduite à son niveau de 2002, soit 19.818 euros.

- Le Haut conseil de la coopération internationale (article 88) :

Le Haut conseil de la coopération internationale a été créé par décret du 10 février 1999, afin de mieux associer la société civile à la politique de coopération conduite par la France. Rattaché au Premier ministre, c'est une autorité indépendante composée de 60 membres choisis pour leur engagement personnel en faveur de la coopération, ainsi que de représentants des pouvoirs publics. Sa compétence couvre tous les domaines de la coopération, et sa mission consiste à conseiller le Premier ministre et à mobiliser l'opinion publique autour des questions de développement et de coopération internationale par le biais d'actions d'information et de communication. Pour l'année 2003, la subvention versée par le ministère des affaires étrangères s'élève à 647.909 euros, soit une diminution de 26,1 % par rapport à 2002.

- Le Haut conseil de la francophonie (article 82) :

Le Haut conseil de la francophonie a connu une profonde mutation au cours de l'année 2002 : il est devenu un conseil d'une trentaine de personnalités, placé auprès du Secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), chargé de traiter de façon prospective les grands thèmes de la francophonie. La France s'est cependant engagée à poursuivre, pendant une période transitoire de trois ans, la mise à disposition des quatre administrateurs et de la secrétaire actuellement en fonction au service du conseil, ainsi que les locaux de la rue Saint-Dominique. Elle s'est également engagée à verser, dans le cadre du fonds multilatéral unique (FMU), une dotation budgétaire égale au montant de dépenses engagées par le conseil. Il convient de noter qu'à terme, le caractère multilatéral du conseil devrait donner lieu à une modification des méthodes de travail visant à associer plus étroitement les autorités et les représentations diplomatiques des pays francophones. En conséquence du rattachement du Haut conseil de la francophonie à l'Organisation internationale de la francophonie, la subvention du ministère des affaires étrangères, d'un montant de 115.067 euros en 2002, est supprimée dans le budget 2003.

*b) L'OFPPRA (chap. 36-30, art. 30) : une priorité et une urgence*

L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPPRA) fait partie des priorités affichées pour 2003 : après une augmentation de la dotation de 3,05 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une nouvelle augmentation de sa dotation de 5,41 millions d'euros, soit près de 25 %. Cette hausse du montant alloué à l'OFPPRA se décompose en 2,29 millions d'euros pour le recrutement

de 66 agents (création de 36 emplois non budgétaires, dont 6 au titre de l'asile territorial et de 30 emplois non budgétaires à la Commission de recours des réfugiés), 0,23 million d'euros pour le transfert de 9 emplois de catégorie C du ministère des affaires étrangères mis à disposition de l'OFPRA, et 3,12 millions d'euros pour financer le regroupement de l'OFPRA sur un seul site et pour renforcer ses moyens.

Les moyens humains et financiers de l'OFPRA sont en forte augmentation depuis plusieurs années.

#### Evolution de la dotation de l'OFPRA depuis 1998

Année budgétaire	Dotation du chapitre 36.30, article 30 (en euros)
1998	13.406.435
1999	14.866.994
2000	15.171.892
2001	20.705.791
2002	22.867.352
2003	28.501.878

Source : OFPRA

Il en va de même des effectifs, dont le tableau ci-dessous détaille l'évolution depuis 1996 :

#### Evolution des effectifs de l'OFPRA depuis 1996

	Emplois fonctionnels	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		total
		Titulaires	contractuels	Titulaires	contractuels	Titulaires	contractuels	
1996	7	134	4	46	0	0	81	272
1997	7	134	4	46	0	0	81	272
1998	6	133	2	46	0	0	75	262
1999	6	135	1	46	0	71	3	262
2000	6	135	1	46	0	74	0	262
2001	6	171	19	46	0	110	0	352
2002	6	173	50	46	0	131	0	406

Source : OFPRA

L'effectif réel de l'OFPRA est de 359 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2002, auxquels s'ajoutent 77 agents de catégorie C mis à disposition par le ministère des affaires étrangères. Les dépenses de personnel de l'OFPRA représentent, en 2002, 69 % du budget de fonctionnement de l'office.

La hausse des moyens de l'OFPPA résulte notamment de la nécessité d'accompagner la croissance des demandes qui lui sont adressées :

**Evolution de la charge de travail de l'OFPPA depuis 1997**

	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 2001/1997
Primo-demandes	21.416	22.375	30.907	38.747	47.291	+ 120,8 %
Réexamens	2.281	615	1.028	1.028	1.369	- 40,0 %
<b>Total</b>	<b>23.697</b>	<b>22.990</b>	<b>39.775</b>	<b>39.775</b>	<b>48.660</b>	<b>+ 105,3 %</b>

Source : OFPPA

En 2001, le nombre de décisions prises par l'OFPPA a été de 40.779, contre 28.763 en 2000 (soit une progression de 41,8 %). Compte tenu de l'accroissement de la demande, le nombre de dossiers de plus de 4 mois restant en attente d'une décision s'élevait à 24.797 au 31 décembre 2001.

Pour le premier semestre 2002, l'OFPPA indique que 25.061 premières demandes ont été enregistrées. Les demandes émanent principalement de la Turquie, de la république démocratique du Congo, de Chine, d'Algérie, du Mali, d'Haï ti et de Mauritanie. En 2001, les demandes en provenance d'Asie étaient en diminution (7.701 dossiers contre 9.658 en 2000), tandis que les demandes adressée à la division « Afrique-Antilles » (21.142 dossiers contre 15.776 en 2000) et à la division « Europe-bassin méditerranéen » (18.448 dossiers contre 13.313 en 2000) augmentaient fortement. En conséquence, une nouvelle division chargée du « déstockage » de ces deux divisions a été créée à compter du 31 décembre 2001.

La description des objectifs fixés pour l'OFPPA dans le « bleu » mentionne que « l'amélioration de la procédure d'instruction de la demande d'asile et d'octroi du statut de réfugié passe par la réduction du délai d'instruction des dossiers et par la généralisation de la convocation des demandeurs d'asile à un entretien personnalisé, tout en augmentant le nombre de décisions prises par agent ». Les indicateurs de résultats présentés dans le fascicule bleu soulignent les faibles performances de l'OFPPA :

Année	2000	2001		2002
		Prévision	Résultat	
Délai moyen de traitement (en jours ouvrés) <sup>1</sup>	170	190	217	150
Taux de convocation pour un entretien	50 %	60 %	56%	65 %

Source : fascicule bleu

L'indicateur « nombre de décisions prises par officier de protection par an » n'est pas renseigné, ce qui est quelque peu inquiétant : ou aucun

<sup>1</sup> Il s'agit du délai écoulé entre la date de dépôt de la demande à l'OFPPA et la date de décision.

instrument permettant cette mesure n'est disponible, ce qui serait pour le moins surprenant compte tenu de la simplicité de cette mesure, ou bien cette lacune masque les mauvais résultats de l'OFPPRA en terme de productivité.

On notera que le nombre de réfugiés statutaires en France s'élève à 101.601 en 2001, chiffre en diminution régulière depuis 1998, compte tenu de l'accroissement du nombre de sortie de statut (naturalisations, décès, renoncations). Les aides aux réfugiés en France sont accordées par plusieurs associations (Comité médical pour les exilés –COMEDE-, Association pour les victimes de la répression en exil –AVRE-, et le Service social d'aide aux Emigrants –SSAE-), qui bénéficient de subventions du ministère des affaires étrangères. Des allocations sont versées directement par le ministère des affaires étrangères au profit de personnalités d'origine marocaine ou tunisienne réfugiées en France, ou à leurs veuves, ainsi qu'à diverses personnalités étrangères. Les dotations sont attribuées à la direction des français à l'étranger et des étrangers en France, et figurent dans l'agrégat 12 « éducation et solidarité ». Or, elles ont un lien évident avec les politiques d'asile dont les crédits figurent dans l'agrégat 11 « personnel, moyens et équipement des services ».

#### **La réforme du droit d'asile : un processus indispensable**

En 2001, près de 80.000 demandes d'asile ont été enregistrées en France : 48.000 à l'Office pour la protection des réfugiés et des apatrides (OFPPRA) et 31.000 dans les préfectures, au titre de l'asile territorial (qui est accordé aux personnes alléguant des risques pour leur vie ou leur liberté en cas de retour dans leur pays d'origine). Les demandes sont en forte progression, et les rejets font l'objet de recours de manière de plus en plus fréquente. Force est de considérer que le système actuel est devenu peu efficace et très onéreux, tant du point de vue du coût de traitement des demandes que du coût social.

Les moyens supplémentaires accordés à l'OFPPRA devraient lui permettre de résorber le stock actuel de demandes (environ 60.000) au 1<sup>er</sup> janvier 2004, et de mettre en oeuvre la réforme des procédures d'asile demandée par le Président de la République, afin de ramener à 2 puis à 1 mois les délais d'instruction des dossiers :

- mise en place d'un guichet unique : l'OFPPRA deviendra la seule autorité en matière de demandes d'asile, les préfectures demeurant compétentes pour recevoir les demandes d'asile et délivrer les autorisations de séjour. Les recours juridictionnels seront également unifiés ;

- amélioration du niveau de protection accordé aux personnes persécutées (à l'instar des autres pays européens, le statut de réfugié pourra être accordé même si les menaces de persécution proviennent d'acteurs non-étatiques) ;

- déconcentration de l'OFPPRA dans les principales régions d'accueil des demandeurs d'asile.

Votre rapporteur spécial considère que l'amélioration des reconduites dans leur pays d'origine des étrangers déboutés du droit d'asile est le corollaire indispensable de cette réforme. Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, **sur 100 demandes, environ 90 sont rejetées. Or, sur ces 90 rejets, seules 3 à 4 personnes sont effectivement reconduites dans leur pays d'origine. Ainsi, le fonctionnement actuel des procédures d'asile conduit pour l'essentiel à fabriquer des « sans papiers ».** Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- d'une part, les critères d'expulsion ne sont pas les mêmes que les critères de délivrance du droit d'asile, ce qui revient à fabriquer des personnes résidant en France en situation irrégulière, dans des conditions souvent difficiles ;

- d'autre part, certains pays refusent d'accueillir leurs nationaux expulsés de France sans qu'une preuve officielle de leur nationalité soit établie, ce qui est généralement impossible. Ce fut notamment le cas de l'Algérie récemment. Ces problèmes font l'objet de négociations diplomatiques avec les pays concernés.

Votre rapporteur spécial considère que les moyens supplémentaires accordés à l'OFPRA depuis deux ans doivent permettre de répondre plus rapidement qu'aujourd'hui aux demandeurs d'asile. L'accélération du traitement des dossiers bénéficie principalement aux personnes dont la demande est reçue favorablement, puisqu'elle leur permet de voir leur situation régularisée rapidement. Pour les personnes dont la demande est rejetée, l'accélération du traitement des dossiers doit s'accompagner d'une plus grande effectivité des procédures de reconduite dans leur pays d'origine, faute de quoi la réforme ne conduirait qu'à accroître le nombre de sans-papiers qui s'installent dans notre pays dans des conditions particulièrement précaires.

### 3. Les voyages, réceptions et déplacements ministériels

Les deux chapitres 34-03 : « Frais de réception et de voyages exceptionnels », et 34-04 : « Frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels » sont supprimés dans le projet de loi de finances pour 2003. Deux nouveaux chapitres sont créés :

- un chapitre 37-88, qui comporte un article 10 « réceptions courantes » et un article 20 « frais de déplacements ministériels » ;

- un chapitre 37-89, qui comporte un article unique « conférences internationales et voyages officiels ».

Ce dernier chapitre bénéficie d'un ajustement de crédits exceptionnel de 7 millions d'euros destiné à financer la présidence française du G8 et, en particulier, le sommet organisé à Evian à l'occasion de cette présidence.

#### 4. Les opérations immobilières

En réponse aux rapporteurs de l'Assemblée nationale qui avaient souligné que la politique immobilière du Quai d'Orsay semblait « peu rationnelle et éminemment coûteuse », M. Dominique de Villepin, ministre des affaires étrangères, a indiqué : « *Je veillerai personnellement à la poursuite des efforts déjà entrepris. J'ai demandé une meilleure maîtrise des coûts, une remise à niveau des installations et la recherche d'une insertion optimale dans un site si possible regroupé. Ces objectifs sont dictés par plusieurs priorités : la standardisation qui procurera des économies, l'unification et la sécurisation de nos emprises* ».

##### a) Les opérations du ministère des affaires étrangères

Le tableau ci-après présente de manière synthétique l'utilisation des crédits du chapitre 57-10 au cours de l'exercice 2001 :

Utilisation des crédits du chapitre 57-10 au cours de l'exercice 2001 (en millions d'euros)

Opérations	Administration centrale	Services déconcentrés	Services opérationnels	Logements à l'étranger	Total
Immobilier	9,255	60,982	18,335	6,982	305,463
Dont maintien en l'état de l'existant	7,318	34,942	10,442	5,095	57,797
Dont opérations nouvelles		23,852	3,858	1,849	193,893
Autres	1,936	2,188 (1)	4,036 (2)	0,038	53,773
Surfaces créées (en m <sup>2</sup> )	0	10.484	2.101	1.108	13.693
Surfaces cédées (en m <sup>2</sup> )	0	2.890	0	6.062	8.952

(1) Achat et viabilisation du terrain du campus diplomatique de 20.000 m<sup>2</sup> à Pékin.

(2) Acquisition d'un terrain de 26.192 m<sup>2</sup> pour la construction du nouveau lycée du Caire.

Source : fascicule vert « Affaires étrangères - Budget voté de 2002 »

Les principales opérations d'achat, de gros entretien et de construction immobilière prévues par le ministère des affaires étrangères pour l'année 2003 sont détaillées dans le tableau suivant :

**Opérations immobilières programmées en 2003 :**

Poste	objet	opération	Montant prévisionnel en AP (en million d'euros)
Bombay	Consulat	acquisition	5
Kiev	Ambassade	acquisition	8
Kinshasa	Ambassade	rénovation	3
Mexico	Centre culturel	construction	10
Moscou	Centre culturel	construction	5
Tripoli	Ambassade	construction	2,5
Tunis	Institut culturel	Construction	8
Zagreb	Ambassade	acquisition	5
Divers			15
Alger	Lycée (2ème phase)	rénovation	8
Le Caire	Lycée	construction	23
Rome	Lycée	Acquisition et aménagement	18
Total			110,5
dont établissements scolaires			49

Source : Ministère des affaires étrangères

La politique immobilière du ministère des affaires étrangères est déclinée en fonction des zones géographiques, et vise :

- en Afrique et au Moyen-Orient : la cession des locaux devenus inutiles (vente de biens inutilisés en Algérie, au Maroc, en Tunisie, au Liban... ; vente de logements à Dakar, à Bangui, à Brazzaville, à Bangui...) ;

- en Europe : l'acquisition de biens immobiliers en Europe de l'est (Zagreb, Kiev) ou pour réaliser des économies de loyer (Berne), l'abandon de la prise en charge systématique des logements des agents à Moscou, la vente des propriétés à Bonn suite au changement de capitale en Allemagne, le recalibrage du dispositif culturel en Grèce ;

- en Asie : l'extension des surfaces louées pour les postes consulaires dont l'activité s'accroît fortement (Canton, Wuhan), la construction de nouvelles ambassades (Pékin) ;

- en Amérique : la poursuite de la vente des logements inutiles à Brasilia.

S'agissant de l'ambassade de France à Berlin, dont les travaux ont été achevés récemment, votre rapporteur note que les coûts ont été relativement bien maîtrisés, grâce au suivi du projet par une équipe efficace détachée du ministère de l'équipement. Il note cependant que le choix symbolique de construire un bâtiment sur la place de Brandebourg, sur l'emplacement de notre ancienne ambassade, a conduit à un coût de construction élevé, puisque celui-ci s'élève en définitive aux environs de 60 millions d'euros<sup>1</sup>. Votre rapporteur spécial souligne également le niveau élevé des charges de fonctionnement de ce bâtiment, qui sont évaluées à 1 million d'euros par an.

On notera que les biens dont la France est propriétaire à Bonn (la chancellerie diplomatique et le château d'Ehrnich, résidence de l'ambassadeur) n'ont pas été vendus, se dégradent, et donc, perdent de leur valeur.

### *b) Les dysfonctionnements en matière immobilière*

Votre rapporteur s'est intéressé, à l'occasion de missions de contrôle et de déplacement à l'étranger, au patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères. Il a pu observer un certain nombre de « ratés » conduisant à un gaspillage budgétaire, du fait d'une insuffisante préparation des dossiers, mais surtout, d'une insuffisante coordination entre les services. Il souhaite évoquer –brièvement- deux exemples particulièrement significatifs à cet égard

- le premier concerne les services français implantés à Chypre. La France avait acquis au printemps de l'année 1998 un immeuble de bureau à Nicosie afin d'y regrouper l'ensemble des services français. Le bâtiment s'est avéré inadapté pour accueillir un certain nombre de services, dont le centre culturel, tandis que d'autres services ont manifesté leur réticence à s'installer dans cet immeuble. Suite aux observations de votre rapporteur spécial, Hubert Védrine, alors ministre des affaires étrangères, indiquait dans un courrier du 12 décembre 2000 que « *le ministère [était] finalement parvenu à la conclusion que la meilleure solution était la revente. D'après les premières expertises obtenues, il est permis d'espérer une plus-value d'un minimum de 500.000 francs, ce qui lève au demeurant tout doute sur le niveau du prix d'achat* ». Or, l'appel d'offre engagé par la suite pour revendre l'immeuble a du être considéré comme infructueux, l'offre la plus avantageuse représentant moins de la moitié du prix d'achat du bâtiment par la France. Notre pays se retrouve donc propriétaire d'un bâtiment acquis à un prix supérieur à celui du marché, qui s'est dégradé au cours des quatre dernières années, et qui ne pourra pas accueillir tous les services français. On notera par ailleurs qu'une expertise est en cours sur le bâtiment pour vérifier son caractère anti-sismique, ce qui n'avait pas été fait lors de son acquisition.

---

<sup>1</sup> Ce prix n'inclut pas la réclamation d'une entreprise allemande portant sur 15 millions d'euros.

- le second exemple concerne le désamiantage de l'ambassade de France à Varsovie. Le bâtiment, construit par l'architecte français Bernard Zerhfuss en 1967, comportait de l'amiante, et devait donc faire l'objet de travaux de désamiantage. La direction des relations économiques extérieures (DREE), installée dans une partie de l'ambassade, n'a pas voulu attendre que les travaux soient engagés par le ministère des affaires étrangères, et a engagé ses propres travaux de désamiantage et d'aménagement entre 1995 et 1998 pour un montant total de 9,4 millions de francs. Ces travaux avaient été effectués sans qu'une demande d'autorisation ait été déposée auprès des autorités locales. Pendant l'été 2000, l'ambassade a été intégralement évacuée pour effectuer les opérations de désamiantage sur l'ensemble du bâtiment. Ces travaux ont conduit à détruire l'ensemble des aménagements qui avaient été réalisés précédemment par la DREE pour ses locaux. 9,4 millions d'euros ont donc été gaspillés.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, des mesures devraient être prises prochainement afin de mieux coordonner l'action de l'Etat à l'étranger en matière immobilière. Cela relève du simple bon sens.

### *c) Les alliances françaises et les centres culturels*

S'agissant du réseau des Alliances françaises et des centres culturels franco-nationaux, le ministère indique que sa politique immobilière poursuit un double objectif :

- assurer l'entretien du patrimoine existant et son adaptation aux besoins des établissements dont la vocation et les méthodes de travail évoluent avec la généralisation des nouvelles techniques de communication ;

- faciliter l'accès à la propriété des établissements pilotes jouant un rôle régional et servant de relais actif à l'action culturelle des postes, afin de les mettre à l'abri de la spirale inflationniste des marchés locatifs.

L'enveloppe accordée en 2002 au titre du chapitre 68-80, article 40, consacrée aux investissements immobiliers dans le réseau des alliances françaises et des centres culturels franco-nationaux s'était élevée à 3,58 millions d'euros en loi de finances initiale, mais a été réduite à 2,15 millions d'euros suite au « gel républicain », qui a porté sur 40 % des crédits. La dotation de cet article dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élève à 2,817 millions d'euros. Le ministère des affaires étrangères considère cependant qu'une enveloppe annuelle de 3,5 millions d'euros serait nécessaire au cours des trois prochains exercices pour mener à bien les travaux nécessaires à la rénovation du parc immobilier.

## II. « ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ » (AGRÉGAT 12)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
Subvention AEFÉ (chap 36.30, art. 10)	313,63	337,78	7,49 %
Subvention OUCFA (chap. 36-30, art 20)	0,61	0	n.s
Frais de rapatriement (chap. 46-91)	0,65	0,65	0
Assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés étrangers en France (chap. 46-94)	23,23	24,05	3,53 %
<b>Total</b>	<b>338,12</b>	<b>362,48</b>	<b>7,20 %</b>

Source : bleu budgétaire

### A. MISSIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS : DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES

L'agrégat 12 comporte deux composantes :

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

Votre rapporteur réitère ses observations formulées l'année dernière selon lesquelles cet agrégat n'est pas pleinement satisfaisant : s'agissant de la composante « *action consulaire* », l'efficacité d'une analyse orientée sur les missions et les objectifs impose que les moyens de fonctionnement, actuellement inscrits dans l'agrégat 12, soient rapprochés des moyens d'intervention.

Par ailleurs, il paraît nécessaire d'enrichir les « indicateurs » liés à l'action consulaire : le seul indicateur figurant dans le bleu concerne en effet les demandes de stage, d'emploi et de qualification professionnelle satisfaites par les services consulaires à l'étranger, qui ne constitue, à l'évidence, qu'une part restreinte de l'action des services consulaires à l'étranger.

Votre rapporteur réitère également ses observations relatives à l'inscription des crédits d'assistance aux réfugiés étrangers (article 52 du chapitre 46-94) dans le chapitre portant sur les crédits d'assistance aux Français à l'étranger, considérant qu'il serait plus cohérent, dans la logique de la loi organique, de rapprocher les crédits d'assistance aux réfugiés étrangers de ceux de l'OFPRA, qui participent à la même politique d'accueil des étrangers en France.

Enfin, votre rapporteur considère que le regroupement des crédits d'investissement immobilier destinés aux établissements de l'AEFE en gestion directe (chap. 57-10, art. 31) avec la subvention de l'agence dans un même agrégat serait bienvenue, dès lors que ces crédits financent deux aspects d'une même politique. L'inscription de la totalité des crédits d'investissement dans l'agrégat 11 ne facilite pas la lecture des moyens affectés aux politiques que les agrégats sont censés retracer.

## **B. ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'AGRÉGAT 12 EN 2003**

Votre rapporteur souhaite consacrer une part importante de son analyse à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), qui est confrontée à une situation financière particulièrement délicate.

### **1. L'Agence pour l'Enseignement du Français à l'étranger (AEFE)**

Deux faits majeurs doivent être pris en compte préalablement à toute réflexion relative à l'avenir de l'AEFE :

- d'une part, le budget de l'agence progresse beaucoup plus vite que celui du ministère des affaires étrangères qui lui verse une subvention annuelle ;

- d'autre part, le coût par élève est moins élevé dans les établissements gérés par l'AEFE que dans les établissements gérés en France par le ministère de l'éducation nationale<sup>1</sup>

#### *a) Une situation financière particulièrement délicate*

La subvention versée à l'AEFE (chapitre 36-30, art. 10) est portée à 337,78 millions d'euros en 2003, soit une majoration de 24,15 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2002.

(1) La réforme de la rémunération des enseignants

Cette majoration s'explique pour l'essentiel par l'évolution des rémunérations des enseignants (prise en compte des évolutions de change et de prix sur les rémunérations de l'AEFE, inscription des crédits destinés au financement de la hausse des rémunérations en 2002, indemnité exceptionnelle allouée à certains agents non titulaires en poste à l'étranger, revalorisation des carrières des enseignants, rémunération des enseignants du centre d'enseignement français en Afghanistan (CEFA) de Kaboul, régularisation de la situation de 70 emplois transférés du ministère de l'éducation nationale, et surtout, coût de la réforme des rémunérations des personnels résidents, pour 15 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> il convient cependant de noter que le ministère de l'Éducation supporte des frais généraux au titre, par exemple, de la formation des enseignants ou de la définition des programmes scolaires, que n'a pas à acquitter l'AEFE.

### **La réforme du système de rémunération des enseignants de l'AEFE à l'étranger**

Le décret du 4 janvier 2002 fixe au 1<sup>er</sup> septembre 2002 la mise en application de la réforme du système de rémunération des personnels résidents de l'AEFE, sauf pour les établissements situés aux Etats-unis, pour lesquels un moratoire d'un an est prévu.

Le coût de la réforme avait été estimé à 20,6 millions d'euros par an durant quatre ans. Afin qu'elle n'ait pas de répercussion sur le budget des établissements et donc, sur les droits d'écolage demandés aux familles, la réforme est financée par la transformation d'un certain nombre de postes d'expatriés en postes de résidents durant quatre ans et, en partie, par prélèvement sur le fonds de réserve de l'agence.

L'objectif de la réforme était d'améliorer sensiblement la situation administrative et financière des personnels résidents, qui constituent les deux tiers des fonctionnaires affectés dans les établissements scolaires français à l'étranger, et de réduire les écarts de rémunération qui existaient jusqu'à présent entre ces personnels et les personnels expatriés. Deux mesures devraient y contribuer :

- la mise en place d'un avantage familial à hauteur de 40 % des majorations familiales servies aux expatriés et l'instauration d'une indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale. En anticipation de la réforme, les résidents ayant des enfants à charge ont bénéficié, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2000, d'un avantage familial, à hauteur de 30 % des majorations familiales servies aux expatriés et qui sont passées à 40 % au 1<sup>er</sup> septembre 2001.

- l'instauration d'une indemnité spécifique de vie locale (ISVL) qui remplacera l'indemnité de résidence (base Paris) servie aujourd'hui ainsi que, lorsqu'elle existe, la prime de cherté de vie. Dans le cas où cette nouvelle indemnité serait inférieure à la prime de cherté de vie précédemment servie, une indemnité différentielle sera versée aux personnels résidents en poste au moment de l'application de la réforme.

Le deuxième objectif de la réforme est de rationaliser et d'optimiser la gestion des personnels résidents. En effet, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2002, tous les personnels résidents auront pour employeur unique et exclusif l'AEFE. Cette réforme devrait permettre de régler un certain nombre de problèmes qui pourraient se poser, notamment en matière sociale, fiscale ou financière. Tous ces personnels seront rémunérés, selon le cas, en appliquant des textes identiques, notamment ceux qui émanent de l'éducation nationale lorsqu'ils portent sur les heures supplémentaires ou les indemnités de jury d'examen, ainsi que des taux de rémunération identiques.

*Source :AEFE*

La réforme des rémunérations doit être autofinancée au bout des quatre ans de sa mise en oeuvre, les emplois d'expatriés étant transformés progressivement en emplois de résidents. Par conséquent, le coût de la réforme pour les ministères ne devrait être que temporaire, la réforme conduisant, *in fine*, à réduire la masse salariale des enseignants de l'AEFE à l'étranger.

#### (2) Les bourses scolaires

Les bourses scolaires bénéficient d'un abondement de 1,6 million d'euros, après une progression de 1,37 million d'euros en loi de finances initiale pour 2002. Cette mesure doit permettre de faire face à l'augmentation

des effectifs boursiers, qui ont été de 18.400 élèves en 2002, soit 5,06 % de plus qu'en 2001.

**Evolution des crédits relatifs aux bourses scolaires et du nombre de boursiers depuis 1998**

Année	Crédits (en millions d'euros)	Evolution n/n-1	Année scolaire*	Nombre de boursiers	Evolution n/n-1
<b>1998</b>	30,03	+ 6,15 %	97/98 ou 98	17.393	n.d
<b>1999</b>	33,08	+ 10,15 %	98/99 ou 99	17.028	- 2,10 %
<b>2000</b>	35,36	+ 6,91 %	99/2000 ou 2000	16.419	- 3,58 %
<b>2001</b>	36,89	+ 4,31 %	2000/01 ou 2001	17.725	+ 7,95 %
<b>2002</b>	38,11	+ 3,31 %	2001/02 ou 2002	18.400	+ 3,81 %
<b>2003</b>	39,71	+ 4,20 %	2002/03 ou 2003	n.d	n.d

Source : AEFÉ

\* selon rythme « hémisphère nord » ou « sud ».

On voit que les crédits consacrés aux bourses ont augmenté de 32 % depuis 1998, tandis que la progression du nombre de boursiers a été plus modérée, ce qui souligne l'importance de l'augmentation du coût unitaire des bourses. Les effectifs boursiers ont diminué jusqu'en 2000-2001, année où la tendance s'est inversée en raison de la mise en place d'une nouvelle politique de gestion, qui :

- évite tout recul dans l'aide apportée aux familles ;
- renforce la rigueur du système ;
- assure une meilleure prise en charge de l'ensemble des dépenses de scolarisation supportées par les familles ;
- autorise l'accès du système aux familles à revenus moyens ;
- agisse, en tant que de besoin, sur la politique tarifaire des établissements ;
- garantisse l'accès aux établissements scolaires de tous les enfants potentiellement boursiers.

Cette nouvelle politique de gestion des bourses scolaires a permis d'enregistrer une augmentation du nombre de boursiers, permettant à l'aide à la scolarité d'atteindre un niveau jamais atteint depuis la mise en place du système.

(3) La diminution du fonds de roulement

La subvention du ministère des affaires étrangères est augmentée de 5,37 millions d'euros pour prendre en compte l'évolution des dépenses d'exploitation de l'agence, mais la révision des services votés montre une réduction de 6,4 millions d'euros de la dotation du chapitre, au titre de la rationalisation du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (effectifs et fonctionnement). Cette mesure d'économie intervient alors même que l'AEFE doit supporter des charges particulièrement importantes du fait de la mise en oeuvre de la réforme des rémunérations des enseignants à l'étranger.

**Votre rapporteur soulignait l'an passé que « le fonds de réserve de l'AEFE, qui se situait confortablement à plus de 300 millions de francs en 2000, sera très vraisemblablement asséché à la fin de l'exercice 2002 ».** Cette prévision sous la forme d'un avertissement, s'est malheureusement avérée exacte, puisque le fonds de roulement de l'agence ne représente aujourd'hui qu'environ 6,5 jours de fonctionnement de l'agence, rendant son équilibre financier particulièrement précaire. Ce fonds de roulement devrait encore se réduire d'ici à la fin de l'exercice, compte tenu du coût de la revalorisation des rémunérations des enseignants.

Votre rapporteur relève cependant que le projet de loi de finances rectificative pour 2002 contient une ouverture de crédits de 4 millions de francs destinée à « *ajuster les moyens de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE)* ». Cette mesure devrait permettre de réabonder quelque peu le fonds de roulement de l'agence.

*b) Une nécessaire remise à plat*

(1) L'évolution de l'AEFE au cours des dernières années

Les effectifs totaux scolarisés dans le réseau de l'AEFE sont stables au cours des cinq dernières années :

**Evolution des élèves scolarisés dans le réseau de l'AEFE depuis 1997**

Nationalité	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	Evolution 2002/1997
Français	64.605	66.069	66.951	67.779	68.474	+ 6 %
Nationaux	70.680	72.062	70.415	69.009	67.820	- 4 %
Etrangers-tiers	20.779	19.803	21.111	21.267	21.956	+ 5,7 %
<b>Total</b>	<b>156.084</b>	<b>157.934</b>	<b>158.477</b>	<b>158.055</b>	<b>158.250</b>	<b>+ 1,4 %</b>

Source : AEFE

En revanche, la tendance est à l'augmentation du nombre d'enfants français scolarisés dans les établissements de l'AEFE et à la diminution du nombre d'élève de la nationalité du pays dans lesquels les établissements de l'AEFE sont implantés. Sur une plus longue période, cette tendance se vérifie.

S'agissant de la répartition géographique des élèves, celle-ci a connu des évolutions importantes au cours des dernières années :

#### Répartition des effectifs de l'AEFE par zone géographique

Zone géographique	Effectifs en 2001-2002	Evolution 2002/1997
Europe occidentale	35.432	- 3,34 %
Europe centrale et orientale	5.386	+ 101,8 %
Amérique du nord	9.452	- 4,45 %
Amérique latine	22.438	- 3,67 %
Maghreb	21.337	- 2,19 %
Afrique francophone	21.641	- 29,49 %
Afrique non francophone	5.958	+ 8,15 %
Moyen-orient	17.919	+ 5,3 %
Asie/Océanie	8.802	+ 3,08 %
Océan Indien	9.755	n.d
<b>Total</b>	<b>158.250</b>	<b>+ 1,4 %</b>

Source : AEFE

On constate une croissance importante des effectifs scolarisés dans les pays d'Europe centrale et orientale, liée à l'ouverture ou à l'agrandissement de plusieurs écoles et à la forte croissance des investissements français et des effectifs expatriés dans cette région du monde. En revanche, les effectifs scolarisés dans des établissements relevant de l'AEFE en Afrique francophone sont en diminution.

#### Evolution des effectifs des personnels titulaires

Année	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Expatriés	1.859	1.809	1.754	1.796	1.722
Résidents	3.665	3.804	3.979	4.105	4.094
CSN	443	437	358	249	106
Total des titulaires	5.987	6.050	6.150	5.922	6.157

Source : AEFE

Le personnel de l'AEFE augmente régulièrement (+ 2,8 % en quatre ans), ce qui est cohérent avec la progression du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau de l'agence.

L'évolution des droits d'écologie depuis 10 ans montre une évolution très différenciée selon les régions, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

**Evolution des frais de scolarité par zone géographique (en euros)**

<b>Zone géographique</b>	<b>Frais de scolarité en 2002-2003</b>	<b>Evolution 2003/1993</b>
Europe	2.720,24	32,46 %
Europe de l'est	2.926,17	50,22 %
Afrique du nord	1.134,49	68,26 %
Amérique du nord	8.979,58	102,35 %
Amérique centrale et du sud	2.212,51	85,48 %
Asie Océanie	4.289,69	64,55 %
Afrique francophone	938,42	44,37 %
Afrique non francophone	1.889,87	33,20 %
Proche et Moyen Orient	2.561,17	101,66 %

Source : AEFE

En réponse à votre rapporteur spécial qui s'inquiète des niveaux atteints par les droits d'écologie dans certaines régions du monde, et en particulier, en Amérique du nord, l'AEFE indique que « *le suivi de l'évolution des droits de scolarité est particulièrement complexe en raison :*

*- de la diversité du financement de l'enseignement français à l'étranger ;*

*- du mode de gestion, public pour les établissements en gestion directe, privé pour les établissements conventionnés ;*

*- de l'exécution des budgets dans les diverses monnaies locales, ce qui introduit des incidences financières liées au phénomène change-prix (...). Il faut souligner que ces incidences se sont avérées ces dernières années particulièrement défavorables. »*

Ainsi, l'AEFE estime que le seul domaine où elle peut exercer toute sa vigilance est celui de l'organisation pédagogique et administrative des établissements et les répercussions que celle-ci entraîne sur les droits de scolarité. Elle indique à ce sujet que le nouveau dossier d'homologation élaboré avec le ministère de l'éducation nationale permettra de disposer d'informations complètes sur le fonctionnement des établissements, et contribuera à mettre en évidence les organisations pédagogiques coûteuses.

(2) Une économie de 6,4 millions d'euros demandée en 2003

**Pour l'année 2003, l'AEFE sera confrontée à la douloureuse nécessité de réaliser des économies pour un montant total de 6,4 millions d'euros.** Lors de son audition devant les commissions des affaires étrangères et des finances du Sénat, le 23 octobre 2002, M. Dominique de Villepin, ministre des affaires étrangères, a indiqué que « *le fonds de roulement de l'agence était un point de difficulté qui rendrait nécessaire la conception d'un plan d'économies à compter de la rentrée 2003* » et qu'il était « *pleinement conscient des difficultés de financement de l'AEFE* » et ce, en dépit d'une croissance de sa subvention de 7,7 %. Il a indiqué que les économies de 6,4 millions d'euros demandées à l'AEFE pourraient comprendre le déconventionnement des établissements où les élèves français sont peu nombreux, et qu'elles pourraient être étalées sur plusieurs années. Il a précisé que « *la part du budget de l'Agence effectivement dévolue à son fonctionnement ne représente que 0,7 % du total [de son budget], ce qui ne laisse évidemment aucune marge pour des mesures d'économie* ».

La rentrée scolaire 2002-2003 ayant déjà commencé, les économies qui seraient réalisées du fait, par exemple, du déconventionnement de certains établissements, ne pourraient porter que sur les premiers mois de l'année scolaire 2003-2004. Par conséquent, il faudrait déconventionner un nombre considérable d'établissement pour réaliser, par ce seul moyen, une économie de 6,4 millions d'euros. De plus, il convient de noter que le déconventionnement d'un établissement rendrait nécessaire l'octroi de subventions transitoires afin d'assurer la pérennité de l'ensemble des établissements concernés.

Votre rapporteur considère qu'il existe vraisemblablement une marge pour une rationalisation du réseau de l'AEFE, qui pourrait notamment passer par un recalibrage du réseau européen, et la mise en place, chaque fois que cela est possible, d'écoles bilingues dans le cadre du système public local d'éducation, avec, le cas échéant, des transferts de savoir-faire pour le corps enseignant.

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

Il est clair que la gestion directe de l'ensemble des établissements est exclue, compte tenu de son coût exorbitant pour les finances publiques. Pour autant, on ne saurait considérer comme pleinement satisfaisante la gestion des établissements par des associations de parents d'élèves. En effet, les expatriés sont souvent pour un temps limité dans un pays (trois ou quatre ans), alors que les décisions de gestion impliquent des conséquences sur le long terme. Dans ces conditions, les décisions qui sont prises par les uns sont souvent assumées

financièrement par les autres, et la responsabilisation des gestionnaires est limitée. C'est le cas, en particulier, pour les opérations foncières et immobilières relatives aux établissements conventionnés : les comités de parents d'élèves sont souvent divisés, et l'AEFE n'est en mesure de subventionner que très modestement ces opérations (l'ensemble des subventions versées par l'AEFE aux établissements scolaires conventionnés ne représente que 7 % de son budget). Bien que les emprunts bénéficient généralement de la garantie d'une mutuelle, la charge des investissements reste généralement très lourde pour les familles. Il semble qu'une mutualisation des dépenses d'investissement soit envisagée, afin de permettre la mise en oeuvre des projets les plus prioritaires. Il s'agirait de prélever une somme fixe sur les droits d'écologie de l'ensemble des établissements conventionnés, afin d'alimenter un fond permettant de subventionner de manière plus importante les opérations foncières et immobilières lorsque celles-ci s'avèrent trop coûteuses. Par ailleurs, la création de ce fonds d'investissement pourrait permettre de faire appel à des contributeurs extérieurs (entreprises...).

Votre rapporteur considère qu'il est souhaitable d'imaginer des modalités de gestion nouvelles pour les établissements d'enseignement du français à l'étranger et, le cas échéant, de mener des expérimentations pour en tester la pertinence et l'efficacité.

Il avait évoqué l'an dernier l'hypothèse d'un cofinancement de l'enseignement du français à l'étranger par le ministère de l'Education nationale. Cette solution se heurte cependant à d'évidentes contraintes budgétaires. En effet, c'est le montant de la contribution de l'Etat qui pose en définitive problème, davantage que la répartition de la charge entre les ministères. Votre rapporteur avait également évoqué le recours aux fondations, solution assez répandue dans les autres pays.

En tout état de cause, **la situation actuelle de l'AEFE implique de prendre des décisions courageuses et claires**. La recherche des économies demandées dans le projet de budget pour 2003 implique au préalable de définir des priorités, car un « bricolage » ne serait que provisoire. Quels sont les buts de l'AEFE ? Permettre la scolarisation en langue française des enfants d'expatriés français à l'étranger ? Offrir un enseignement en langue française aux élèves étrangers, afin de former une élite francophone dans les pays où nous souhaitons développer notre influence ? Quels doivent en conséquence être les priorités de l'agence ? Implanter des établissements là où la communauté française est la plus importante ? là où des sections bilingues, ou des lycées internationaux n'existent pas ? là où le développement de la francophonie présente des avantages pour la France ?

Autant de questions qui restent aujourd'hui sans réponse : entre le lycée français de Madrid et les petites écoles françaises installées de manière précaire dans certains petits pays d'Europe de l'est, à l'évidence, ni les

moyens, ni la logique n'est la même. Plus largement, dans certains pays, la présence d'établissements scolaires français peuvent s'inscrire dans une logique de coopération et d'influence culturelle, dans d'autre, dans le seul but de scolariser les enfants des français expatriés à l'étranger.

En dépit de la grande hétérogénéité du réseau d'établissements scolaires de l'AEFE, nul ne peut contester qu'il constitue **un outil essentiel au service du rayonnement de la France et de la francophonie**. Il constitue également un soutien au commerce extérieur de la France et à l'investissement direct des entreprises françaises à l'étranger, tant la présence d'un établissement scolaire français peut s'avérer déterminante pour des parents envisageant de s'expatrier.

**La France a fait le choix de permettre aux enfants français d'être scolarisés dans un établissement français dans la plupart des pays du monde. Ce choix politique ne semble pas devoir être remis en cause. Cependant, dans un contexte de restriction budgétaire, il devient indispensable que l'Etat conclue un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, comportant, à partir d'un état des lieux détaillé, un engagement de l'agence sur les résultats.** Il convient cependant de noter qu'il serait difficile à l'AEFE, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens, d'absorber l'évolution des dépenses de personnel compte tenu du fait que 82 % de ses dépenses est constitué par la rémunération de son personnel et compte tenu de l'indexation spécifique des rémunérations à l'étranger.

## 2. Les Français de l'étranger

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

(millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
Assistance à l'étranger (art 11)	17,37	17,84	2,7
Organismes d'aide et d'assistance (art. 12)	0,24	0,24	0
Sécurité des français à l'étranger (article 14)	0,93	1,03	11
Cimetières français à l'étranger – Entretien (art. 15)	0,29	0,29	0
Contribution à la couverture santé des personnes à faible revenu (art. 16)	0,15	0,15	0
Conseil supérieur des français de l'étranger (art. 20)	1,48	1,63	10
Emploi et formation professionnelle des français à l'étranger (art. 31)	1,96	1,96	0
<b>Total</b>	<b>22,42</b>	<b>23,14</b>	<b>3,2</b>

**La progression des crédits d'assistance aux Français de l'étranger s'élève à 3,2 %.** Les mesures nouvelles concernent l'assistance à l'étranger (+ 0,5 million d'euros) et la sécurité des français à l'étranger (+ 0,25 million d'euros). Cette dernière mesure vise à prendre en compte l'évolution du contexte international, et, en particulier, les menaces terroristes à l'égard de nos ressortissants, qui sont avérées depuis le tragique attentat de Karachi.

On notera que l'article 19 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a prévu par ailleurs plusieurs dispositions relatives à la Caisse des français de l'étranger :

- un dispositif public visant à permettre à un plus grand nombre de personnes d'être affiliées à la CFE, consistant à la prise en charge d'une partie des cotisations (environ le tiers) et du coût induit pour la Caisse (déficit technique et frais de gestion). Cette mesure, dont le coût est évalué à 14,48 millions d'euros par an, sera d'abord financée par une dotation unique de la CFE de 7,62 millions d'euros. Elle devrait bénéficier à un nombre d'adhérents évalué entre 15.000 et 25.000 ;

- une disposition concernant les jeunes expatriés qui peuvent bénéficier d'un abattement de cotisation de 20 % pour les moins de 30 ans, puis de 10 % pour les 30-35 ans, afin d'accroître l'accessibilité des jeunes à la CFE ;

- des mesures de rationalisation destinées à lutter contre les abus et à assurer l'équilibre de la caisse (contrôle plus rigoureux des revenus, sanctions prises à l'encontre des adhérents en cas de fraude).

Votre rapporteur note qu'il est envisagé, pour les services consulaires à l'étranger, d'identifier le périmètre du service public ainsi que le coût des différentes procédures, afin d'étudier le paiement de certaines demandes. De même, il est prévu de dégager une position claire au sujet de l'assistance versée aux français de l'étranger, en tenant compte des minimum vitaux et des conditions de vie locale pour aider ceux qui en ont le plus besoin, mais éviter d'entrer, dans la mesure du possible, dans une logique d'assistanat.

### III. COOPÉRATION ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES (AGRÉGAT 21)

#### A. MISSIONS, OBJECTIFS, INDICATEURS

L'agrégat « *Coopération et interventions internationales* » réunit en quelque sorte tout ce qui ne relève pas des deux autres : « *Personnels et moyens de fonctionnement et d'équipement* » et « *Education et solidarité* ». Le domaine couvert par cet agrégat est donc assez hétérogène : il regroupe les interventions de politique internationale, la coopération militaire et de défense, la coopération culturelle et scientifique, la coopération technique et au développement et l'action audiovisuelle extérieure. Cet agrégat représente une dépense totale de 2.553 millions d'euros, contre 362 millions d'euros pour l'agrégat 12 « *Education et solidarité* », soit une dépense sept fois supérieure.

L'hétérogénéité des missions comprises dans cet agrégat rend difficile le renseignement d'indicateurs de nature à procurer une vision globale de la performance du ministère : les indicateurs ne permettent souvent de ne rendre compte que d'un aspect spécifique de la politique menée par le ministère. Votre rapporteur note ainsi que l'objectif « *consolider l'Etat de droit et enraciner la démocratie* » n'est évalué qu'à l'aide d'un seul indicateur, le nombre de stagiaires sur des questions d'administration régaliennne. Il reconnaît que la définition d'indicateurs permettant d'évaluer la performance du ministère au regard de tels objectifs est particulièrement délicate. Cependant, le décalage considérable entre la portée de l'objectif et celle de l'indicateur méritait d'être soulignée.

Votre rapporteur remarque que la plupart des indicateurs de l'agrégat « *coopération et interventions internationales* » marquent une progression des résultats du ministère en 2001 par rapport à 2000 :

<b>Indicateurs de résultats</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Evolution 2001/2000</b>
Accroître le nombre d'étudiants étrangers en France et soutenir l'apprentissage de la langue française			
Nombre total d'étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises	141.500	159.562	+ 12,76 %
Nombre d'étudiants des pays cibles	29.160	34.362	+ 17,84 %
Nombre de certifications DELF et DALF	256.352	280.000	+ 9,22 %
Développer la présence française dans le paysage audiovisuel international			
Audience quotidienne de TV5 dans le monde (en millions d'individus)	6,3	8,5	+ 34,92 %
Audience quotidienne de TV5 en Europe	1,6	2,5	+ 56,25 %

non francophone (en millions d'individus)			
---	--	--	--

Source : fascicule bleu

Si cette progression est encourageante, il convient cependant de noter que l'évolution sur une seule année demeure peu significative et que ce n'est que dans la durée que pourra s'apprécier l'efficacité des politiques du ministère au regard des objectifs qu'il s'assigne.

### B. ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'AGRÉGAT 21 EN 2003

La diminution depuis plusieurs exercices des moyens affectés à la coopération et aux interventions internationales s'est traduite par relatif désengagement de la France. Votre rapporteur émet le souhait que l'évolution des crédits pour 2003 permettra d'inverser cette tendance.

	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003	Evolution 2003/2001
<b>A - Action diplomatique</b>	1 017	839	884	-13,1%
- Interventions internationales	906	734	790	-12,8%
. Organisations multilatérales	876	699	765	-12,7%
. Construction européenne	15	16	6	-60,0%
. Aide d'urgence et humanitaire	9	9	9	-0,0%
- Coopération militaire et de défense	111	104	94	-15,3%
<b>B - Coopération internationale</b>	1 084	1 309	1 669	ns
- Coopération culturelle et scientifique	354	358	352	-0,6%
- Coopération technique d'aide au développement	567	564	656	+15,7%
- Audiovisuel extérieur	164	168	165	+0,6%
- Fonds européen de développement	-	218	496	ns

Source : bleu budgétaire

### 1. La remise à niveau des contributions obligatoires

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes indique que « les contributions obligatoires aux dépenses internationales du chapitre 42-31 s'élèvent à 787,2 millions d'euros (5.163,7 millions de francs) et se sont accrues de façon très rapide ces deux dernières années : + 16,8% en 2001, + 34,7% en 2000 soit + 57,2% entre 2001 et 1999. Elles représentent aujourd'hui plus du cinquième des dépenses nettes totales du ministère (22,2%) contre 15,7% en 1999. Le chapitre a été très largement sous-doté. Un déficit de près de 200 millions d'euros avait été constaté en gestion 2000, comblé pour l'essentiel par des dotations en loi de finances rectificative. En gestion 2001, avec une dotation initiale accrue d'un montant inférieur au déficit de l'année 2000, le déficit (près de 180 millions d'euros) a du être comblé en toute fin de gestion par redéploiement et surtout

*par un abondement en loi de finances rectificative (140 millions d'euros). Le taux élevé du dollar (chaque augmentation de 10 centimes de son cours se traduit par un enchérissement d'environ 40 millions d'euros) ainsi que la croissance des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix (coût multiplié par deux entre 1999 et 2000 et de nouveau par 1,7 entre 2000 et 2001) expliquent l'essentiel de l'accroissement de ces dépenses en 2001. Pour 2002 un déficit est encore prévu, estimé dès le début de l'année à 120 millions d'euros. La sous-dotation du chapitre en loi de finances initiale contraint à des dotations significatives en loi de finances rectificative, les redéploiements en gestion à partir des autres crédits du ministère ne pouvant y suffire compte tenu des montants en cause. Ces dotations en fin d'année conduisent à des retards de paiement significatifs. Il importe que la France paie ses contributions sans retard, grâce à une dotation initiale suffisamment calibrée, ajustée en fonction des dépenses effectives par des mouvements en cours d'année plus précoces qu'en fin d'exercice ».*

Or, le budget de l'exercice 2002 n'a prévu aucun crédit supplémentaire par rapport à l'année précédente, hormis une dotation supplémentaire de 5 millions d'euros au profit d'un organisme de recherche. On rappellera qu'hors opérations de maintien de la paix, les *contributions obligatoires* représentent un total de l'ordre de 500 millions d'euros, dont un peu moins du tiers est affecté à sept organismes à vocation scientifique, au premier rang desquels le Centre européen de recherche nucléaire (CERN).

Dans le projet de budget pour 2003, les crédits consacrés aux contributions obligatoires de la France au fonctionnement des organisations internationales s'élèvent à 679 millions d'euros dont 163 millions d'euros sont réservés au financement des opérations de maintien de la paix. En dépit de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar durant l'année 2002 (qui conduit à réduire les montants en euros des contributions demandées à la France par les organisations internationales), ces contributions progressent de 11 % par rapport à l'année 2002.

## **2. Le maintien des contributions volontaires**

On notera que, s'agissant des contributions volontaires, la majeure partie des crédits (soit 48,86 millions d'euros sur un total de 85,87 millions d'euros) revient aux organismes relevant des Nations Unies, tandis que le reste (soit 36,70 millions d'euros) revient au fonds multilatéral unique (FMU) destiné à financer les actions relevant de la francophonie.

Une part importante des agences spécialisées dépendant de l'Organisation des nations unies est financée par les contributions volontaires des États membres. Il s'agit notamment, pour les plus connues d'entre elles, du PNUD, de l'UNICEF ou du PAM. On rappellera que les contributions volontaires de la France à ces organisations avaient été réduites de 67 % entre 1993 et 1998, pour progresser en 1999 et diminuer à nouveau en 2000.

**Rang de la France parmi les pays donateurs aux principales organisations spécialisées des Nations unies**

Organisation	Contribution en 1997 (en millions de dollars)	Contribution en 2001 (en millions de dollars)	Rang en 2001
Programme alimentaire mondial (PAM)	11,61	35,93	9
PNUD	13,61	15,66	13
Haut commissariat français aux réfugiés (HCR)	9,30	8,55	14
UNICEF	8,67	7,52*	12*
UNWRA	n.d	2,17*	16*
ONUSIDA	4,23 (en 1999)	2,63	13
PNUCID	1,35	1,31	7
FNUAP	0,90	1,12*	15*
Organisation mondiale de la santé (OMS)	1,02	2,89*	13*
OAA	1,85	2,31*	11*
Organisation internationale du travail (OIT)	0,81	2,19*	10*
ONUDI	0,63	0,80	10*

Source : Ministère des affaires étrangères

\* (l'année 2000).

**Votre rapporteur considère que le niveau des contributions volontaires versées par la France aux organismes spécialisés des Nations Unies est sans rapport avec le statut que la France souhaite occuper sur la scène diplomatique mondiale et avec l'influence qu'elle souhaite exercer au sein des organisations internationales : le rang qu'elle occupe (en moyenne, le 12<sup>ème</sup> rang) n'est pas compatible avec son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies.**

Votre rapporteur estime qu'il n'est plus convenable que la France fasse jouer aux contributions volontaires le rôle de variable d'ajustement du budget, comme elle a eu la tentation de le faire au cours des dernières années<sup>1</sup>. Elle ne peut se comporter comme si les organisations internationales ne peuvent bénéficier de fonds qu'en fonction de sa propre conjoncture financière, ce qui revient à faire de nos contributions volontaires un acte de charité que l'on ne se permettrait d'accomplir que lorsque notre « porte-monnaie » est bien rempli, alors qu'il s'agit d'une obligation morale permanente qui s'impose à nous, tant ces programmes financent des actions essentielles, notamment au service du développement des pays les plus pauvres.

La régression de nos contributions volontaires a eu des conséquences négatives pour la défense des intérêts français au sein du système onusien. Le « bleu budgétaire » indique ainsi que la part des postes à responsabilité occupés par des Français dans les institutions internationales ne s'élève qu'à 6,23 % en 2001. Surtout, la part de la France dans les achats des organisations des Nations Unies ne s'est élevée qu'à 3,5 % en 2000, soit un montant

<sup>1</sup> En particulier, les crédits destinés aux contributions volontaires de la France aux organisations internationales faisaient régulièrement l'objet d'annulations dans le cadre de la régulation budgétaire au cours des années 1990.

nettement inférieur à la part de marché globale de notre pays. La prévision figurant dans le « bleu budgétaire » pour 2001 est de 4,8 %. Cependant, elle est vraisemblablement surévaluée, puisque le document mentionne, pour les années 2002 à 2005, une prévision de 4,2 %.

Votre rapporteur s'interrogeait l'an passé sur le bien-fondé du maintien de certains organismes –certains paraissent parfois faire double emploi– ou, à tout le moins, sur l'opportunité d'une redéfinition de leurs besoins et des contributions qui leur sont affectées. A ce titre, il se félicite qu'une mission conjointe ait été confiée à l'Inspection générale des finances et à celle des affaires étrangères pour analyser l'allocation la plus efficace de nos contributions aux organisations internationales.

### 3. Les opérations de maintien de la paix

Il convient de rappeler que les opérations de maintien de la paix sont financées selon un barème distinct de celui du budget ordinaire de l'Organisation des Nations unies, qui a fait l'objet d'une réforme au mois de décembre 2000. Désormais, les Etats membres sont répartis en neuf catégories de contributeurs en fonction de leur niveau de PNB par habitant par rapport à la moyenne mondiale : les pays dont le PNB par habitant est supérieur à la moyenne mondiale acquittent une quote-part identique à celle du budget ordinaire de l'ONU, tandis que les autres bénéficient d'un dégrèvement plus ou moins important. Ces dégrèvements sont pris en charge par les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. La France est ainsi le quatrième contributeur aux opérations de maintien de la paix (OMP) avec une quote-part de 8,1 % en 2002.

On rappellera également que la mise à disposition de « casques bleus » dans le cadre d'opérations de maintien de la paix est rémunérée par les Nations Unies. A ce titre, la France a bénéficié de remboursements de 10,4 millions de dollars en 2000, 10,9 millions de dollars en 2001 et 7,5 millions de dollars pour les sept premiers mois de l'année 2002.

Evolution de la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix de l'ONU (en millions d'euros) :

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
29,8	128,3	132,1	138,8	235,0	85,1	70,3	51,8	81,4	190,6	279,7	160*	163*

Source : ministère des affaires étrangères

\* prévisions

Les appels à contribution au titre de l'année 2001 ont atteint près de 280 millions d'euros, contre 190,6 millions d'euros en 2000. Ils devraient s'élever à environ 160 millions d'euros en 2002, et 163 millions d'euros pour

2003. La diminution de la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix de l'ONU s'explique par l'extinction progressive de certaines opérations (MINUSIL au Sierra Leone, MINUEE en Ethiopie et en Erythrée, MANUTO au Timor Oriental notamment) et par la dépréciation du cours du dollar à compter du mois de mai 2002.

**Votre rapporteur spécial remarque que, compte tenu de l'évolution favorable du cours du dollar, il est possible que les crédits destinés aux contributions obligatoires et aux opérations de maintien de la paix ne soient pas intégralement consommés en 2003. Dans cette hypothèse, il considère qu'il serait souhaitable d'utiliser les reliquats de crédits pour augmenter le montant des contributions volontaires aux organisations internationales.**

**Coopération et interventions internationales**  
**Evolution détaillée des crédits en 2002**

*millions d'euros*

	<b>LFI 2002</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>Evolution en %</b>
<b>Titre III (1)</b>			
Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (chap. 37-90, art. 71)	0,07	0,07	-
Etablissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger (chap. 37-95)	79,70	51,40	-35,6%
<b>Total titre III</b>	<b>79,80</b>	<b>51,51</b>	<b>-35,6%</b>
<b>Titre IV</b>			
Concours financiers (chap. 41-43)	21,19	123,50	+482,8%
Appui à des initiatives privées ou décentralisées (chap. 42-13)	34,25	33,50	-2,2%
Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle (chap. 42-26)	168,21	165,00	-1,9%
Coopération internationale et au développement (chap. 42-15)	513,29	530,08	+3,3%
Aide alimentaire (transport et dépenses diverses) (chap. 42-26)	14,79	16,79	+13,5%
Coopération militaire et de défense (chap 42-29)	103,51	93,51	-9,6%
Contributions obligatoires à des dépenses internationales (chap. 42-32)	613,34	678,76	+10,7%
Contributions volontaires à des dépenses internationales (chap. 42-32)	85,87	85,87	-
Autres interventions de politique internationale (chap. 42-37)	26,44	25,61	-3,1%
<b>Total titre IV</b>	<b>1 660,69</b>	<b>1 804,12</b>	<b>+7,6%</b>
<b>Titre VI</b>			
Participation au FED (chap. 68-02)	218,46	496,00	+127,0%
Subventions diverses (chap. 68-80)	5,87	4,00	-31,9%
FSP (chap. 68-91)	112,20	112,00	-0,2%
AFD (chap. 68-93)	137,20	137,00	-0,2%
<b>Total titre VI (hors FED)</b>			
<b>Total DO + CP yc FED</b>	<b>2 134,43</b>	<b>2 553,12</b>	<b>+19,5%</b>
<b>Total DO + CP hors FED</b>	<b>1 915,97</b>	<b>2 057,12</b>	<b>+7,4%</b>

(1) ne tient pas compte des indemnités des représentants français au Parlement européen

*Source : bleu budgétaire*

### ***C. LES ÉTABLISSEMENTS CULTURELS, DE COOPÉRATION ET DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER***

La dotation prévue pour les établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger (chapitre 37-95) est amputée, en apparence, de 37,5 % de son niveau de 2002 dans le projet de budget pour 2003. Cette diminution correspond cependant à deux mesures de transfert de crédits explicitées plus haut (l'une concerne le transfert vers les chapitre 42-15 des crédits de rémunération des personnels mis à disposition des alliances françaises pour un montant de 28,24 millions d'euros, et l'autre, beaucoup plus modeste, concerne le transfert vers le même chapitre de la subvention attribuée au Centre culturel franco-bissau-guinéen, pour un montant de 48.800 euros). Ainsi, les crédits alloués aux établissements culturels, de coopération et de recherche sont-ils en définitive reconduits en francs courants, et le processus de rénovation des centres et instituts engagé depuis deux ans ne pourra être poursuivi que par des redéploiements de crédits internes au chapitre.

On notera que les centres culturels et les instituts français ont des missions mais également des modalités de fonctionnement et de financement très variées. Ainsi, si certains centres culturels sont pratiquement en mesure de fonctionner uniquement grâce à leurs ressources propres (pour la Maison française de Rio de Janeiro, l'autofinancement s'élève à 87 %, il est supérieur à 80 % dans quatre des six établissements culturels français en Espagne, il s'élève à 91 % à Athènes et à 93 % et 94 % à Tokyo et Fukuoka). En revanche, l'autofinancement des centres et instituts français est particulièrement faible dans les pays africains notamment, ainsi que dans certains pays asiatiques.

#### **La restructuration du réseau des établissements autonomes**

Il convient de rationaliser, pour lui donner plus de cohérence, et partant, d'efficacité, un réseau multiforme qui comporte 151 instituts et centres culturels, établissements dotés de l'autonomie financière, auxquels s'ajoutent 280 alliances françaises subventionnées, et bien entendu les services de coopération et d'action culturelle de nos ambassades dans 150 pays.

- Il s'agit d'abord de reconnaître officiellement à nos centres et instituts (dotés de l'autonomie financière) une fonction de coopération, afin de leur permettre tout à la fois de monter des projets de coopération, de multiplier les cofinancements et le cas échéant de participer aux appels d'offre des organisations multilatérales. A l'heure actuelle, le décret qui encadre leur action ne le leur permet pas.

- il paraîtrait également souhaitable d'étudier la possibilité de donner aux services de coopération et d'action culturelle l'autonomie financière afin de leur permettre de gérer plus sagement leurs crédits. Cette autonomie leur est aujourd'hui refusée.

Confier des missions de coopération à nos centres et instituts, conférer l'autonomie d'un centre ou d'un institut à nos services de coopération : les deux démarches inverses devraient à terme se rejoindre : l'ambition du ministère des affaires étrangères serait d'aboutir à l'horizon 2005 à une forme unique d'établissement, à des « centres de coopération et d'action culturelle » dotés de l'autonomie financière et investis d'une fonction de coopération, de « médiation » culturelle et, bien entendu, placés sous l'autorité des ambassadeurs.

Telle est la démarche qui avait esquissée dans les années 1993-1995, et qu'il importe aujourd'hui de reprendre et de mener jusqu'à son terme.

Cette rénovation passera par une professionnalisation des personnels : redéfinition du profil de poste de chef d'établissement, mise en place de formations, à l'intention de l'ensemble des agents (détachés et recrutés locaux), ainsi que de lettres de mission.

### **Mise en place d'une culture d'évaluation**

L'amélioration indispensable de la gestion passera par l'élaboration de procédures et d'instruments adaptés :

- outils d'évaluation permettant de cerner le coût des activités ;
- ratios fournissant des échelles de comparaison (nombre d'heures de cours vendues, seuil de rentabilité d'un cours de français, fréquentation des médiathèques et coûts du prêt d'un livre, prix d'un « fauteuil » lors d'un spectacle.

Parallèlement, on appliquera à la gestion du personnel la formule du remplacement de certains emplois sur titre III par des recrutements locaux. UN programme de formation individualisée pour chaque agent recruté localement sera mis en place.

Cet effort de rationalisation s'accompagnera d'une analyse approfondie des difficultés rencontrées par quelques établissements et, si elle s'avère justifiée, d'une intervention prioritaire écartant la menace d'une fermeture.

*Source : ministère des affaires étrangères*

La réforme des centres culturels vise à accroître l'autonomie et la responsabilisation des personnels. Le bénéfice de l'autonomie financière pour les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) devrait leur permettre de recevoir des contributions extérieures en sus des dotations de l'Etat. Les chefs de service bénéficieraient de plus de souplesse de gestion, en contrepartie d'un contrôle *ex post* plus développé, dans la logique de la loi organique relative aux lois de finances. Il convient de noter que les SCAC bénéficieraient de l'autonomie financière pour l'ensemble des centres culturels français. Cette unification de la gestion des différentes structures devrait permettre de mettre fin aux systèmes actuels où, pour limiter les rivalités entre les SCAC et les instituts culturels, on nomme souvent le « numéro 2 » du SCAC comme directeur de l'institut culturel.

La réforme envisagée devrait donc permettre, *in fine*, d'assurer une meilleure coordination des actions qu'à l'heure actuelle et de faire jouer aux centres culturels français un véritable rôle de coopération culturelle.

***D. L'AUDIOVISUEL PUBLIC EXTÉRIEUR : DES CHOIX PROVISOIRES, UNE REMISE À PLAT NÉCESSAIRE***

*Le ministère des affaires étrangères indique au sujet de l'action audiovisuelle extérieure qu'il se donne pour priorité « de préserver les conditions juridiques d'une présence internationale des programmes français et des opérateurs audiovisuels français (...) Les différents opérateurs audiovisuels soutenus par le ministère des affaires étrangères – Radio France Internationale (RFI), Canal France International (CFI) et TV5 (chaîne francophone en partenariat avec la Belgique, le Canada et la Suisse) – assurent donc cette mission de présence mondiale des programmes français. La modernisation de ces opérateurs constitue donc une priorité. L'aide aux bouquets satellitaires constitue un autre axe de développement de la présence française en assurant une montée en puissance des chaînes thématiques à l'international ».*

Les crédits consacrés à l'aide audiovisuelle extérieure s'élèvent à 165 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, soit un montant en diminution de 1,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, mais légèrement supérieur à l'exécution 2001 (163 millions d'euros en exécution pour l'année 2000, 164 millions d'euros en exécution pour 2001, 168 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, amputé cependant par le gel de crédits portant sur 4,2 millions d'euros, qui a annulé l'effet des mesures nouvelles votées en loi de finances).

Le ministère indique que *« l'année 2002 doit être regardée comme une année de transition, marquée essentiellement par la réflexion lancée par les pouvoirs publics autour d'un nouveau projet de chaîne internationale d'information »*. Par conséquent, le ministère indique que *« dans l'attente des décisions qui devraient être prises (...) quant au projet de lancer une nouvelle chaîne d'information, probablement ciblée dans un premier temps sur le monde arabe, décisions qui devront se traduire financièrement par une mesure spécifique en faveur du ministère des affaires étrangères en loi de finances rectificative pour 2002, le projet de loi de finances pour 2003 ne reflète que très partiellement les ambitions de la politique audiovisuelle extérieure qui sera menée au cours du prochain exercice »*.

Votre rapporteur souhaite qu'une réflexion globale soit engagée sur l'action audiovisuelle extérieure de la France. En effet, si les acteurs de cette politique ont été modernisés (numérisation des produits notamment) au cours des dernières années, il n'en reste pas moins que le dispositif français apparaît aujourd'hui dispersé, et manque de priorités clairement définies. A cet égard, **la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et chacun des acteurs, définissant des moyens financiers sur une période pluriannuelle et assignant des priorités cohérentes en terme de cible, de zone géographique et de produit, doit être encouragée.**

## **1. Radio France Internationale : des redéploiements indispensables**

La dotation de Radio France internationale (RFI) augmente de 0,7 million d'euros (+ 1 % par rapport à la LFI 2002), tandis que le financement dont elle bénéficie sur la redevance diminue de 0,44 million d'euros. La situation budgétaire de Radio France internationale est délicate, puisque son résultat net comptable pour 2001 montre un déficit de 1,49 million d'euros. Le ministère des affaires étrangères souligne que « *à défaut d'un abondement de la dotation en redevance en loi de finances rectificative pour 2002, RFI sera donc contrainte en 2003 d'engager les redéploiements auxquels l'invitent les pouvoirs publics, et notamment le ministère des affaires étrangères<sup>1</sup>, depuis plusieurs années* ».

Il convient de rappeler que la négociation d'un contrat d'objectif et de moyen entre l'Etat et RFI n'a pas abouti, faute d'accord budgétaire entre les deux parties.

## **2. TV5 et CFI : vers de nouvelles logiques ?**

### *a) TV5*

La dotation de TV5 progressera de 2,15 millions d'euros en 2003 (+ 3,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002), qui servira à compenser la disparition des remboursements d'arriéré par les partenaires canadiens, l'absence probable d'augmentation des contributions des partenaires francophones et de poursuivre l'augmentation des sous-titrages. Cette dotation contraindra la chaîne à financer ses mesures nouvelles par redéploiements.

---

<sup>1</sup> *Le ministère des affaires étrangères souhaite que RFI s'engage dans un effort de redéploiement de certains de ces moyens (ondes courtes, langues) en direction des cibles prioritaires retenues par les pouvoirs publics (Afrique, monde arabo-musulman, Europe orientale et balkanique), dans un rapprochement avec Radio France pour ce qui concerne la production de programmes en français, et dans un processus d'amélioration de la productivité qui doit accompagner l'investissement très lourd que représente la généralisation des techniques numériques.*

Il convient de rappeler que la France a obtenu, à la suite d'une longue et difficile négociation, la responsabilité de gérer la chaîne sur l'Amérique du nord depuis Paris et non plus de Montréal comme cela était le cas auparavant.

La dotation versée par le ministère des affaires étrangères à TV5 a augmenté de 80 % entre 1998 et 2002, permettant notamment à la chaîne de numériser ses moyens de diffusion et de développer le sous-titrage. Le ministère des affaires étrangères souhaite que la chaîne « *sorte de la logique trop centrée sur les communautés francophones qui l'a jusqu'ici animée et choisisse résolument de s'adresser au monde* ».

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette orientation. Cependant, il convient de ne pas sous-estimer les éventuels conflits qui pourraient apparaître entre cette ambition de s'adresser au monde davantage qu'aux seules communautés francophone et le fonctionnement de la chaîne, qui se nourrit des programmes fournis par les différents partenaires francophone ; même si l'accord conclu en juin 2001 accroît la présence des programmes français sur TV5, il convient de s'interroger sur la manière dont la chaîne peut être en mesure de s'adresser au monde dans le cadre partenarial qui est le sien.

#### *b) CFI*

Une réflexion est engagée sur l'avenir de la chaîne CFI-TV, compte tenu du développement des chaînes francophones en Afrique<sup>1</sup>. Une décision sur l'évolution de la chaîne devrait être prise avant la fin de l'année 2002. Le ministère des affaires étrangères, qui considère que « *CFI doit être considéré comme un outil au service d'une politique de coopération renouvée avec les télévisions des pays émergents ou de la zone de solidarité prioritaire* », souhaite impliquer CFI dans une politique de coopération avec les télévisions africaines dans le cadre d'un « plan d'image pour l'Afrique ».

Pour l'année 2003, dans l'attente des décisions concernant l'avenir de CFI, la dotation du ministère des affaires étrangères est reconduite en francs courants.

### **3. La ligne « bouquets satellitaires » : en voie d'extinction**

La dotation de la ligne « bouquets satellitaires » passera de 6,71 millions d'euros en 2002 à 2,55 millions d'euros en 2003. Ces aides seront supprimées à compter de 2004, mais le ministère n'a pas souhaité les interrompre brutalement dès 2003, qui constitue donc une année de transition.

---

<sup>1</sup> 27 chaînes francophones sont disponibles à ce jour en Afrique subsaharienne.

Le ministère des affaires étrangères explique ce retrait par le fait que l'implication des pouvoirs publics n'a pas eu l'effet de levier attendu et que la situation des chaînes françaises qui ont fait le pari de l'exportation reste très déficitaire.

#### **4. Euronews : un avenir incertain**

La ligne « Euronews » est supprimée dans le projet de budget pour 2003, compte tenu du retrait de l'opérateur britannique ITN (qui détenait 49 % du capital de la société) et des réflexions mentionnées plus haut concernant la création d'une chaîne internationale d'information. On notera que cette chaîne d'information perd, en moyenne, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, 7 à 8 millions d'euros par an.

#### **5. La création d'une chaîne française d'information continue**

La création d'une chaîne française d'information continue a été annoncée par le président de la République lors du sommet de la francophonie de Beyrouth. Différentes options ont été envisagées pour la réalisation de cette chaîne. Une première solution serait la création *ex nihilo* d'une nouvelle chaîne française spécifiquement dédiée à l'information continue, en coopération avec les opérateurs publics existants (France Télévision, RFI...). Cette solution présente l'inconvénient de représenter un coût élevé pour les finances de l'Etat, tant pour l'investissement initial que pour le fonctionnement et la diffusion de la chaîne par la suite.

Une deuxième solution consisterait à reprendre l'infrastructure de la chaîne d'information Euronews, que le désengagement du partenaire britannique pourrait conduire à la faillite, et à la transformer en chaîne française d'information, avec, le cas échéant, la participation de partenaires privés. Cette solution présenterait l'avantage de ne pas supporter le coût social et financier d'un plan social (Euronews dispose d'une équipe d'environ 150 journalistes). Il convient cependant de s'interroger sur le coût et la faisabilité de la transformation de cette chaîne focalisée sur l'Europe en une chaîne française à vocation mondiale.

Une dernière solution constituerait à limiter, dans un premier temps, la diffusion de la chaîne française d'information continue au monde arabe. Celui-ci constitue la cible géographique et culturelle prioritaire pour le ministère des affaires étrangères. Cette approche serait plus modeste et permettrait ultérieurement une montée en puissance. Elle consisterait à « décrocher » le signal de TV5 Orient pour spécialiser ce canal sur l'information continue, avec des émissions diffusées partiellement en arabe.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le choix de la solution ne serait pas, à ce jour, tranché.

Votre rapporteur souligne la complexité et la délicatesse de ce dossier. Outre le coût financier induit par la création d'une nouvelle chaîne, la dimension politique de cette décision est délicate. Lorsque des dirigeants africains interdisent la diffusion de RFI sur la bande FM à la suite de reportages mettant en cause des dirigeants ou d'interviews d'opposants politiques, on peut se demander ce qu'il en serait avec une chaîne de télévision traitant de l'information, en particulier au Proche et au Moyen Orient. Dans quel mesure la tonalité des reportages sera-t-elle considérée par les auditeurs et par les gouvernements comme la « voix de la France » ? Quelles pourraient en être les conséquences ? Il doit de toute évidence être répondu à ces questions avec prudence.

#### ***E. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE***

Parmi les objectifs de l'agrégat 21 figure celui d'« accroître le nombre d'étudiants étrangers en France ». L'indicateur de résultat montre que le nombre d'étudiants étrangers en France a sensiblement progressé, dépassant largement les prévisions pour l'année 2001, en passant de 145.500 en 2000 à 159.562 pour l'année 2001. Sur un total de 1.407.770 étudiants inscrits en université, les étudiants étrangers représentent donc 11,3 % des effectifs, contre 9,9 % en 2000. En prenant en compte les étudiants inscrits dans d'autres établissements d'enseignement supérieur, le nombre total d'étudiants étrangers en France atteint 196.172 en 2001, soit 12,4 % de plus qu'en 2000, et 31,4 % de plus qu'en 1998.

L'Afrique reste la première région d'origine des étudiants étrangers avec plus de la moitié des étudiants (51,4 % en 2001). L'Europe représente 26,3 % des effectifs, l'Asie, l'Océanie et les pays du Proche et du Moyen Orient, 15,2 %, et l'Amérique, 7,1 %.

En terme de parts de marché, il est difficile d'évaluer la position de la France. Elle est très dominante s'agissant des pays d'Afrique francophone. Elle semble équilibrée dans l'Union européenne, insuffisante dans les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'au Moyen-Orient. Enfin, elle est très insuffisante en Asie et en Amérique latine. Cependant, les indicateurs figurant dans le fascicule bleu montrent une progression sensible des étudiants originaires des pays émergents, puisque leur nombre est passé de 29.160 en 2000 à 34.362 en 2001, soit un chiffre largement supérieur aux prévisions.

Face à la diminution constante des étudiants étrangers au cours des années 1990, le ministère des affaires étrangères a mis en oeuvre de nouvelles mesures pour assurer la promotion des filières d'enseignement supérieur français et pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers : développement de programmes de bourses spécifiques, simplification de la procédure de délivrance des visas pour études<sup>1</sup>, création d'Edufrance.

## 1. Edufrance

Le groupement d'intérêt public « Edufrance » a été créé en novembre 1998 et associe des ministères et 162 établissements d'enseignement supérieur publics et privés (universités, grandes écoles, institutions...). Son budget est financé par une dotation budgétaire de l'Etat, par les cotisations des adhérents et par des ressources propres issues de l'activité de l'agence (par exemple, honoraires versés par les étudiants ayant recours aux services de l'agence dans un cadre contractuel). Pour l'année 2001, le budget de l'agence s'est élevé à 11,81 millions d'euros.

Les actions de promotion de l'offre de formation et de l'expertise française menées par Edufrance au cours de l'année 2001 ont inclus notamment :

- 2 forums itinérants à l'étranger (Russie et Thaï lande) ;
- participation active à 11 manifestations ;
- appui à une cinquantaine de manifestations montées par les postes diplomatiques.

L'action d'Edufrance est relayée à l'étranger par un réseau de bureaux de représentation (« Espaces Edufrance ») installés principalement dans les Alliances françaises, les centres culturels français, les médiathèques et les bureaux d'information universitaires (70 bureaux en tout, implantés dans 18 pays).

On notera que l'agence fournit également des services destinés aux étudiants étrangers :

- carte EduFrance-Pass permettant à ses détenteurs de bénéficier de prestations, services et avantages en France, en partenariat avec les opérateurs (Office du tourisme universitaire, CNOUS et réseau des CROUS, France Télécom) ;

---

<sup>1</sup> Le nombre de visas délivrés aux étudiants étrangers pour étude a ainsi doublé au cours des quatre dernières années.

- un numéro vert permettant aux étudiants étrangers d'obtenir gratuitement des informations sur les services de l'agence dans plusieurs langues ;

Enfin, Edufrance gère sous forme de prestations de services payantes un dispositif d'accueil des étudiants étrangers intégrant l'accueil, l'hébergement ainsi que divers services. En 2001, Edufrance a traité en direct les dossiers de 1.006 étudiants étrangers, signataires d'un contrat avec l'agence et finançant intégralement leurs études en France. Les résultats de l'action d'Edufrance, qui consiste à augmenter le nombre d'étudiants étrangers non boursiers, sont mitigés. **L'objectif d'un autofinancement significatif de l'agence ne semble guère accessible à court terme.**

C'est au sujet du logement qu'Edufrance est le plus sollicité par les étudiants étrangers. L'agence a loué en 2001 plus de 150 logements temporaires ou à l'année pour répondre à la demande des étudiants étrangers.

## 2. Le programme de bourses « Eiffel »

Le programme de bourses Eiffel a été lancé en 1999 afin d'attirer les meilleurs étudiants étrangers en France, en centrant le dispositif sur les filières de formation des futurs décideurs du public et du privé et en ciblant les pays émergents et insuffisamment représentés parmi les étudiants étrangers en France. Le programme fonctionne en partenariat avec les conférences et instances représentatives des établissements d'enseignement supérieur, afin de s'intégrer dans le cadre de leur stratégie internationale.

Depuis l'année 2001, les lauréats des bourses Eiffel sont sélectionnés au cours d'une seule session organisée assez tôt dans l'année, pour permettre aux établissements français d'enseignement supérieur de présenter leur offre à la même période que les établissements anglo-saxons. Les moyens consacrés aux bourses Eiffel se sont élevés à 10 millions d'euros en 2001.

Attribution des bourses Eiffel depuis leur création

	Nombre d'établissements présentant des dossiers	Nombre de candidatures reçues	Nombre de boursiers sélectionnés
<b>Promotion de lancement</b>	92	312	153
<b>Promotion 1999-2000</b>	164	656	278
<b>Promotion 2000-2001</b>	288	1424	348
<b>Promotion 2001-2002</b>	154	832	328
<b>Promotion 2002-2003</b>	245	1.322	341
<b>Total</b>		4.546	1.448

Source : Ministère des affaires étrangères

Les sciences de l'ingénieur rassemblent 54 % des boursiers sélectionnés en 2002, contre 31 % pour les études en économie-gestion et 15 % dans le domaine du droit et des sciences politiques. Les nouveaux lauréats sont originaires d'Asie à 60 % et d'Amérique latine à 22 %. Les pays d'Europe centrale et orientale représentent un peu moins de 10 % des lauréats, et les pays du Moyen Orient, 7 %.

Le programme Eiffel permet d'accueillir des étudiants non francophones, à qui une formation en français est offerte avant le début des cours (175 étudiants ont bénéficié de cette formation en 2002).

La politique des bourses se concentre sur les troisièmes cycle. Ce choix évite de s'engager financièrement pour plusieurs années, et permet de financer les études des étudiants étrangers ayant atteint un certain niveau. Il présente l'inconvénient, *a contrario*, de « laisser filer » dans des systèmes d'enseignement supérieurs non francophone une partie des élèves qui auraient souhaité étudier en France mais n'en ont pas les moyens. Des bourses « Major » ont été créées en 2001 pour les élèves souhaitant accéder aux classes préparatoires et aux grandes écoles. 300 bourses de ce type seront délivrées en 2003.

Afin d'attirer des étudiants étrangers, Edufrance a passé une convention avec l'AEFE afin d'informer les élèves de terminale des lycées français à l'étranger sur les filières d'enseignement supérieur en France. Par ailleurs, un accord a été passé avec le ministère de l'éducation nationale pour permettre aux étudiants étrangers d'accéder au système d'inscription aux universités « Ravel » avant les étudiants de la métropole.

Votre rapporteur constate que des progrès importants ont été effectués en matière de promotion de l'offre française d'enseignement supérieur à l'étranger et d'accueil des étudiants étrangers en France. Il note que les principales difficultés rencontrées par les étudiants étrangers sont liées au logement. La décentralisation annoncée par le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République pourrait conduire à transférer aux régions la compétence relative à l'accueil et à l'environnement universitaire. Un tel transfert permettrait de responsabiliser les régions par rapport à l'accueil des étudiants étrangers et de développer davantage les coopérations avec le ministère des affaires étrangères.

**F. LA PROGRESSION DES DÉPENSES DE COOPÉRATION ET EN FAVEUR DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MASQUE UNE ÉVOLUTION DE SES MODALITÉS**

**1. Le transport de l'aide alimentaire**

Les crédits affectés au transport de l'aide alimentaire sont augmentés de 2 millions d'euros et s'élèvent à 16,78 millions d'euros (soit une hausse de 13,5 %). Cette dotation présente un progrès par rapport à l'année 2002, mais son niveau demeure inférieur à celui qui permettrait à la France de tenir pleinement ses engagements au titre de la convention de Londres.

**2. L'aide aux sorties de crise et aide d'urgence : aucun crédit supplémentaire**

➤ La prise en compte de la spécificité des actions à mettre en œuvre pour faire face aux « situations de sortie de crise », dans le prolongement immédiat ou en parallèle des actions d'urgence et d'aide humanitaire, avait conduit en 2002 à l'identification d'un article spécifique (art. 52) au sein du chapitre 42-37. - « Autres interventions de politique internationale », intitulé « Opérations exceptionnelles – aides aux sorties de crise ». Les crédits pour 2003 sont reconduits par rapport à 2002, soit 7,62 millions d'euros.

➤ Les crédits affectés au *Fonds d'urgence humanitaire* (chapitre 42-37, art. 21) sont strictement reconduits à 9,26 millions d'euros. La dotation de ce fonds en loi de finances initiale est relativement stable d'une année sur l'autre (9,57 millions d'euros en 1998, 8,32 millions d'euros en 1999 et 9,26 millions d'euros depuis 2000). Ce chapitre fait cependant régulièrement l'objet d'abondements en cours de gestion en tant que de besoin.

Au 31 juillet 2002, les aides financées par le fonds d'urgence humanitaire ont concerné 17 pays. Les principales opérations ont bénéficié aux pays suivants :

<b>Pays</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant (en euros)</b>
Afghanistan	Aide à la réinsertion des réfugiés	1.012.020
Algérie	Suite des inondations en 2001	110.736
Madagascar	Dégradation de la situation sanitaire et alimentaire	290.732
Palestine	Victimes du conflit israélo-palestinien	1.355.929
Pérou	Suite du tremblement de terre et incendie à Lima	1.241.207
R.D du Congo	Eruption du volcan Nyiragongo	255.000
Yougoslavie	Suite du programme de soutien aux structures de santé et assainissement en 2001	137.814

Source : ministère des affaires étrangères

### **3. La coopération militaire et de défense : - 9,5 % en 2003**

La coopération militaire et de défense voit ses crédits réduits de 10 millions d'euros en 2003 (- 9,5 %), après une réduction de 6,2 millions d'euros en 2002. Cette diminution s'inscrit dans une tendance pluriannuelle à la diminution des moyens alloués par la France à la coopération militaire et de défense.

Les postes les plus touchés en 2003 seront les coopérants techniques , (- 2,03 millions d'euros, soit - 3,5 % par rapport à 2002), la formation des stagiaires (- 1 million d'euros, soit - 7,8 % par rapport à 2002), et surtout, l'appui aux projets de coopération : matériels, services et entretien d'infrastructures (- 6,85 millions d'euros, soit - 31,1 %).

### **4. Les crédits d'intervention consacrés à la coopération et au développement**

Les crédits du nouveau chapitre 42-15 « coopération internationale et développement » augmentent en apparence de 3,7 %, mais diminuent en réalité de 4,1 % compte tenu du transfert de 28,2 millions d'euros relatif à la rémunération des personnels mis à la disposition des alliances françaises par le ministère. Cette évolution recouvre une baisse de 16 % des crédits consacrés à l'appui aux organismes concourant aux actions de coopération, et une réduction importante des crédits délégués aux projets de coopération (- 75,8 %) au profit des crédits déconcentrés, qui sont majorés de 27 millions d'euros, soit un quasi doublement. Par ailleurs, la dotation des missions d'expertise de courte et longue durée subit une baisse de 0,4 % (soit 0,85 million d'euros).

### **5. Les concours financiers : une progression très importante**

Les crédits finançant les concours financiers aux pays en développement sont en très forte progression, conformément aux engagements pris par le président de la République en matière d'aide publique au développement. Les moyens nouveaux portent sur 102,31 millions d'euros, dont :

- 2,53 millions d'euros en faveur de l'aide budgétaire (opérations exceptionnelles), en hausse de 33,9 % par rapport à 2002 ;

- 8,78 millions d'euros de dons en faveur de l'ajustement structurel (en conséquence du niveau bilatéral des engagements de la France au titre des programmes d'ajustement structurel du fonds monétaire international -FMI- ) ;

- 91 millions d'euros consacrés aux contrats de désendettement-développement (C2D). Ces contrats, qui bénéficient pour la première année de crédits, sont l'application concrète de l'initiative sur le dette en faveur des pays pauvres très endettés.

D'importants développements sont consacrés aux concours financiers et à l'aide publique au développement dans le rapport spécial de notre collègue Michel Charasse, dont votre rapporteur partage les conclusions.

## **6. Les dépenses en capital au profit du développement**

Les crédits de paiement destinés au fonds de solidarité prioritaire (FSP) sur le chapitre 68-80 et à l'agence française de développement (AFD) sur le chapitre 68-93 sont quasiment reconduits en euros courants, par rapport à l'année 2002. Votre rapporteur indique que ces lignes de crédits sont analysées dans le rapport spécial de Michel Charasse sur l'aide publique au développement.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 7 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'**examen des crédits des affaires étrangères**, sur le rapport de **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a rappelé qu'à l'occasion de l'examen du projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2002, il avait dénoncé les nombreuses impasses budgétaires, la diminution des crédits et le mauvais traitement réservé à un ministère régalien et que ces observations, partagées par la commission des affaires étrangères et de la défense, avaient conduit le Sénat à rejeter ce budget.

Il a considéré que son analyse s'était révélée exacte, puisque le Parlement avait été conduit à voter, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, des rallonges de crédit substantielles au profit du ministère des affaires étrangères : 110 millions d'euros au titre des contributions obligatoires aux organisations internationales, 27,6 millions d'euros au titre de la rémunération des personnels, et 137 millions d'euros pour la participation de la France au fonds européen de développement (FED). Il a ajouté que le budget du ministère des affaires étrangères avait particulièrement fait les frais de la régulation budgétaire au cours de l'exercice 2002.

Il a considéré que l'on ne pouvait pas se satisfaire d'un budget où l'autorisation du Parlement était bafouée, d'abord parce que les prévisions de dépenses n'étaient pas sincères, ensuite parce que les crédits votés ne pouvaient pas être engagés par le ministère.

Il a souligné les conséquences néfastes de la régulation budgétaire pour les postes à l'étranger, qui font un travail important de programmation de leurs projets de coopération avant le début de l'exercice, indiquant que cette régulation pouvait conduire à bloquer la mise en œuvre de ces projets alors que la France avait déjà donné sa parole. Il a considéré que sans l'évolution favorable de la parité entre l'euro et le dollar, ainsi que la levée partielle du gel des crédits obtenus par le ministère des affaires étrangères du 23 octobre, il aurait sans doute été impossible à certains postes à l'étranger de boucler la gestion de l'exercice.

Dans ce contexte, il a salué l'initiative du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, M. Alain Lambert, visant à donner davantage de visibilité aux ministères en matière de régulation budgétaire, mais a estimé que la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens serait plus adaptée aux contraintes de gestion spécifiques du ministère des affaires étrangères.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a estimé que le projet de budget pour 2003 constituait, selon les mots du ministre des affaires étrangères, « un budget de sincérité et de transition ».

Il a considéré que ce budget était sincère en fixant des dotations conformes aux prévisions de dépenses, ce qui se traduit par une hausse importante des crédits de paiement du FED, et par une hausse, plus modérée cependant, des dotations consacrées aux contributions obligatoires et à la rémunération des personnels.

Par conséquent, il a indiqué qu'il était nécessaire de relativiser la hausse apparente de 13,3 % du budget, celle-ci ne s'élevant qu'à 5,6 % par comparaison avec l'ensemble des crédits ouverts en 2002. Il a estimé que la progression des moyens du ministère à périmètre constant, sans tenir compte de la création des contrats de désendettement-développement, dotés de 91 millions d'euros, était inférieure à 3 %. Il a également précisé que l'importante diminution du montant des autorisations de programme était due au fait que la totalité de celles d'entre elles concernant le FED avaient été ouvertes en 2002 pour la période 2000-2005.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a considéré que le budget pour 2003 était un budget de transition, qui cherchait à « rétablir le cap » par rapport aux années antérieures, dans le contexte budgétaire difficile que connaît notre pays.

Il a indiqué que le ministère affichait les priorités suivantes :

- assurer la sécurité, la cohérence et l'efficacité du réseau des services de l'Etat à l'étranger ;
- relancer notre aide publique au développement, conformément aux engagements du Président de la République ;
- veiller à la sécurité des Français à l'étranger ;
- améliorer les procédures d'instruction des demandes d'asile.

Il a indiqué que cette dernière priorité impliquait la création de 66 emplois pour réduire les délais d'instruction des demandes d'asile et une augmentation de 24,6 % de la subvention versée à l'Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

Il a estimé que si l'accélération des procédures était indispensable, elle n'était pas suffisante, et qu'il convenait de mieux assurer la cohérence et l'exécution des décisions en matière d'asile, le fonctionnement actuel du système conduisant à fabriquer mécaniquement des « sans papiers ».

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial,** a regretté la faiblesse des moyens accordés aux contributions volontaires de la France et aux services des visas, considérant que celle-ci mettait en cause la position et l'image de notre pays sur la scène internationale. S'agissant des contributions volontaires, pour lesquelles le projet de budget ne prévoit pas d'augmentation et laisse la France à un médiocre douzième rang parmi les Etats contributeurs, il a estimé que les dotations étaient indignes du statut de membre du Conseil de sécurité et réduisaient notre rôle et notre influence dans de nombreux organismes de l'Organisation des Nations-unies (ONU).

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial,** a rappelé que les services des visas, dont les effectifs avaient été renforcés suite à un rapport d'information de l'Assemblée nationale, connaissent aujourd'hui un déficit en emplois évalué à 80 personnes, compte tenu de la forte progression de la demande de visas. Il a précisé que les moyens consacrés à l'instruction des visas ne pourraient être renforcés que dans le cadre de redéploiements puisque le projet de budget prévoit la suppression nette de 57 emplois pour l'emploi du ministère.

Il a indiqué qu'il avait eu de nombreuses occasions de constater l'insuffisance des moyens en personnels de ces services à l'étranger, où, par ailleurs, les recrutés locaux peuvent être soumis à de fortes pressions. Il a noté qu'alors que le nombre souhaitable de dossiers à traiter par agent et par an est évalué à 3.000, et à 2.500 dans les zones à fort risque migratoire, ce nombre était passé de 3.830 à 4.120 entre 2000 et 2001.

Il a indiqué qu'une directive européenne prévoyait le versement de frais de dossiers dès la demande de visa, et a souhaité qu'un fonds de concours permette au ministère des affaires étrangères de récupérer une part importante de la recette supplémentaire induite.

Il a ensuite évoqué l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), dont la situation financière est inquiétante, puisque son fonds de réserve ne correspond plus qu'à 6 jours de fonctionnement, et que le projet de budget implique qu'elle réalise une économie de 6,4 millions d'euros au cours de l'exercice 2003. Il a considéré que la précarité de cette situation financière impliquait que de nouvelles pistes de financement soient explorées, et que des priorités claires soient assignées à l'AEFE dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial,** a présenté les actions relatives à l'action audiovisuelle extérieure, dont les moyens sont en légère diminution. Il a indiqué que les aides à la présence des chaînes françaises sur les bouquets satellitaires étaient fortement réduites en 2003 et seraient supprimées à compter de 2004, ce qui traduit l'échec de cette politique. Il a indiqué que les autres acteurs de notre politique audiovisuelle extérieure : Radio France internationale, Canal France internationale et TV5 avaient été modernisés au

cours des dernières années grâce notamment aux investissements réalisés pour numériser leur production.

Il a noté cependant que leur positionnement n'était pas totalement satisfaisant, et que le ministère souhaitait qu'ils s'adressent davantage au monde qu'aux seules communautés françaises et francophones à l'étranger. Il a rappelé que la création d'une chaîne internationale d'information en continu était actuellement envisagée par le ministère et ferait l'objet, si elle voit le jour, d'une dotation de crédits en loi de finances rectificative.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a souligné que notre réseau à l'étranger était le plus important du monde après celui des Etats-Unis, et n'avait subi que des « modifications cosmétiques » au cours des dernières années. Il a insisté sur le coût élevé de ce réseau, qui réduit d'autant les crédits d'intervention du ministère.

Il s'est demandé notamment s'il était indispensable d'entretenir aujourd'hui 8 consulats en Allemagne et 315 expatriés dans l'ensemble des services administratifs français dans ce pays alors que ce nombre est trois fois moins élevé en Chine et cinq fois moins en Pologne.

Il a donc estimé qu'il était nécessaire de fixer des priorités claires pour l'action extérieure de la France, et d'en tirer toutes les conséquences sur la répartition des moyens.

Il a souligné que le recentrage des actions et du réseau du ministère des affaires étrangères était fortement encouragé par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, et que le ministère souhaitait saisir cette occasion pour renforcer son rôle de synthèse et de coordination de l'action extérieure de la France à l'étranger, objectif auquel il a indiqué souscrire pleinement.

Considérant que ce projet de budget marquait une rupture et faisait naître l'espoir d'une plus grande cohérence de l'action extérieure de la France à l'avenir, il a proposé à la commission de donner un avis favorable à son adoption.

Un large débat s'est ensuite ouvert.

**Mme Marie-Claude Beaudou** s'est interrogée sur le décalage entre les emplois budgétaires et les effectifs réels du ministère, et a souhaité connaître les missions affectées par les suppressions d'emplois.

**M. François Marc** a insisté sur la nécessité de rationaliser le réseau des services français à l'étranger, et s'est demandé si la régulation budgétaire ne constituait pas un obstacle au redéploiement des moyens, dès lors qu'elle conduisait le ministère à privilégier ses dépenses incompressibles.

**M. Adrien Gouteyron** a jugé que la situation de l'AEFE était particulièrement inquiétante, mais que si les modes de gestion locaux étaient souvent inadaptés, il convenait toutefois de ne pas déresponsabiliser les parents d'élèves. Concernant la situation de la langue française, il s'est inquiété de la diminution du nombre de chaînes de télévision francophones à l'étranger, en particulier au Liban.

**M. Michel Charasse** a rappelé qu'il avait créé un fonds de concours au profit du ministère des affaires étrangères à l'époque où il était ministre du budget, lorsque les visas étaient devenus payants, et a souhaité que, dans le cadre du nouveau système, les recettes supplémentaires bénéficient au ministère des affaires étrangères pour améliorer la situation dans les services des visas.

Il a indiqué que le ministère des affaires étrangères préparait actuellement l'application de la loi organique relative aux lois de finances, ce qui impliquait de poser la question des acteurs de la politique extérieure de la France. Il a déploré que plusieurs interlocuteurs parlent au nom de la France à l'étranger, l'ambassadeur n'étant pas toujours informé des activités des différents services. Par conséquent, il a souhaité que l'ambassadeur soit rétabli en tant qu'autorité unique sur les services de l'Etat à l'étranger. De même, il a estimé que les ministères ne devaient pas conduire d'action internationale sans l'information et l'accord de l'ambassadeur concerné. Enfin, il a considéré que les établissements publics agissant à l'étranger devaient être présidés par des diplomates, et a cité l'exemple de l'Agence française de développement (AFD), où il a estimé que les orientations du ministère des affaires étrangères n'étaient pas toujours prises en compte. Par conséquent, il a estimé que la cohérence de l'action extérieure de la France impliquait une forte réorganisation, à Paris, comme à l'étranger. Il a émis l'idée de conduire sur ce point une réflexion avec le rapporteur spécial.

**M. Michel Charasse** a également considéré que de nombreux services à l'étranger constituaient des « doublons ». Il a suggéré que la commission se fasse communiquer la répartition par poste et par ministère de l'ensemble des emplois à l'étranger, et a suggéré l'engagement d'une mission de contrôle conjointe de plusieurs rapporteurs spéciaux afin d'examiner avec attention l'organisation des services des différents ministères dans un pays étranger.

**M. Jean Arthuis, président**, a souhaité que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances permette au Parlement de disposer d'une vision globale des effectifs rémunérés par le ministère des affaires étrangères. Il a considéré que l'absence de coordination des services français à l'étranger, ainsi que le surdimensionnement de notre réseau, étaient le résultat de l'inconséquence politique, et a jugé très intéressante la suggestion d'une mission de contrôle sur la coordination des services français à l'étranger.

En particulier, il s'est interrogé sur la stratégie présidant à la nomination des responsables français dans les instances internationales, et s'est inquiété de l'absence de contrôle politique sur les décisions du Club de Paris.

**M. Paul Girod** a souligné les conséquences désastreuses de la régulation budgétaire pour les petits postes, citant les exemples des consuls et des consuls honoraires.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a considéré que le recentrage du réseau du ministère des affaires étrangères serait favorisé par la mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens. Il a déploré l'insuffisante coordination des services français à l'étranger, et s'est montré particulièrement favorable à la proposition de M. Michel Charasse.

Concernant l'AEFE, il a indiqué que leur gestion par les comités de parents d'élèves ne permettait pas toujours la prise en compte du long terme et que de nouvelles solutions devaient être envisagées.

A l'issue de ce débat, la commission a **décidé de proposer** au Sénat **l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères** (affaires étrangères et aide au développement).

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération deux amendements.

Le premier amendement tend à majorer de 828.000 euros le titre IV du ministère des affaires étrangères, dont :

- 348.700 euros sur le chapitre 42-13 article 40 (coopération décentralisée - Crédits non déconcentrés) ;

- 303.000 euros sur le chapitre 42-15, comprenant 20.000 euros sur l'article 11 (transferts de savoir-faire – expertise de longue durée) et 283.000 euros sur l'article 30 (appui aux organismes concourant aux actions de coopération) ;

- 176.500 euros sur le chapitre 42-37 article 40 (interventions du ministre des affaires européennes).

Le second amendement tend à majorer de 93.000 euros en autorisation de programme et en crédits de paiement les dotations du chapitre 68-80 article 10 (aide à des projets de coopération).



Réunie le jeudi 7 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen, sur le rapport de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des affaires étrangères.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de ces crédits.

Réunie le jeudi 21 novembre 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, **la commission** a pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et **a confirmé sa position** sur les crédits des affaires étrangères.