

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UN BUDGET QUI CONFIRME LES PRIORITÉS AFFICHÉES EN 2003

Le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2004 s'inscrit dans le prolongement des priorités affichées en 2003 :

- 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.

Une priorité supplémentaire résulte des engagements pris par le Président de la République lors du sommet de la Francophonie de Beyrouth, en octobre 2002. La relance des actions en faveur de la francophonie s'était traduite par le vote, dans la loi de finances rectificative pour 2002, d'une enveloppe de 20 millions d'euros supplémentaires en faveur des instances multilatérales de la Francophonie. Le présent projet de loi de finances prévoit une mesure nouvelle d'un même montant pour l'année 2004, partagée entre le Fonds multilatéral unique et le renforcement des programmes de bourses.

B. UNE RÉELLE PARTICIPATION À L'EFFORT DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE

Le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2004 est marqué par une contribution importante à l'objectif de rigueur budgétaire fixé par le Premier ministre et à l'augmentation des crédits consacrés à l'aide publique au développement (APD) fixé par le Président de la République¹. Il participe donc à l'effort budgétaire consenti par le gouvernement pour l'année 2004.

¹ On rappellera que le Président de la République souhaite que les crédits consacrés à l'aide publique au développement représentent 0,5 % du PIB en 2007 et 0,7 % en 2012, ce qui correspond à une progression de 50 % de ces crédits entre 2002 et 2007.

La progression des crédits du budget des affaires étrangères, 104 millions d'euros pour 2004, est inférieure à la seule augmentation des crédits consacrés à l'APD. Cette situation témoigne donc d'un ajustement important des crédits du ministère, hors aide publique au développement. Cet ajustement se traduit notamment par une diminution de 116 emplois budgétaires, soit un taux de remplacement des départs en retraite de seulement 54 %, et une diminution des moyens de fonctionnement des services supérieure à 2 %. Hors APD, toutes les mesures nouvelles sont financées à l'aide de redéploiements de crédits. Certains de ces redéploiements témoignent d'une forte volonté politique, la révision des indemnités de résidence à l'étranger en est un exemple. **La progression des ressources consacrées à l'aide publique au développement fait donc peser une contrainte importante sur les autres actions du ministère des affaires étrangères.**

Le ministre des affaires étrangères, M. Dominique de Villepin, indiquait à la conférence des ambassadeurs, le 29 août 2003, que l'une des urgences pour atteindre l'objectif de recentrage du ministère est de « *mettre en adéquation nos moyens et nos objectifs. Soyons lucides : la part des dépenses de l'Etat dans la répartition de la richesse nationale a atteint ses limites ; elle va probablement vers un mouvement de baisse. Il est difficile d'imaginer, même si nous pouvons le regretter, que notre ministère puisse échapper à cette évolution générale. A nous d'en tirer les conséquences et de définir avec bon sens nos priorités, qu'il s'agisse des implantations de notre réseau extérieur, de la répartition budgétaire entre nos crédits de fonctionnement et ceux consacrés à nos interventions, et, pour ces derniers, des choix à faire entre les différents projets et opérateurs bénéficiaires* ».

C. UN ENGAGEMENT DÉTERMINÉ POUR PROCÉDER À UNE RATIONALISATION DES RÉSEAUX DU MINISTÈRE À L'ÉTRANGER

Votre rapporteur relève, dans les déclarations du ministre des affaires étrangères comme dans la stratégie de réforme du ministère, une forte volonté de rationaliser le réseau consulaire et culturel et un effort de modernisation des procédures de gestion. La stratégie ministérielle de réforme témoigne d'une prise de conscience de la nécessité de maîtriser les coûts du réseau du ministère des affaires étrangères en supprimant, par exemple, des alliances françaises ou des centres culturels lorsque ceux-ci font « double emploi », et en réduisant le nombre de postes consulaires.

La dispersion du réseau français à l'étranger représente une charge de fonctionnement importante qui, dans un contexte de rareté de la ressource, s'impute sur le budget du ministère au détriment de ses moyens d'intervention. La réforme du ministère ne pourra pas faire l'impasse sur la définition de priorités géographiques, les fermetures de postes et les redéploiements d'effectifs. Votre rapporteur insiste sur la nécessité de faire porter la réflexion

sur ce point, dans un cadre interministériel, sur l'ensemble des services français à l'étranger.

Votre rapporteur se félicite de la volonté affichée par le ministère des affaires étrangères de s'engager dans une rationalisation de son réseau. Il considère, en particulier, qu'il est essentiel d'envisager de nouvelles modalités de la présence française dans les pays de l'Union européenne, en s'appuyant notamment sur des collaborations approfondies avec les autres pays membres.

D. UNE GESTION FORTEMENT CONTRARIÉE PAR LES RÉGULATIONS DE CRÉDITS

En 2003, le ministère des affaires étrangères a, comme en 2002, subi d'importantes mesures de régulation budgétaire, puisque les annulations et gels de crédits ont amputé son budget de 284 millions d'euros, soit 15 % des crédits hors rémunérations et engagements internationaux et près du double de la régulation subie en 2002. Alors que le ministère des affaires étrangères s'était vu imposer des reports de crédits obligatoires de 103 millions d'euros dans le cadre du dispositif de régulation budgétaire pour l'année 2002, 133 millions d'euros de reports de crédits ont été gelés au mois d'avril 2003.

Votre rapporteur souligne les difficultés importantes que le niveau élevé de régulation budgétaire entraîne pour le ministère, et en particulier, pour les postes à l'étranger. Les actions de coopération engagées par les postes s'inscrivent généralement dans un cadre partenarial, et résultent souvent d'accords internationaux engageant notre pays. Or, les mesures de régulation obligent parfois à remettre en question les engagements internationaux de la France, ce qui n'est pas acceptable.

Le budget voté par le Parlement correspond peu à la réalité des crédits disponibles, ce qui est regrettable. A l'occasion de l'examen des crédits des affaires étrangères pour l'année 2003, votre commission des finances avait adopté un amendement de réduction de crédits de 2 millions d'euros afin de contribuer au rétablissement des finances de l'Etat et à l'indispensable amélioration du solde budgétaire. Cet amendement n'avait pas été adopté par le Sénat. Toutefois, votre rapporteur souligne que cet amendement portait sur un montant sans commune mesure avec le montant des gels et des annulations de crédits subis par le ministère des affaires étrangères au cours de l'année 2003.

Votre rapporteur considère qu'il est nécessaire de tenir compte du caractère spécifique du ministère des affaires étrangères, dont l'essentiel des crédits – hors dépenses de fonctionnement et de personnel – résulte d'engagements internationaux pris par la France.

Votre rapporteur souhaite rappeler les propos du ministre des affaires étrangères à l'occasion de la discussion du projet de budget des affaires étrangères à l'Assemblée nationale : « Cette régulation à répétition a remis en cause, au moment où bien des opérations étaient lancées, plusieurs de nos programmations, notamment en matière immobilière et, bien entendu, en termes d'aide publique au développement et de coopération (...).

« C'est là un sujet de réflexion pour l'avenir. Dès lors que notre politique étrangère s'inscrit dans les priorités voulues par le Président de la République et le Gouvernement et approuvées par la représentation nationale, nous devons tout faire pour la soustraire aux aléas de la régulation budgétaire. Car c'est le crédit même de notre pays qui est remis en cause face à nos partenaires étrangers.

« Vous m'interrogez sur l'avenir de l'exécution budgétaire. Si le budget que je vous sou mets aujourd'hui est exécuté tel que vous voudrez bien le voter, alors, oui, nous aurons un appareil diplomatique, consulaire et de coopération à hauteur de nos ambitions et des responsabilités particulières qu'a la France dans le monde. J'ai d'ailleurs déclaré la même chose l'année dernière, à cette même tribune : le budget 2003 était, au moment de son adoption par le Parlement, un budget réaliste et adapté à nos besoins, s'il avait pu être exécuté tel que vous l'aviez voté »².

Il semble indispensable, pour l'année 2004, que le ministère des affaires étrangères puisse connaître, aussi tôt que possible, le montant des crédits susceptibles de faire l'objet d'une régulation. **Le caractère erratique de la régulation et l'absence de visibilité des postes quant aux ressources disponibles posent problème, au moins autant que la diminution des ressources proprement dite.** On relèvera que le projet de budget des affaires étrangères pour 2004 intègre en partie les difficultés de gestion liées à la régulation, en prévoyant une ligne de crédits d'un montant de 4 millions d'euros pour permettre d'abonder en cours de gestion les moyens de fonctionnement des services. Il s'agit en particulier d'éviter des situations de défaut de paiement qui résulteraient, dans certains postes, de la mise en oeuvre des mesures de régulation budgétaires.

E. DE RÉELLES DIFFICULTÉS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT

Compte tenu des mesures de régulation budgétaires, le ministère des affaires étrangères n'a pas été en mesure de payer certaines entreprises contractantes dans le cadre de ses opérations d'investissement immobilier. Il est ainsi sous la menace de plusieurs actions en justice et a mis certaines entreprises dans une situation financière difficile.

² In JO Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 7 novembre 2003, page 10248.

Votre rapporteur considère qu'il est inacceptable de ne pas payer dans les délais requis les entreprises choisies pour effectuer des travaux immobiliers : cela expose le ministère au paiement ultérieur de pénalités, ce qui ne constitue pas une bonne opération financière, et une telle impécuniosité nuit considérablement à l'image de la France à l'étranger.

Il insiste sur **l'immense fossé qui existe entre les besoins identifiés par le ministère des affaires étrangères en matière immobilière et les ressources dont il dispose sur le titre V**. Votre rapporteur a pu constater, lors de ses déplacements à l'étranger, l'incapacité du ministère des affaires étrangères à subvenir à ses besoins en matière d'investissements immobiliers. **Compte tenu de l'érosion de ses crédits d'investissement constatée depuis plusieurs années, le ministère des affaires étrangères n'est plus en mesure d'entretenir de manière satisfaisante son parc immobilier à l'étranger et de procéder aux travaux nécessaires pour adapter la carte de ses implantations**. Une telle situation ne saurait perdurer : d'une part, elle conduit à rendre pérennes des situations provisoires pour le moins inadaptées, d'autre part, elle donne de la France l'image d'un pays impécunieux, qui laisse à l'abandon certains de ses bâtiments.

A l'occasion d'une récente mission d'évaluation et de contrôle en Turquie (septembre 2003), votre rapporteur a eu l'occasion de constater l'ampleur des problèmes posés par le faible niveau des crédits d'investissement du ministère des affaires étrangères. Les seuls investissements nécessaires en Turquie pour mettre aux normes para-sismiques nos implantations accueillant du public, absorberaient, en effet, la quasi-totalité des ressources disponibles sur le titre V du budget des affaires étrangères.

Dans ce contexte, il est indispensable de prendre des décisions radicales : ou les moyens d'investissement du ministère des affaires étrangères sont revalorisés, ou il convient de vendre les immeubles dont les travaux de rénovation ou de mise aux normes ne pourront être financés avant plusieurs années. La pire des solutions paraît être celle qui prévaut à l'heure actuelle : **la valeur de notre patrimoine immobilier à l'étranger diminue d'année en année du fait d'un entretien insuffisant, ce qui augmente les coûts des travaux ultérieurs, ou, en cas de revente, entraîne une dépréciation des recettes correspondantes**. Il convient d'ajouter à ces coûts celui de la location de salles ou d'immeubles pour permettre la poursuite de l'activité des postes lorsqu'un bâtiment est fermé du fait, par exemple, de sa non-conformité aux normes de sécurité. Les gouvernements locaux voient dans le dépérissement de nos immeubles non pas le résultat de notre impécuniosité mais de notre mépris ou de notre indifférence à leur égard.

Enfin, votre rapporteur souligne la lourdeur des procédures de cession et d'acquisition de biens immobiliers à l'étranger. Le ministère des affaires étrangères devrait être en mesure de mener une politique domaniale plus

réactive, de nature à permettre une rationalisation de ses implantations immobilières. A titre d'exemple, votre rapporteur relève que la résidence de l'ambassadeur de France en Argentine est trop éloignée du centre de Buenos Aires pour que des déjeuners ou dîners de travail, voire des réceptions, puissent y être donnés³. Compte tenu de la crise financière sévissant en Argentine, et de la chute des prix de l'immobilier en résultant, votre rapporteur considère qu'il aurait été souhaitable de saisir cette occasion pour acquérir une nouvelle résidence en centre ville, tout en réservant à des jours meilleurs la vente de l'actuelle résidence.

F. LA LOLF : UNE RÉPONSE ADAPTÉE AUX CONTRAINTES PESANT SUR LE BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) au sein du ministère des affaires étrangères pose un certain nombre de questions, relatives à la définition des missions, des programmes et des indicateurs de performance. Elles feront l'objet d'un arbitrage prochainement. Votre rapporteur émet un certain nombre de remarques et de critiques sur ces questions.

Il souligne que **la mise en œuvre de la LOLF permettra de remédier à un certain nombre de difficultés de gestion que connaît actuellement le ministère des affaires étrangères**. La fongibilité des crédits entre les différents titres – à l'exception toutefois des dépenses de personnel, permettra de mieux répartir l'impact des éventuelles mesures de régulation budgétaire, d'une part, et de procéder à des redéploiements de crédits afin d'augmenter les ressources consacrées, par exemple, aux investissements immobiliers, d'autre part.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, près des deux tiers des réponses seulement étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

³ Votre rapporteur souligne que ce cas n'est pas isolé ; c'est, en particulier, également le cas de la résidence du représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles.

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits du ministère des affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 2004

(en euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution 2004/2003 (en %)
Titre III – Moyens des services	1.541.110.346	1.504.599.960	- 2,37 %
Titre IV – Moyens d'intervention	1.780.148.400	1.807.337.053	+ 1,53 %
Total dépenses ordinaires			
Titre V – Investissements exécutés par l'Etat			
CP	46.811.000	42.000.000	- 10,28 %
AP	58.811.000	45.000.000	- 23,48 %
Titre VI – Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
CP	749.391.000	867.390.000	+ 15,74 %
AP	384.791.000	344.390.000	- 10,50 %
Total (CP+DO)	4.117.460.746	4.221.327.013	+ 2,52 %
Total (AP)	384.849.811	344.435.000	- 10,50 %

Source : bleu budgétaire

Pour l'année 2004, le budget des affaires étrangères devrait s'élever à 4.221,3 millions d'euros en moyens de paiement, soit **une augmentation de 103,9 millions d'euros et de 2,52 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003**. Cette progression succède à une progression des crédits de 13,34 % entre 2002 et 2003, imputable toutefois en grande partie à la réévaluation de la budgétisation des crédits consacrés au Fonds européen de développement (FED), dans un souci de sincérité budgétaire. **La progression des crédits entre 2003 et 2004 résulte de l'augmentation importante (+ 118 millions d'euros) des crédits du titre VI, consacrés à l'aide publique au développement (APD), qui est supérieure à l'augmentation globale du budget du ministère. L'ajustement des crédits s'effectue, pour l'essentiel, sur le titre III consacré aux dépenses de personnel et de fonctionnement, et, de manière plus marginale compte tenu des volumes en jeu, sur les dépenses d'investissement. Les crédits d'intervention sont en légère augmentation.**

A. EVOLUTION GÉNÉRALE PAR TITRE

1. Titre III - Moyens de fonctionnement : une diminution de 2,4 %

Les crédits prévus pour 2004 sur le titre III atteignent 1.504,6 millions d'euros, soit une diminution de 36,51 millions d'euros et de 2,4 % par rapport à la loi de finances pour 2003. Cette diminution des crédits résulte principalement des mesures suivantes :

- révision des services votés, pour un montant de 39,30 millions d'euros ;
- moyens nouveaux représentant un montant de + 38,42 millions d'euros ;
- mesures de non-reconduction d'un montant de - 31,35 millions d'euros ;
- mesures d'ajustement pour - 12,23 millions d'euros ;
- ajustement des crédits évaluatifs ou provisionnels pour un montant de + 4,75 millions d'euros ;
- extension en année pleine de deux mesures, pour un montant de + 2,32 millions d'euros ;
- enfin, transferts de crédits pour un montant de + 0,87 million d'euros.

a) Les mesures d'ajustement

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

- ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels : + 2,02 millions d'euros ;
- ajustement de la subvention versée à l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) : + 7,63 millions d'euros ;
- ajustement des crédits de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) : - 2,26 millions de francs. Cet ajustement résulte de la contraction du montant de plusieurs mesures : un ajustement à la baisse de 5,13 millions d'euros des crédits de rémunération pour tenir compte de la variation des taux de change et des prix, une inscription de crédits de 1,43 million d'euros pour financer la hausse des rémunérations en 2002, ainsi que de trois autres mesures portant sur des montants plus modestes : le

versement d'indemnités exceptionnelles pour 0,77 million d'euros, la revalorisation des carrières des enseignants pour 0,5 million d'euros, et l'extension, en année pleine, de la rémunération des personnels recrutés en septembre 2003 pour le lycée d'Alger, pour 0,17 million d'euros ;

- ajustement des crédits de rémunération pour tenir compte des variations des taux de change et des prix, pour un montant de 19,18 millions d'euros.

b) La révision des services votés

La révision des services votés porte essentiellement sur :

- la suppression de 100 emplois : 5,43 millions d'euros. Pour mémoire, 55 emplois avaient été supprimés dans la loi de finances pour 2003, pour une économie de 3,46 millions d'euros ;

- la diminution des indemnités de résidence à l'étranger : 20 millions d'euros ;

- la diminution des indemnités des personnels expatriés de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger : 6 millions d'euros ;

- la réduction des moyens de fonctionnement de 7,87 millions d'euros (dont 5,43 millions d'euros au titre de la rationalisation du réseau diplomatique et consulaire et 2,44 millions d'euros au titre de la rationalisation du réseau des établissements culturels).

c) La prise en compte de l'effet change-prix

Le ministère des affaires étrangères est 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 avait connu une hausse continue, qui avait provoqué des pertes de change pour le ministère. L'appréciation de l'euro au cours de l'année 2003 a « changé la donne » et permis au ministère de disposer d'une marge de manœuvre supplémentaire : la diminution de près de 16 % du cours du dollar en euro et l'appréciation de l'euro face à l'ensemble des autres monnaies a permis des **gains, évalués, en année pleine, à 56 millions d'euros** (27,7 millions d'euros sur les rémunérations, dont 19 millions d'euros sont reversés à l'exercice 2004, 15,5 millions d'euros pour les contributions internationales et 12,5 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement).

Impact de l'effet-change sur les crédits des affaires étrangères

Projet de loi de finances	2002	2003	2004
Hypothèse du cours du dollar (en euros)	1,06	1	1
Évolution n / n+1	+ 6 %	- 5,6 %	-
Cours du dollars constaté en euros (source : FMI)	1,07	0,90	?
Evolution n/ n-1	- 4,5 %	- 15,9 %	?
Impact en gestion (en millions d'euros)	- 30,7	+ 56	?
Couverture PLF (en millions d'euros)	+ 14,5	+ 8,1	- 19

Source : ministère des affaires étrangères

Pour mémoire, l'effet des changes et des prix intervient à trois niveaux, dont seuls les deux premiers sont compensés en gestion :

- s'agissant des rémunérations, la mise à jour trimestrielle des indices des prix et des taux de change permet une correction rapide des écarts entre prévision et constatation. La loi de finances rectificative permet, le cas échéant, d'ajuster les dotations. On rappellera toutefois que si l'impact des évolutions de change et de prix sur les rémunérations des expatriés est pris en compte, tel 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 centres bénéficiant de l'autonomie financière ;

- pour les contributions internationales obligatoires, le besoin supplémentaire pouvant résulter d'une évolution défavorable du change euro / dollar est abondé par un chapitre prévisionnel du budget des charges communes ;

- enfin, s'agissant des dépenses de fonctionnement et d'intervention, l'effet change-prix est entièrement supporté en gestion par le ministère des affaires étrangères.

d) Les moyens nouveaux

Les moyens nouveaux du titre III pour 2004 s'élèvent à 38,42 millions d'euros, soit un montant comparable à celui qui figurait dans la loi de finances pour 2003.

Les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

- l'**OFPRA** (Office français de protection des réfugiés et des apatrides) : + 7,72 millions d'euros (après une mesure nouvelle de 5,41 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003) ;

- l'**AEFE** -Agence pour l'enseignement du français à l'étranger : + 10,34 millions d'euros afin de prendre en compte l'incidence de la réforme des rémunérations des personnels (après une mesure nouvelle de 15,95 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003) ;

- les **dépenses d'informatique et de télématique** : + 8,32 millions d'euros (après une mesure nouvelle de 5,77 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003) ;

- la revalorisation de la condition des recrutés locaux : + 4,2 millions d'euros (dont 2,2 millions d'euros pour les services du ministère et 2 millions d'euros pour les établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger) ;

- l'inscription d'un crédit permettant d'abonder en cours de gestion les moyens de fonctionnement des services : + 4 millions d'euros ;

- enfin, la revalorisation des indemnités : + 3,58 millions d'euros (dont 2,13 millions d'euros au titre de la revalorisation des primes de rendement).

2. Titre IV – Interventions publiques : une légère progression

Les crédits d'intervention du titre IV connaissent une légère augmentation (+ 1,53 %) dans le projet de loi de finances pour 2004, après une progression, à périmètre constant, de 6,06 % dans la loi de finances pour 2003.

L'évolution globale prévue pour 2004 recouvre en réalité d'importants mouvements de crédits.

Les mesures d'ajustement représentent un accroissement des crédits de 30,13 millions d'euros. Elles résultent, pour l'essentiel, de l'ajustement des **crédits relatifs aux concours financiers destinés à l'ajustement structurel et aux contrats de désendettement-développement** (pour 30,5 millions d'euros), et, marginalement, de la diminution des crédits de 0,37 million d'euros au titre de l'assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés en France (dont - 0,27 million d'euros au titre de l'emploi et la formation des Français à l'étranger).

La révision des services votés porte sur 28,09 millions d'euros au titre des moyens d'intervention (sur le chapitre 42-15 « coopération internationale »).

Les mesures correspondant aux moyens nouveaux portent sur 26,49 millions d'euros. Pour mémoire, elles correspondaient à un montant de 109,7 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003, compte tenu notamment de la création des contrats de désendettement-développement (C2D), dotés de 91 millions d'euros.

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

- les **actions au profit de la francophonie** : + 20 millions d'euros (dont 10 millions d'euros dans le cadre des contributions volontaires de la France au Fonds multilatéral unique (FMU) pour financer des actions de soutien à la francophonie et 10 millions d'euros pour renforcer les programmes de bourses dans le cadre des actions de soutien à la Francophonie). Ces moyens nouveaux correspondent aux **engagements pris par le Président de la République à l'occasion du sommet de la Francophonie de Beyrouth, à l'automne 2002** ;

- les opérations exceptionnelles sous la forme d'**aides budgétaires** : + 5 millions d'euros ;

- l'augmentation des crédits inscrits au titre du Fonds de coopération pour le Pacifique : + 1,12 million d'euros.

3. 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** : - 23,48 %, après - 13,3 % en 2003 et - 3,1 % en 2002.

Le total des autorisations de programme s'établit à 45 millions d'euros, dont 26,08 millions d'euros pour l'« acquisition, la construction, la réhabilitation et l'entretien du domaine de l'Etat à l'étranger – contrôle des flux migratoires » (soit une diminution de 1,92 million d'euros, après une diminution de 6,3 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003), 8,17 millions d'euros pour les établissements d'enseignement (contre 15 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003), 3,13 millions d'euros pour les instituts et centres culturels français (soit un retour au niveau de 2002, après une dotation de 10 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003), 4,21 millions d'euros pour les travaux de gros entretien à l'administration

centrale (contre 2 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003). Les autorisations de programme concernant le chiffre et la communication sont en très légère diminution, à 3,42 millions d'euros.

Après une diminution de 13,5 % en loi de finances pour 2003, les crédits de paiement demandés pour 2004 diminuent à nouveau de 10,3 % pour s'établir à 42 millions d'euros.

4. Titre VI - Subventions d'investissement : une forte progression au titre de l'aide publique au développement

Pour l'année 2002, les autorisations de programme correspondant à la participation de la France au 9^{ème} Fonds européen pour le développement (FED) s'élevaient à 3,35 milliards d'euros, compte tenu du fait que les autorisations de programme correspondant à toute la période de programmation du 9^{ème} FED (2000-2005) avaient été ouvertes sur cet exercice.

Dans le projet de budget pour 2003, l'ensemble des autorisations de programme sur le titre VI ne s'élevaient qu'à 384,4 millions d'euros, soit un montant près de dix fois inférieur. Dans le projet de loi de finances pour 2004, leur montant est de 344,4 millions d'euros, en diminution de 10,5 % par rapport à l'année antérieure. Cette diminution est répartie de manière équilibrée entre le fonds de solidarité prioritaire (chapitre 68-91) et les dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement -AFD- (chapitre 68-93).

Les crédits de paiement correspondant au FED sont en progression, passant de 496 millions d'euros à 565 millions d'euros (soit une hausse de 14 %). Pour mémoire, ils s'élevaient à 218,46 millions d'euros dans la loi de finances pour 2002. Cette progression résulte de la volonté du ministère des affaires étrangères de prévoir 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 565 millions d'euros se rapproche du montant des appels de fonds prévus par la Commission européenne pour l'année 2004, soit 593 millions d'euros. **La dotation figurant dans le projet de loi de finances pour 2004 correspond donc à 95 % des appels de fonds programmés par la Commission européenne.** Pour mémoire, la dotation inscrite en loi de finances pour 2003 correspondait à 90 % des appels de fonds prévus. **Une mesure devra donc être prévue en loi de finances rectificative pour 2003 afin de permettre au ministère des affaires étrangères de faire face au dernier appel du FED pour l'exercice en cours.**

Les crédits permettant de financer les projets de développement mis en œuvre par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) d'une part, et par l'AFD d'autre part, sont en progression :

- les crédits de paiement du FSP s'établissent à 140 millions d'euros en autorisations de programme, soit une hausse de 28 millions d'euros par rapport à l'année 2003 ;

- les crédits de paiement affectés à l'AFD s'établissent à 158 millions d'euros, en hausse de 21 millions d'euros par rapport à l'année 2003.

Sur le même titre, le réseau des alliances françaises bénéficie de 2,85 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement, pour financer des opérations de rénovation, ce qui correspond à une légère diminution des autorisations de programme et une stabilisation des crédits de paiement par rapport aux deux années précédentes.

Enfin, les subventions d'investissement dans le cadre de l'aide à des projets de coopération passent de 0,5 million d'euros à 0,3 million d'euros en autorisations de programmes et restent stables à 0,3 million d'euros en crédits de paiement. Quant aux subventions d'investissement dans le cadre de l'aide à des projets de coopération militaire, elles augmentent, passant de 0,9 million d'euros en autorisations de programme (AP) et 0,85 million d'euros en crédits de paiement (CP) à 1,24 million d'euros en AP et en CP en 2004.

B. LES EMPLOIS

1. 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.

S'agissant de la gestion des effectifs, le rapport du contrôle financier près le ministère des affaires étrangères sur la gestion 2002 indique que « ... au total, les effectifs employés par le ministères des affaires étrangères s'élèvent à environ 19.000 agents, dont 47 % d'agents recrutés locaux.

Si, comme le fait la Cour des comptes, on prend en compte les différents personnels rémunérés directement par le ministère (au prorata des contributions financières qu'il alloue à divers organismes, notamment l'AEFE pour les résidents et recrutés locaux), l'ensemble des effectifs pris en charge directement ou indirectement par l'intermédiaire d'établissements ou d'associations subventionnées, s'élève à 25.541 agents ».

Pour les seuls « emplois directs », le tableau de « correspondance » entre emplois budgétaires et effectifs réels s'établit comme suit pour 2003 (situation arrêtée au 31 juillet).

	2002			2003 (situation au 31 juillet)		
	Emplois budgétaires	Effectifs réels	Différence	Emplois budgétaires	Effectifs réels	Différence
Total	9.466	8.872	- 594	9.409	8.907	- 502
dont :						
Administration centrale	4.032	4.081	+ 52	3.993	4.117	+ 124
Services à l'étranger	5.434	4.791	- 643	5.416	4.790	- 626

Sources : bleu budgétaire

2. La forte diminution des emplois budgétaires en 2004

a) Les emplois budgétaires

Avec 9.293 emplois inscrits dans le « bleu » des affaires étrangères au titre du projet de loi de finances initiale pour 2004, les emplois budgétaires du ministère des affaires étrangères subissent pour la deuxième année consécutive une diminution importante, après une relative stabilité les années précédentes (9.475 emplois en 2000, 9.471 en 2001 et 9.466 en 2002). Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit en effet la **suppression de 116 emplois budgétaires, soit près du double de la diminution enregistrée en 2003**. Cette évolution correspond à la volonté du gouvernement de ne pas remplacer systématiquement tous les départs en retraite. **Le ministère des affaires étrangères montre l'exemple, en ne renouvelant que 54 % des départs en retraite. Cette mesure est conforme aux souhaits de votre commission des finances**, qui considère que la « conjoncture démographique » constitue une occasion unique pour réduire le volume de l'emploi public et, à terme, le niveau des prélèvements obligatoires.

Au total, en 2004, les emplois du ministère des affaires étrangères se répartiront entre 6.990 titulaires (- 50 emplois) et 1.867 contractuels (- 66 emplois), auxquels il convient d'ajouter 436 militaires sous contrat et de carrière (soit un effectif stable par rapport à 2003). Alors que l'on observait depuis plusieurs années une diminution du nombre de contractuels et une augmentation parallèle du nombre de titulaires, évolution qui s'expliquait notamment par la mise en oeuvre des politiques de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, **la diminution des effectifs budgétaires prévue pour l'année 2004 touche à la fois les personnels titulaires et les personnels contractuels**.

Evolution des effectifs du ministère des affaires étrangères depuis 2002

	Effectifs au 31/12/2002 (rappel)	Effectifs au 31/12/2003	Suppressions d'emplois	Créations d'emplois	Effectifs pour 2004	Différence entre 2004 et 2003
Administration centrale, dont :	4.032	3.993	- 521	+ 455	3.927	-66
Titulaires	3.424	3.403	- 137	+ 95	3.361	- 42
Contractuels	535	517	- 384	+ 360	493	- 24
Militaires sous contrat et de carrière	73	73	-	-	73	-
Services diplomatiques et consulaires à l'étranger (1) , dont :	4.199	4.201	- 552	+ 597	4.246	+ 45
Titulaires	3.609	3.637	- 482	+ 474	3.629	- 8
Contractuels	242	201	- 51	+ 104	254	+ 53
Militaires sous contrat et de carrière	348	363	- 19	+ 19	363	-
Services et établissements culturels de coopération (contractuels)	1235	1.215	- 95	-	1.120	- 95
Effectifs totaux	9.466	9.409	- 1.168	+ 1.052	9.293	- 116

Source : bleu budgétaire

(1) Les créations d'emplois correspondant à l'expérimentation de budgets par pays (chapitre 37-30 – Dotations globalisées) ont été intégrées à cette ligne, afin de permettre des comparaisons à périmètre constant.

b) Les recrutés locaux

S'agissant des recrutés locaux, le tableau ci-après retrace leur évolution depuis 1997 :

Evolution des recrutés locaux dans le réseau diplomatique, consulaire et culturel depuis 1997

	1997	1998	1999	2000	2001*	2002	2003
Agents de bureau MAE	2.253	2.201	2.170	2.320	2.486	2.543	2.561
Agents de service MAE	3.380	3.329	3.167	3.574	3.392	3.352	3.324
Ex-Coopération	502	484	562				
TOTAL	6.135	6.014	5.899	5.894	5.878	5.895	5.885

Source : ministère des affaires étrangères

* : à compter de 2000, les effectifs comprennent l'apport des recrutés locaux de l'ex- ministère de la coopération des DCMD.

Au 1^{er} janvier 2003, le réseau diplomatique, consulaire et culturel employait 5.885 agents de recrutement local, parmi lesquels 2.561 sont des auxiliaires de bureau et 3.324 occupent des fonctions de service. En réponse à une question de votre rapporteur spécial, le ministère des affaires étrangères indique que « *la progression de ces effectifs demeure maîtrisée grâce à la mise œuvre d'un processus de rationalisation des emplois locaux* ». Il précise que ce processus consiste « **à supprimer les emplois redondants, notamment s'agissant des personnels de service** » et « **à mieux répartir les agents de catégorie C et les agents de recrutement local dans les services consulaires et culturels. Il est notamment envisagé de substituer, dans les services de coopération et d'action culturelle, des emplois locaux aux emplois de titulaires C qui seraient ainsi redéployés vers des secteurs plus sensibles et où le nombre d'agents titulaires est manifestement insuffisant (visas)** ».

Entre 1997 et 2003, le nombre de recrutés locaux employés par le réseau diplomatique, consulaire et culturel est passé de 6.135 à 5.885, soit une diminution de - 4, 07 %.

Pour l'année 2003, le ministère des affaires étrangères indique que le budget consacré au recrutement local, établi à 87,4 millions d'euros, a subi deux régulations budgétaires : un gel budgétaire de 1 million d'euros et un gel des crédits de report d'un montant de 1,35 million d'euros. Dans ces conditions, il souligne qu'il n'est pas en mesure de confirmer l'application, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2003, des mesures de revalorisation décidées par la commission interministérielle sur le coût de la vie. De même, il se voit contraint de limiter la mise en œuvre des nouvelles grilles de salaires aux postes hautement prioritaires. Il convient de rappeler que le ministère des affaires étrangères a lancé un programme de revalorisation des grilles de rémunération « *afin de remédier aux importants décrochages constatés entre les niveaux de rémunération prévus par les grilles de salaires et les niveaux pratiqués sur le marché local du travail, perturbant ainsi le recrutement d'agents qualifiés ou conduisant à un nombre élevé de démissions* ». Ainsi, 77 grilles salariales ont été revalorisées depuis 1999, et quatorze pays ont bénéficié en 2002 d'une refonte de leur grille des salaires⁴. Le ministère souligne que « *la mise en oeuvre de ce plan d'action ambitieux, prévue initialement sur 4 ans, a été freinée par l'impact négatif de l'évolution des taux de change dans les pays où la monnaie est liée au dollar américain* » ; même si, en 2002, la bonne tenue de l'euro face au dollar a permis de dégager un gain suffisant pour assurer le financement de certaines mesures de revalorisation des grilles de salaires et de protection sociale, pour un montant total de près de 0,7 million d'euros, la mise en œuvre du plan d'action a pris du retard.

⁴ Il s'agit des pays suivants : Algérie, Bangladesh, Croatie, Côte d'Ivoire, Grèce, Inde, Libye, Nigeria/Abuja, Papouasie Nouvelle Guinée, Paraguay, Portugal, Sao Tome, Tanzanie, Trinidad et Tobago.

Pour l'année 2003, le ministère des affaires étrangères considère que « *le contexte budgétaire n'incite pas à l'optimisme en raison de la double régulation qui pèse actuellement sur les crédits de rémunération du personnel de recrutement local (gel budgétaire et gel des crédits de report). La poursuite du Plan d'action devrait en subir gravement les conséquences. Pour l'heure, seules les grilles pour l'Islande et Fidji ont été revues. Dans l'hypothèse où une marge de crédits suffisante pourrait être dégagée, grâce notamment à la baisse du dollar, les dossiers en souffrance depuis plus de deux ans seront traités en priorité : Maroc, Congo, Danemark, Vanuatu, Rwanda, Taiwan, Irlande, etc* ».

Pour l'année 2004, le ministère des affaires étrangères indique qu'il souhaite « *poursuivre la mise en oeuvre du plan de revalorisation, notamment sous l'angle de la protection sociale et de la revalorisation de grilles de salaires manifestement obsolètes* », sans toutefois préciser l'ampleur des crédits consacrés à cet objectif.

Votre rapporteur insiste sur l'importance de la mise en oeuvre de ce plan. Il rappelle que le nombre de recrutés locaux avait fortement augmenté, à la fin des années 1990, et ce, de manière quelque peu désordonnée :

- les grilles de salaires n'étaient pas réévaluées régulièrement et devenaient totalement obsolètes et inadaptées à la situation du marché local. Par ailleurs, elles n'étaient pas harmonisées entre les différents services français situés dans un même pays. Cette situation présentait des inconvénients majeurs, entraînant le départ des recrutés locaux des chancelleries diplomatiques vers des entreprises multinationales, voire, comme votre rapporteur avait eu l'occasion de le constater, vers les postes d'expansion économique (PEE, aujourd'hui missions économiques), qui leur offraient des rémunérations nettement supérieures. Le personnel le plus expérimenté et le plus compétent était généralement débauché en priorité, ce qui entraînait une perte de compétence et de « mémoire » particulièrement dommageable pour le ministère des affaires étrangères ;

- la situation des recrutés locaux au regard de leurs obligations sociales et fiscales n'était généralement pas prise en compte de manière adéquate, ce qui les rendait particulièrement vulnérables.

Des progrès significatifs ont été accomplis afin de « remettre de l'ordre » et de garantir des conditions de travail décentes aux recrutés locaux, qui constituent une force d'appoint indispensable au bon fonctionnement de nos postes à l'étranger.

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a conféré une base légale au recrutement local en précisant que *« lorsque les nécessités du service le justifient, les services de l'Etat à l'étranger peuvent, dans le respect des conventions internationales du travail, faire appel à des personnels contractuels recrutés sur place, sur des contrats de travail soumis au droit local, pour exercer des fonctions concourant au fonctionnement desdits services »*.

Un plan d'action pour la valorisation et la modernisation de la gestion du recrutement local a été mis en œuvre, un guide de gestion traduisant les principes de ce plan en règles concrètes en 2001.

Enfin, les règlements intérieurs et les contrats de travail ont été révisés, chaque poste doit mettre en place un règlement intérieur concerté et validé par un avocat spécialisé, précisant les dispositions directement applicables aux agents en application du droit local. Une mise en conformité totale des contrats de travail et de la gestion des recrutés locaux avec le droit local a été entreprise, pays par pays.

C. L'EXECUTION BUDGÉTAIRE EN 2002 ET 2003

1. L'année 2002

a) Une forte régulation budgétaire

S'agissant de l'exécution budgétaire relative à l'exercice 2002, le rapport précité du contrôleur financier mentionne quelques faits caractéristiques de la gestion 2002 : *« La gestion a été marquée par des mesures de régulation budgétaires qui ont fait appel à différentes techniques :*

- dès le 25 février un plafond de dépenses au 31 juillet a été établi à hauteur d'environ 50 % des dotations de chaque chapitre au titre de la régulation dite républicaine ;

- le 12 août un gel de 160,05 millions d'euros en DO+CP (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et de 106,1 millions d'euros en AP (autorisations de programme) auquel fait suite un dégel de 81,90 millions d'euros en DO+CP et de 77 millions d'euros en AP à compter du 28 octobre ;

- une annulation de 71,79 millions d'euros en DO+CP et de 23,98 millions d'euros en AP en fin d'exercice ;

- une obligation de report à hauteur de 121 millions d'euros qui a conduit certains chapitres à des reports de charge sur l'année 2003.

L'ensemble de ces mesures et le calendrier adopté n'ont pas été sans conséquences sur l'activité des services gestionnaires »⁵.

La Cour des comptes constate que « la régulation budgétaire de 2002 (gels quatre fois supérieurs à ceux de 2001, annulations quatre fois supérieures à 2001, 17 fois supérieures à 2000 et 4,7 fois supérieures à 1999) a contribué à faire perdre, une fois de plus, une bonne partie de son sens à l'autorisation parlementaire en retirant toute lisibilité à la notion de crédits ouverts et a fortiori de crédits votés »⁶.

Par ailleurs, la Cour des comptes indique un peu plus loin que « la pratique de la sous-dotation systématique de certains chapitres s'est poursuivie. En ce qui concerne les contributions obligatoires aux dépenses internationales, la sous-dotation très nette du chapitre, comme les années antérieures (+ 0,5 % en LFI alors que le déficit à venir était estimé à 120 millions d'euros) a contraint à une dotation en LFR d'août de 110 millions d'euros. Cette sous dotation chronique a été corrigée pour l'exercice 2003 par un accroissement de 65 millions d'euros de la dotation, remise à niveau qui doit être appréciée comme un effort de sincérité budgétaire, mais qui restera insuffisante puisque le déficit prévisionnel pour 2003 est encore estimé à 35,6 millions d'euros.

*La participation de la France au FED (chapitre 68-02) est encore plus caractéristique de cette pratique. Avec une dotation très insuffisante en LFI (218,5 millions d'euros) et malgré des reports records, supérieurs à la dotation initiale (285,7 millions d'euros), les crédits disponibles n'ont permis de répondre entièrement qu'aux trois premiers appels de fonds. Ils n'ont pas permis d'honorer la totalité de la troisième tranche du FED, appelée début juillet. La demande de décret d'avance formulée par le ministère n'ayant pas eu de suite, cette défaillance a généré des intérêts de retard. Si la dotation de 137 millions d'euros en LFR d'août a permis par la suite d'honorer les engagements, l'erreur grossière de prévision sur le volume des appels de fonds pour 2002 a contraint d'annuler 44,95 millions d'euros en fin d'exercice. **De tels mouvements erratiques, qui portent au demeurant sur des montants considérables, et qui sont sources de dépenses supplémentaires, laissent perplexes sur la gestion de ce chapitre ».***

b) D'importantes ouvertures de crédits en loi de finances rectificative

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2002, votre rapporteur avait dénoncé l'insuffisance de plusieurs lignes de crédits, en particulier, celles du fonds européen de développement (FED), des contributions obligatoires et de la rémunération des personnels. L'impasse budgétaire que présentait votre rapporteur s'est vérifiée, puisque la loi de

⁵ In Rapport sur la gestion 2002 – contrôle financier près le ministère des affaires étrangères.

⁶ In Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, page 237.

finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a ouvert des crédits pour un montant total de 274,7 millions d'euros, soit 7 % du budget défini par la 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'investissement, les crédits de paiement ouverts par cette 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).

La loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a procédé à des ouvertures de crédits pour un montant de 47,9 millions d'euros, et à des annulations de crédits pour un montant de 72,1 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et de 49,1 millions d'euros pour les dépenses en capital, en contrepartie de l'ouverture d'un crédit de 1,5 million d'euros sur le chapitre 57-10.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, « *la discordance entre crédits disponibles s'est fortement accrue* ».

Le tableau ci-après, tiré de ce rapport, indique les modifications de crédits ayant affecté le budget des affaires étrangères par voie législatives et réglementaires entre 1999 et 2002.

Modifications législatives et réglementaires - 1999-2002

(en millions d'euros)

	2002	2002/01	2001	2001/00	2000	2000/99	1999	1999/98
	M€	%	€	%	€	%	€	%
LFI	3629,6*	7,8*	3368	5,1	3196,1	0,7	3172,7	-0,5
LFR (ouvertures)	324,1	68,5	192,3	6,9	179	410	43,6	-0,6
Annulations (yc LFR)	121,2	633	-19,1	433	-4,4	-72	-16,1	-52,3
Virts, Trsf, Répart,	-65,1	78,9	-36,4	ND	16,3	338	4,8	38
Fonds de concours	15,5	-12	17,6	-125	39,7	5,5	37,5	-7,8
Reports	635,2*	61,1**	394,3	-8,1	426,2	7,6	396,3	22
Total des modifications	788,5	25,5	548,7	-19,7	656,8	40,8	466,3	20,4
Crédits ouverts	4418,1***	12,8***	3916,7	1,6	3852,9	5,9	3639	1,7
Crédits ouverts/LFI	21,70%		16,30%		20,10%		14,70%	

* 3411,1 M€ et + 1,3 % hors FED, ** 349,4 M€ et - 11,4 % hors FED, *** 3821,8 M€ et - 2,4 % hors FED,

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, page 236

2. L'année 2003

Votre rapporteur spécial a constaté, en 2003, les mêmes effets « désastreux » qu'en 2002 de la régulation budgétaire. Une nouvelle fois, 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.

L'exécution budgétaire des crédits du ministère des affaires étrangères pour l'année 2003 ne diffère pas sensiblement de celle de 2002, si ce n'est du point de vue de la budgétisation – plus sincère – en loi de finances initiale. En effet, des mesures de régulation budgétaires importantes ont, comme pour l'année précédente, occasionné d'importantes tensions sur certains postes de dépense.

Dès le mois de mai 2003, le ministère des affaires étrangères attirait l'attention du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire sur le fait que *« le ministère des affaires étrangères ne peut en aucun cas attendre la fin de l'été sans dégel partiel sur les reports. En effet, les crédits de reports gelés correspondent à des dépenses réalisées en début d'année au titre d'engagements sur la gestion antérieure. Il y a de ce fait risque de cessation de paiement avant septembre 2003 sur plusieurs chapitres »*.

Il était indiqué, à l'appui des demandes de dégel des crédits, que :

- chapitre 37-88 (déplacements et réceptions des ministres) : *« au rythme actuel de consommation des crédits (...), le ministère des affaires étrangères ne sera plus en mesure de financer les déplacements des ministres dès le mois d'août »*.

- chapitre 37-90 (fonctionnement) : « *la régulation supportée par le chapitre atteint 12,5 % des crédits. Les marges de redéploiement de service à service ou depuis les postes n'existent plus. Au rythme, déjà ralenti, des dépenses, la cessation de paiement est certaine dès le mois d'août. (...) Le ministère est dans l'impossibilité de faire face à toute demande urgente qui surviendrait maintenant* ».

- chapitre 57-10 (équipements administratifs et divers) : « *si l'on intègre le gel des reports de crédits de 10,9 millions d'euros, les crédits de paiement sont ramenés à 15,07 millions d'euros.*

Compte tenu du montant des crédits de paiement déjà engagés, des opérations importantes engagées (lycée de Moscou, lycée de Milan, lycée de Milan, lycée d'Alger, opérations à Pretoria, Varsovie, Abidjan, Annaba, La Courneuve) et enfin, du règlement du contentieux pour les chantiers du Quai d'Orsay et de la rue la Pérouse (1,2 million d'euros), les besoins s'élèvent au minimum à 45 millions d'euros, dont 14,7 millions d'euros d'ici le 30 juin prochain. Le service de l'équipement ne disposera plus d'aucun moyen à partir du début du mois de juillet ».

En tenant compte des difficultés rencontrées au titre de l'aide publique au développement (APD) et de la coopération militaire, la demande totale de dégel portait sur 56,71 millions d'euros de reports de crédits.

Au total, les annulations et les gels de crédits ont porté, s'agissant du ministère des affaires étrangères, jusqu'à 284 millions d'euros, soit 15 % des crédits (hors rémunération et engagements internationaux), et une régulation deux fois plus importante que celle subie par le ministère des affaires étrangères au titre de l'année 2002. Une partie de ces crédits a été dégelée progressivement, à compter du mois de juin, compte tenu de la situation de cessation de paiement dans laquelle se trouvaient certaines lignes budgétaires. Toutefois, ces dégels n'ont porté que sur un montant de 40 millions d'euros.

Compte tenu des fortes contraintes ayant pesé sur la gestion du budget des affaires étrangères au cours de l'année 2003, le ministère des affaires étrangères indique que des reports de charge significatifs, d'un ordre de grandeur de 100 millions d'euros, devront être effectués sur l'année 2004.

3. Les effets désastreux de la régulation budgétaire

Votre rapporteur a pu constater, au cours de déplacements à l'étranger, les résultats néfastes de la combinaison de dotations insuffisantes en loi de finances initiale et de la régulation budgétaire. Les conséquences sont particulièrement importantes pour les dépenses d'équipement du ministère, qui portent sur des montants significatifs et dont l'inertie est importante.

Lors d'une mission d'évaluation et de contrôle effectuée en Turquie en septembre 2003, votre rapporteur a constaté que le ministère des affaires étrangères n'était pas en mesure de payer les travaux effectués pour son compte par une entreprise turque. A son retour, il indiquait, dans une lettre d'observation adressée au ministre des affaires étrangères au sujet de travaux en voie d'achèvement au sein de l'ambassade de France à Ankara : *« ces travaux concernent un bâtiment destiné à accueillir le service de coopération et d'action culturelle. D'après les informations que j'ai recueillies, la France a obtenu un devis intéressant auprès de l'entreprise chargée de la réalisation de ces travaux, en échange de l'engagement de payer comptant les sommes dues. Or, depuis plusieurs mois, l'Etat français n'a pas été en mesure de payer l'entrepreneur chargé de réaliser ces travaux. Cette situation constitue une très mauvaise opération financière : le coût des pénalités de retard est en effet largement supérieur au coût de l'emprunt pour l'Etat français. Il me semble donc particulièrement urgent de régler ce problème, qui donne une image de « mauvais payeur » désastreuse auprès des Turcs ».*

Votre rapporteur a souhaité, à son retour en France, en savoir davantage sur les éléments de nature à expliquer cette situation. Il a constaté que la situation qu'il avait rencontrée en Turquie était loin d'être singulière. D'après les informations qu'il a pu recueillir, sur le chapitre 57-10 « équipements administratifs et divers », seulement 6 millions d'euros étaient disponibles, alors que le ministère a une dette sur ce chapitre, résultant d'impayés, portant sur environ 17 millions d'euros. Par conséquent, pas moins de 11 millions d'euros manquaient, au mois d'octobre, pour pouvoir payer les entreprises retenues par la France pour participer à des projets immobiliers. En réponse à une question de votre rapporteur, il lui a été indiqué que les paiements étaient effectués en fonction de la capacité pour l'entreprise contractante de supporter financièrement le manque de recettes, des éventuelles interventions politiques, de l'impact du non-paiement sur l'arrêt du chantier, et enfin, des priorités politiques définies par le ministère.

Votre rapporteur a appris qu'outre la dette existante à l'égard des entreprises, le ministère des affaires étrangères avait également une dette à l'égard du ministère de la défense, qu'il ne payait pas.

Votre rapporteur considère qu'une telle situation n'est pas acceptable : d'une part, elle nuit à l'image de notre pays à l'étranger, d'autre part, elle constitue une désastreuse opération financière.

Par ailleurs, dans certains petits postes, où les possibilités de réallocation de crédits sont limitées, des projets de coopération ont dû être abandonnés, alors même que la France avait engagé sa parole. Dans ces postes, la régulation budgétaire a contraint les agents à « bricoler » des solutions pour maintenir l'essentiel de leur programmation. Votre rapporteur répète qu'**il est indispensable d'assurer une meilleure visibilité aux postes en début d'année, tant la variation des crédits disponibles en cours**

d'année les oblige à « naviguer à vue », alors même que les projets de coopération sont généralement préparés longtemps à l'avance, dans le cadre d'une programmation annuelle.

Il note que, faute de disposer d'une telle visibilité, le ministère des affaires étrangères a obtenu, dans le présent projet de loi de finances, l'inscription d'une mesure nouvelle de 4 millions d'euros, destinée à « *abonder en gestion les moyens de fonctionnement des services* »⁷. Il s'agit de répondre en cours de gestion à des problèmes spécifiques résultant des insuffisances de crédits disponibles dans les postes à l'étranger, qui sont notamment liés aux mesures de régulation budgétaires. Cette mesure, que l'on peut assimiler à une « réserve de précaution », ne répond pas pleinement à l'objection formulée par votre rapporteur spécial, mais devrait permettre de pallier les conséquences les plus graves liées aux mesures de régulation budgétaire.

Il s'agit en quelque sorte d'une prise en compte, dans la budgétisation initiale, des effets potentiels des mesures de régulation budgétaire qui pourraient intervenir au cours de l'exercice 2004. Compte tenu de la situation des finances publiques et de la pression exercée par la Commission européenne afin de ramener le déficit public de la France en dessous du seuil fixé à 3 % du produit intérieur brut par le Pacte de stabilité, on peut en effet considérer, que des mesures de régulation significatives interviendront au cours de l'année à venir.

III. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a notamment pour objet de passer d'un budget de moyens à un budget orienté vers les missions et les résultats. Dans ce cadre, il apparaît opportun d'analyser les agrégats définis par le ministère des affaires étrangères, accompagnés de leurs objectifs et de leurs indicateurs.

⁷ Cette innovation résulte de la mise en place d'une tarification pour frais de dossiers pour les demandes de visas. Un accord entre le ministère des affaires étrangères et le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire a prévu que 4 millions d'euros de crédits supplémentaires seront attribués au ministère des affaires étrangères en 2004 si la recette tirée des visas dépasse de 10 millions d'euros celle enregistrée en 2002.

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 n'ont pas été modifiés par rapport à ceux présentés dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2003.

A. « 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, comme l'indique le bleu « *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 réitère l'observation qu'il avait formulée l'année passée et estime souhaitable de parvenir à terme à une réallocation des moyens figurant dans l'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services ». En effet, 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.

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

On relèvera que les composantes de cet agrégat correspondent, à peu des choses près, aux projets de programmes que le ministère des affaires étrangères envisage de créer, dans le cadre de la nouvelle nomenclature prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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. Un tel changement permettrait, mieux que ne le fait la présentation centrée sur les moyens, maintenue en l'état par le ministère des affaires étrangères, de préfigurer le passage au nouveau cadre défini par la LOLF.

1. La « grande réforme » du ministère des affaires étrangères

A la composante « pôle de gestion transversale » de l'agrégat 11 : « personnel, moyens et équipements des services » sont associés plusieurs objectifs :

1. Moderniser la gestion des ressources humaines ;
2. Moderniser les communications ;
3. Mieux gérer le patrimoine immobilier ;
4. Améliorer l'efficacité de la gestion ;
5. Préparer la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Dans le cadre de la modernisation de l'action et des procédures du ministère des affaires étrangères, souhaitée par le ministre, et des « stratégies ministérielles de réforme » que le Premier ministre a demandé à chaque ministère, le ministre des affaires étrangères a mis en place un Comité de pilotage ayant pour mission, selon un courrier adressé par le ministre au secrétaire général du ministère, M. Hubert Colin de Verdière, « *de fixer les termes de référence des chantiers de réforme, d'en suivre le déroulement et d'en valider les résultats, afin de me soumettre les projets de réforme attendus. Le comité veillera à la cohérence d'ensemble de ces chantiers et des projets de réforme qui en découleront. Ceux-ci concernent tout le champ de l'action extérieure de l'Etat* »⁸. Dans un courrier adressé le 24 septembre 2003 au délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), M. Philippe Zeller, directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères, indique que « *les 107 propositions de ce « plan d'action stratégique » font aujourd'hui l'objet d'une vaste consultation du personnel qui s'achèvera fin octobre. Ce n'est qu'à l'issue de cette concertation que le ministère des affaires étrangères présentera sa stratégie ministérielle de réforme* ».

Le comité de pilotage a structuré ses travaux autour de six chantiers :

Chantier n° 1 : « adapter les structures et les méthodes de travail politique aux nouvelles données internationales » ;

Chantier n° 2 : « restructurer l'appareil public en charge de l'action extérieure de la France » ;

Chantier n° 3 : « moderniser la gestion des services du ministère des affaires étrangères » ;

Chantier n° 4 : « gestion dynamique des ressources humaines » ;

Chantier n° 5 : « valorisation des métiers consulaires » ;

Chantier n° 6 : « valorisation des métiers consulaires ».

⁸ On notera que ce Comité de pilotage vient en quelque sorte se substituer au « Comité de management », chargé de définir et de suivre les axes de modernisation du ministère. Par ailleurs, le « Comité stratégique » n'a pas été réuni en 2003. Le ministère des affaires étrangères indique que « la rénovation de la fonction d'analyse et d'anticipation du ministère fera l'objet de propositions dans le cadre de l'exercice de réforme de l'action extérieure engagé par le ministre ». Enfin, on notera que le Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE), chargé, selon le décret n° 98-66 du 4 juin 1998, 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 crédits d'action extérieure en liaison avec le CICID (Comité interministériel de la coopération et du développement), ne s'est pas réuni depuis janvier 1997.

Chaque chantier a été confié à un directeur d'administration centrale. Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères indique que « *la formule des chantiers et des ateliers a permis d'associer un nombre important d'agents du ministère et d'autres administrations. La publication des termes de référence et des feuilles de route, des rapports d'étape des chantiers et ateliers et du Comité, l'ouverture de forums de discussion sur l'Intranet du ministère visaient aussi à une large participation à l'exercice, dans les postes et à l'administration centrale, jugée essentielle par le Comité pour assurer l'appropriation des réformes à venir par la maison. J'ai réuni à trois reprises les représentants des organisations professionnelles pour les informer de l'avancée des travaux et recueillir leurs observations et suggestions* ».

Le Comité a tenu 31 réunions hebdomadaires, a procédé à l'audition de nombreuses personnalités et a suivi et orienté les travaux des ateliers et chantiers, avant d'en faire la synthèse. Constatant que les recommandations pour la réforme du ministère des affaires étrangères formulées en 1993 dans le cadre du rapport de M. Jean Picq sur la réforme de l'Etat restaient largement pertinentes, mais, pour la plupart, non appliquées, le Comité « *en a conclu à la nécessité de se préoccuper, autant que du contenu des réformes, de leur « appropriation » par l'ensemble des agents du ministère, à tous les niveaux de la hiérarchie. Le Comité recommande de lancer non pas une nouvelle réforme, mise en œuvre à une date donnée, mais un processus dans la durée, qu'il propose d'appeler Plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007* ». L'échéance de ce plan a été choisie par référence à la fin de la législature en cours. Le Comité a veillé à ce que les mesures proposées soient assorties d'un calendrier, s'ouvrant le plus souvent sur des expérimentations. Un suivi régulier de l'application du Plan est prévu. Les résultats obtenus dans sa mise en œuvre devront être un des critères d'évaluation des responsables du ministère, dont l'engagement personnel est indispensable au succès du plan d'action stratégique (...) Les travaux du Comité ont mis l'accent sur la dimension interministérielle de toute l'activité du ministère et la nécessité d'un échange permanent avec la société civile. Une forte communication externe s'impose, pour modifier l'image du ministère et convaincre de sa volonté et de sa capacité à s'adapter et se moderniser, à vivre en phase avec le XXIème siècle et les soucis quotidiens des citoyens (...) Le Plan d'action stratégique réussira si chacun dans le ministère se sent concerné. Une communication interne permanente sera donc elle aussi déterminante. Le message doit être transmis de votre forte implication bien sûr, mais aussi de toute la hiérarchie, comme de l'attention aux problèmes concrets de chacun et d'une volonté d'écoute : communication personnalisée, ne s'adressant pas aux seuls ambassadeurs et directeurs, réunions d'information et d'échange, bulletins réguliers, utilisation des moyens électroniques (forums de discussion), bilans réguliers d'application du Plan (avec mention des difficultés rencontrées et des éventuelles adaptations) devront être utilisés largement pendant les quatre années du Plan d'action stratégique ».

Le tableau ci-après liste les 107 propositions de réformes formulées dans le cadre du Plan d'action stratégique « affaires étrangères 2007 ». Il convient de noter que ces propositions ont été modifiées suite aux concertations effectuées au sein du ministère des affaires étrangères, afin de présenter la stratégie de réforme ministérielle pour les affaires étrangères.

Les 107 propositions de réforme figurant dans le « Plan d'action stratégique affaires étrangères 2007 »

Chantier : 1 : Proposition n° 1 : Direction et animation du Ministère des Affaires étrangères : Conseil d'orientation stratégique, Direction collégiale et autres aménagements de structure

Chantier 1 – Atelier 1 : Mondialisation multilatérisation – Stratégies d'influence

Fonction : anticipation et innovation

Proposition n° 2 : mise en place d'une programmation stratégique

Proposition n° 3 : mettre en place des places des procédures de décision favorisant la collégialité, la responsabilité, la clarté et l'anticipation

Fonction : Promouvoir les idées françaises dans le débat global

Proposition n° 4 : renforcer la production intellectuelle française en matière de politique étrangère

Proposition n° 5 : renforcer l'influence française dans les institutions internationales, et européennes en particulier.

Proposition n° 6 : mieux utiliser les outils d'influence

Fonction : Mise en cohérence des outils et des expertises du ministère

Proposition n° 7 : rapprocher les actions de coopération des priorités politiques (NB : cf. chantier 6, valorisation des métiers culturels et du développement).

Proposition n° 8 : améliorer les mécanismes de gestion de crise (NB : cf l'atelier 4, animation du réseau/communication)

Pour mémoire : gestion plus flexible et mieux intégrée des dossiers transversaux, cf. atelier 4 (animation du réseau/communication).

Chantier 1 – Atelier 2 : Européanisation

Proposition n° 9 : renforcer la fonction européenne et les capacités d'anticipation sur les dossiers européens.

Proposition n° 10 : traitement des questions européennes dans les ambassades bilatérales

Proposition n° 11 : repenser les missions consulaires dans l'Union européenne

Proposition n° 12 : ne pas baisser la garde culturelle

Proposition n° 13 : ouvrir la diplomatie sur tous les acteurs de la construction européenne

Proposition n° 14 : politique d'information et de communication sur l'Europe

Proposition n° 15 : mieux tenir compte de l'impératif européen dans la gestion des ressources humaines (cf. chantier ressources humaines)

Chantier 1 – Atelier 3 : régionalisation et travail politique

Proposition n° 16 : plans stratégiques régionaux

Proposition n° 17 : conférences régionales d'ambassadeurs

Proposition n° 18 : culture de travail en commun

Proposition n° 19 : moyens de communication

Proposition n° 20 : crédit de la France auprès des organisations sous-régionales

Proposition n° 21 : envoyés spéciaux

Proposition n° 22 : mise à disposition de renforts temporaires

Proposition n° 23 : régionalisation d'enveloppes de coopération et fonds régionaux d'intervention

Proposition n° 24 : code de bon emploi des attachés spécialisés

Proposition n° 25 : postes pivots et postes à gestion simplifiée

Chantier 1 – Atelier 4 : Animation du réseau/Communication

Proposition n° 26 : plan d'action des directions

Proposition n° 27 : plan d'action d'ambassade

Proposition n° 28 : le chef de file

Proposition n° 29 : dossiers de visite

Proposition n° 30 : normaliser les documents internes

Proposition n° 31 : animation d'équipes et communication interne

Propositions n° 32 : méthodes de travail politique

(Pour mémoire : gestion de crise cf. atelier 1)

Chantier 2 : l'appareil public en charge de l'action extérieure de la France

(Note de présentation)

Chantier 3 : Moderniser la gestion

Axe n° 1 : Exploiter les opportunités offertes par la LOLF au profit des réformes de gestion du ministère

Proposition n° 33 : préparer l'entrée en vigueur de la LOLF

Proposition n° 34 : organiser les responsabilités de gestion

Proposition n° 35 : développement du contrôle de gestion

Proposition n° 35 : projet Accord

Axe n° 2 : Optimiser la gestion des postes

Proposition n° 37 : extension du périmètre de la globalisation

Proposition n° 38 : budgets-pays

Proposition n° 39 : services administratifs et financiers uniques

Proposition n° 40 : budgets-pays LOLF

Axe n° 3 : Utiliser au mieux le potentiel de nos systèmes d'information et de communication

Proposition n° 41 : ouverture sécurisée des réseaux du ministère vers l'extérieur

Proposition n° 42 : modernisation de la messagerie

Axe n° 4 : adapter le dispositif immobilier au regard des nouveaux besoins de l'Etat à l'étranger

Proposition n° 43 : sécurisation des sites

Proposition n° 44 : rationalisation des procédures

Proposition n° 45 : valorisation du patrimoine immobilier

Chantier n° 4 : Gestion dynamique des Ressources Humaines

Axe n° 1 : Tirer les conséquences des changements

Proposition n° 46 : gestion prévisionnelle des métiers et des compétences

Proposition n° 47 : valorisation des métiers techniques

Proposition n° 48 : placements de diplomates dans les instances européennes

Proposition n° 49 : avenir du recrutement local

Proposition n° 50 : institution d'un groupe de missionnaires de catégorie A

Axe n° 2 : Mettre en place une gestion personnalisée des carrières

Proposition n° 51 : guide des principes d'affectation et de gestion des carrières

Proposition n° 52 : bilan de compétences pour les lauréats des concours de catégories A, B et C

Proposition n° 53 : créer des « rendez-vous périodiques » avec la DRH

Proposition n° 54 : valoriser les périodes d'instance d'affectation

Proposition n° 55 : carrière des conseillers des affaires étrangères

Proposition n° 56 : une politique volontariste de préparation aux concours

Proposition n° 57 : fusion des corps de chancellerie et d'administration centrale de catégorie C

Proposition n° 58 : la mobilité

Proposition n° 59 : la mobilité statutaire

Proposition n° 60 : rénovation de la gestion des emplois contractuels

Axe n° 3 : Doubler l'effort de formation

Proposition n° 61 : plan stratégique de formation 2003-2007

Proposition n° 62 : validation des acquis professionnels et de l'expérience

Axe n° 4 : Améliorer et généraliser la politique d'évaluation

Proposition n° 63 : évaluation – notation

Proposition n° 64 : rénover les bilans professionnels des catégories A et B et les étendre à la catégorie C

Proposition n° 65 : instaurer des bilans à 360 °

Proposition n° 66 : professionnalisation des cadres dirigeants du MAE

Proposition n° 67 : mise en place d'un Comité diplomatique et consulaire

Axe n° 5 : Favoriser l'adhésion des agents

Proposition n° 68 : dialogue social

Proposition n° 69 : la politique des conjoints

Proposition n° 70 : augmentation du nombre de logements sociaux à Paris

Axe n° 6 : Rénover les outils de la DRH

Proposition n° 71 : les outils informatiques de la DRH : le SIRH

Proposition n° 72 : mise à jour des textes – outils réglementaires de la DRH

Proposition n° 73 : certification – démarche qualité du Bureau des Concours

Chantier 5 : valorisation des métiers consulaires

Axe n°1 : Donner du sens à la construction européenne en matière consulaire

Proposition n° 74 : impliquer davantage le Département dans le pilier Justice et Affaires intérieures et la coopération consulaire en Europe

Proposition n° 75 : intervenir pour le compte de nos partenaires européens et réciproquement

Proposition n° 76 : partager les frais de fonctionnement de sites consulaires communs

Proposition n° 77 : regrouper à Nantes les activités d'état civil des consulats en Europe

Proposition n° 78 : transférer aux professionnels localement compétents les activités notariales

Axe n° 2 : Dégager des marges de manœuvre

Proposition n° 79 : faire évoluer la carte consulaire

Proposition n° 80 : créer un fonds de concours alimenté par tout ou partie des recettes visas

Proposition n° 81 : regrouper en un groupement d'intérêt public (GIP) les organismes d'aide à l'expatriation de nos compatriotes

Proposition n° 82 : démultiplier notre capacité d'action

Axe n°3 : Optimiser la qualité du service

Proposition n° 83 : adapter les services consulaires aux besoins des communautés françaises diverses

Proposition n° 84 : rationaliser et simplifier les procédures

Proposition n° 85 : réformer l'immatriculation

Proposition n° 86 : simplifier les procédures visa

Proposition n° 87 : organiser la démarche qualité

Proposition n° 88 : définir l'allocation des moyens au regard d'objectifs

Proposition n° 89 : organiser le partage des informations et des expériences

Proposition n° 90 : développer la formation des agents et améliorer la reconnaissance de leurs performances

Chantier 6 : valorisation des métiers culturels et du développement

Axe n° 1 : Mieux intégrer les métiers culturels et du développement

Proposition n° 91 : responsabiliser les directions géographiques et fonctionnelles ; adapter les règles de programmation

Proposition n° 92 : améliorer les synergies entre les services du Département

Proposition n° 93 : animer un réseau d'experts sur et pour le développement : recherche

Proposition n° 94 : animer un réseau d'experts sur et pour le développement : assistance technique

Proposition n° 95 : promouvoir et valoriser les métiers culturels et de coopération

Axe n° 2 : Rationaliser les réseaux (périmètre, tutelle, carte, fonctionnement)

Proposition n° 96 : adapter le réseau des établissements culturels

Proposition n° 97 : rationaliser le réseau de l'AEFE

Proposition n° 98 : organiser et affirmer la tutelle du Département sur ses opérateurs culturels et artistiques

Proposition n° 99 : opérateurs universitaires

Proposition n° 100 : audiovisuel extérieur

Proposition n° 101 : rationaliser la gestion de nos actions de coopération (services administratifs et financiers des ambassades, SCAC et établissements à autonomie financière)

Axe n° 3 : Accompagner la montée en puissance de l'aide publique au développement

Proposition n° 102 : renforcer la coordination interministérielle sur les questions de coopération internationale et de développement

Proposition n° 103 : faire évoluer les instruments

Proposition n° 104 : associer la société civile à la stratégie d'influence et l'accompagner dans la réalisation de programmes et de projets de solidarité internationale

Proposition n° 105 : revoir notre relation avec l'AFD

Proposition n° 106 : mieux travailler en multilatéral

Proposition n° 107 : mieux prendre en compte les programmes d'aide au développement de la Communauté européenne (en liaison avec l'atelier d'europanisation)

Source : plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007 » - propositions

On notera que le Comité de pilotage a élaboré deux documents : un livre blanc de présentation de ses travaux et une proposition de plan d'action stratégique comprenant les 107 propositions précitées. Ces documents, diffusés au sein du ministère lors de la Conférence des ambassadeurs fin août 2003, ont été soumis par le Comité à l'appréciation du ministre.

Au préalable, le ministre a demandé aux chefs de poste et aux directeurs de l'administration centrale de conduire des discussions avec l'ensemble de leurs collaborateurs sur ces propositions. En parallèle, les échanges entre l'administration et les organisations syndicales et professionnelles se poursuivent.

a) La modernisation des ressources humaines

Le ministère des affaires étrangères indique que « *la mobilité est devenue depuis quelques années une priorité absolue du ministère des affaires étrangères en matière de politique du personnel. Elle est considérée comme une opportunité d'ouverture pour la diversification et la spécialisation sur le plan de la formation de ses diplomates. Dans un contexte où le volet international occupe un rôle stratégique croissant au sein des départements ministériels, des entreprises publiques et privées, la mobilité peut offrir également un réseau d'influences et de compétences dans ces milieux ainsi qu'auprès des organisations internationales et multilatérales* ».

Les efforts pour développer la mobilité se sont traduits par une augmentation de 44 % en cinq ans du nombre de cadres A du ministère des affaires étrangères en mobilité à l'extérieur au cours d'une année donnée, l'effectif des agents détachés et mis à disposition passant de 107 à 154 entre 1997 et 2002⁹.

Le ministère considère que cette politique s'est avérée insuffisante, en raison, pour les agents les plus jeunes, d'une faible attirance pour les postes à l'extérieur, et pour les agents plus âgés, de la crainte d'être pénalisés pour la suite de leur carrière.

S'agissant de l'ouverture à des personnels extérieurs, le ministère des affaires étrangères considère que le bilan est « *plus positif, même s'il s'avère aujourd'hui de plus en plus difficile d'accueillir des fonctionnaires de l'extérieur en raison de la pénurie croissante des emplois budgétaires* ». Ainsi, en 2002, le ministère accueillait, hors réseau culturel et de coopération, 227 fonctionnaires de catégorie A venant d'autres ministères, soit 14,3 % des effectifs de cette catégorie, dont 58 détachés sur des emplois de titulaires, 80 sur contrats et 89 mis à disposition.

Le ministère des affaires étrangères indique que les perspectives de renforcement de la mobilité interministérielle consisteront :

- d'une part, à identifier et exploiter les compétences des agents en fonction hors du ministère, à organiser la mobilité en l'intégrant dans un plan de carrière, et à développer davantage les opportunités de mobilité sur des postes sensibles et stratégiques, notamment au sein des instances européennes ;

⁹ *Cet effectif ne tient pas compte des disponibilités concernant des départs dans le secteur privé.*

- d'autre part, à privilégier les échanges de fonctionnaires avec des ministères jugés stratégiques (défense, intérieur, économie et finances, etc.) ;

- enfin, à demander une révision du décret n° 97-274 du 21 mars 1997 relatif à la mobilité des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration « ENA » et des administrateurs des postes et télécommunications. Pour mémoire, ce décret énumère, dans son article 2, la liste des institutions dans lesquelles la mobilité s'accomplit, en précisant que « *toutefois, les agents diplomatiques et consulaires et le personnel de l'expansion économique à l'étranger ne peuvent accomplir leur mobilité dans les administrations ou organismes mentionnés à l'alinéa précédent que s'ils ont, au préalable, servi en poste à l'étranger au moins quatre ans* ». Or, le ministère des affaires étrangères considère que la modification de ce décret devrait inciter davantage les jeunes diplomates à diversifier leur cursus professionnel dans d'autres administrations, par la suppression de la « mobilité maison ».

b) La réforme comptable et la globalisation des crédits

La réforme des structures et procédures comptables à l'étranger, dont les principes ont été arrêtés en 1996, consiste à adapter ces dernières afin de promouvoir une politique de déconcentration des moyens de l'Etat. Elle est parallèle à l'expérimentation de globalisation entamée en 1995 et qui a été étendue depuis à l'ensemble des postes. Elle vise à permettre aux Ambassadeurs, ordonnateurs secondaires uniques des dépenses de l'Etat, de jouer leur rôle de coordonnateurs des différents services de l'Etat et d'avoir une vue d'ensemble des crédits mis en place dans leur pays de résidence ainsi que de l'utilisation qui en est faite.

S'agissant des crédits de fonctionnement des postes à l'étranger, l'élargissement du champ de la réforme comptable s'est traduit chaque année par une augmentation sensible des crédits délégués mis en place dans les postes « déconcentrés » par rapport à l'ensemble du budget globalisé de fonctionnement.

Le tableau ci-après souligne l'extension progressive du nombre de postes à l'étranger concernés par la réforme comptable :

Extension de la réforme des structures et procédures comptables à l'étranger

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de postes concernés	30	50	76	83	97	147	184	265
Evolution du nombre de postes par rapport à l'année précédente	+ 30	+ 20	+ 26	+ 7	+ 14	+ 50	+ 37	+ 81
Montant des crédits déconcentrés (en millions d'euros)	5,18	8,81	14,48	30,49	38,00	58,26	74,88	160,45
Enveloppe totale de fonctionnement des postes (en millions d'euros)	50,62	56,67	59,66	85,04	86,55	96,42	104,14	160,45
Proportion des crédits déconcentrés dans l'enveloppe totale (en %)	10,24	15,55	24,27	35,85	43,90	60	72	100

Source : ministère des affaires étrangères

Remarques :

- l'augmentation importante de l'enveloppe totale de fonctionnement des postes à l'étranger entre 1999 et 2000 s'explique pour l'essentiel par la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération ;

- pour l'année 2004, l'enveloppe de fonctionnement des postes prend en compte, outre les crédits déconcentrés pour les dépenses regroupées des postes à l'étranger (chapitre 37-90, article 41), les dotations globalisées dans le cadre des expérimentations de budgets par pays (chapitre 37-30).

En 2004, la réforme comptable sera généralisée à l'ensemble des postes, ce qui se traduit par la disparition, dans le présent projet de loi de finances, de l'article 31 du chapitre 37-90 « *services à l'étranger – crédits délégués, dépenses regroupées des services* ». Ainsi, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des postes figure désormais sur l'article 41 de ce même chapitre, « *services à l'étranger – crédits déconcentrés, dépenses regroupées des services* ».

En 2004, la globalisation des crédits sera également élargie, pour tous les postes :

- aux frais de représentation des chefs de poste et des collaborateurs (la « fongibilité asymétrique » ne permettant pas de redéploiement au profit de cette enveloppe) ;

- au domaine bureautique ;

- à certains achats de fournitures et petits équipements de sécurité.

On rappellera que, depuis le 1^{er} janvier 2001, la dotation globalisée de fonctionnement est notifiée aux chefs de poste sous la forme d'un montant global, les chefs de poste étant ensuite invités à établir eux-mêmes la programmation détaillée de leur enveloppe.

S'agissant des dépenses imprévues d'équipements et de travaux, financées par des redéploiements de crédits, il été mis fin au régime des autorisations préalables pour des montants inférieurs à 7.600 euros. Cette mesure laisse plus d'initiative aux postes dans la gestion de leurs priorités. Les autorisations préalables demeurent toutefois nécessaires pour les achats de véhicules et les contrats d'entretien et de gardiennage

En 2004, la notification du montant global des dotations sera assortie d'indications sur l'acquisition des équipements soumis à amortissement ou à contingentement (véhicules), sur les travaux immobiliers, ou sur les efforts à réaliser sur certaines rubriques de dépense. Il appartiendra aux chefs de poste de procéder à la ventilation de l'enveloppe qui leur sera notifiée, après concertation avec les chefs des services.

Le ministère des affaires étrangères indique que « les postes rendront périodiquement compte de l'évolution de leur programmation et de la consommation des crédits de leur enveloppe dans les mêmes conditions qu'auparavant, au moyen des tableaux synthétiques de suivi de gestion. Les demandes d'ajustement présentées en cours de gestion ne peuvent s'envisager qu'à titre exceptionnel et devront être regroupées à l'occasion de l'envoi de ces états. Elles devront s'appuyer sur un bilan d'étape de l'utilisation des crédits, sur des prévisions de dépenses actualisées, et faire clairement ressortir des ordres de priorité ».

Le ministère des affaires étrangères œuvre par ailleurs à la constitution des services administratifs et financiers unifiés par le regroupement au sein d'un pôle de gestion de l'ensemble des cellules de gestion des services de l'Etat à l'étranger pour permettre à l'ambassadeur, ordonnateur secondaire unique, d'avoir une vision globale des moyens budgétaires et humains de son poste. Il souhaite également travailler au rapprochement des moyens de gestion de l'ensemble des services de l'Etat afin d'harmoniser les règles et procédures, de rationaliser les moyens humains et d'obtenir des économies d'échelle par une efficacité accrue dans la gestion. L'objectif est de parvenir à une enveloppe unique des moyens de fonctionnement de tous les services de l'Etat à l'étranger gérée par un service administratif et financier unique.

Le ministère a élaboré, dans le projet de budget pour 2004 des « budgets-pays », afin de mieux affirmer le rôle d'ordonnateur secondaire unique des ambassadeurs, et de leur fournir une plus grande liberté en matière d'allocation des crédits dans l'ensemble de leur pays de résidence. Le ministère indique que, dès l'automne 2003, et dans tous les pays, une « conférence d'orientation budgétaire » réunira, autour de l'ambassadeur, l'ensemble des chefs de services, en vue de la préparation des budgets des services pour l'année 2004.

c) La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

Il convient de saluer l'effort effectué par le ministère des affaires étrangères pour mettre en cohérence l'exercice demandé par le premier ministre pour la présentation du projet de budget pour 2004 de préparer une stratégie ministérielle de réforme et celui relatif à la préparation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ainsi que l'indique le ministère des affaires étrangères en préambule de la stratégie ministérielle de réforme, « *dans un souci de clarté, et dans l'esprit de la circulaire de MM. Delevoye et Lambert du 24 juillet 2003, les propositions de réforme du ministère des affaires étrangères sont ici présentées par programmes et actions (au sens de la LOLF) : le caractère transversal de certaines propositions conduit à indiquer les renvois d'une action à l'autre. De même certaines actions ne font-elles pas l'objet de propositions de réforme mais sont mentionnées pour la cohérence d'ensemble. Une mission « transversale » présente les propositions de réforme à caractère interministériel* ».

(1) La prise en compte de l'interministérialité de l'action extérieure de la France

Le budget des affaires étrangères regroupe 44 % des crédits consacrés à l'action extérieure de la France, montant qui progresse régulièrement depuis quelques années. Presque tous les ministères participent à l'action extérieure de la France, et un grand nombre d'entre eux disposent de représentants en poste à l'étranger.

Le ministère des affaires étrangères souhaite que soit créée une mission interministérielle portant sur « l'action extérieure de la France ». La stratégie ministérielle de réforme du ministère des affaires étrangères indique ainsi que « *le ministère des affaires étrangères souhaite vivement qu'une mission interministérielle de l'action extérieure de la France, au sens de la LOLF, permette, lors des débats budgétaires, de prendre toute la mesure des crédits que l'Etat consacre à l'action extérieure et de mieux en assurer la cohérence et l'efficacité. (...) Il sera fait place à des représentants d'autres administrations au sein du Conseil d'orientation stratégique, nouvel organe d'animation et de conduite du ministère. (...) Des programmes d'action*

interministériels seront mis au point pour assurer la synergie des administrations centrales et dans les postes à l'étranger : un relevé de conclusions interministériel a été signé par le ministre et son homologue des finances, pour favoriser le travail conjoint et complémentaire du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en matière économique. La même démarche est proposée à d'autres administrations très engagées à l'étranger (intérieur, défense, recherche, culture notamment), en complément des instances interministérielles existantes (CIMEE, CICID). (...) Pour mieux prendre en compte, dans les postes comme à l'administration centrale, les préoccupations et les méthodes des autres services centraux de l'Etat, le ministère des affaires étrangères s'ouvre plus encore, dès cette année, à différents niveaux de responsabilité, à des agents venant d'autres administrations, riches d'expériences différentes. (...) Les diplomates seront également invités à rejoindre temporairement, au fil de leur carrière, la société civile ou de grandes organisations internationales : ils y acquerront de nouvelles expériences, qui les aideront en retour à faire face à leurs responsabilités interministérielles. (...) Pour que le ministère des affaires étrangères puisse assurer la conduite de l'action extérieure de l'Etat, il lui faut se donner les outils d'un bon fonctionnement interministériel. Une première priorité concerne les systèmes informatique et de communication. Le Quai d'Orsay doit pouvoir échanger en permanence avec les autres administrations. Les incompatibilités actuelles de systèmes, dues principalement à des impératifs de sécurité, parfois aussi à l'obsolescence du matériel, doivent être dépassées. Y mettre un terme sera la priorité du plan de mise à niveau des systèmes d'information en préparation. Il est tout aussi prioritaire, notamment concernant le réseau consulaire, de pouvoir transmettre des quantités massives de données dans des conditions de sécurité convenables et dans des conditions de performance adaptées à la téléadministration (entre services administratifs et vis-à-vis du public). Un intranet collaboratif devra par ailleurs être systématiquement développé pour favoriser l'échange et le partage d'informations au sein du réseau. (...) La dimension interministérielle est particulièrement marquée dans l'Union européenne. Les dimensions intérieures et européennes des affaires sont inextricablement mêlées et leur complexité exige plus qu'ailleurs un travail conjoint des diplomates et des représentants des autres administrations. (...) La mise en place de SAF (services administratifs et financiers unifiés facilitera aussi le travail interministériel et la rationalisation des réseaux ».

Votre rapporteur se félicite de la volonté de mieux organiser l'action interministérielle de la France à l'étranger. Toutefois, il souligne que la constitution d'une mission interministérielle, si elle permettrait d'afficher plus clairement l'ambition de coordination de l'action extérieure de la France, n'est pas un préalable indispensable pour renforcer la prise en compte de la dimension interministérielle et la coordination de l'action des services français à l'étranger.

(2) La nomenclature envisagée par le ministère des affaires étrangères

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les crédits du ministère des affaires étrangères devraient figurer, en tout ou partie, dans une mission interministérielle. Toutefois, compte tenu de l'absence d'accord sur ce point entre le ministre des affaires étrangères et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaires, il reviendra vraisemblablement au Premier ministre d'arbitrer entre la constitution d'une mission interministérielle portant sur « l'action extérieure de la France », souhaitée par le ministre des affaires étrangères, et une mission interministérielle « aide publique au développement », qui, selon le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, serait davantage conforme à la définition des missions, qui selon les termes de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Votre rapporteur s'interroge sur ce point. Il considère qu'une mission interministérielle portant sur l'action de la France à l'étranger présenterait l'avantage de permettre au ministère des affaires étrangères de mieux affirmer le rôle de coordination et de synthèse qu'il revendique. Il note cependant que tous les ministères disposent de crédits concourant à l'action extérieure de la France, et qu'une telle mission interministérielle impliquerait la constitution de très nombreux programmes dont le volume de crédits serait parfois très réduit.

Votre rapporteur souhaite concentrer son analyse sur la mise en œuvre de la LOLF à l'intérieur du ministère et la définition des programmes proposée, en soulignant que la création d'une mission interministérielle portant sur l'aide publique au développement impliquerait *de facto* la constitution, au sein du ministère des affaires étrangères, d'un programme regroupant les crédits correspondants.

L'organisation de la préparation de la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère des affaires étrangères

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est pilotée, sous l'autorité du Ministre et du Secrétaire général, par le Directeur général de l'administration, qui représente le Ministère des Affaires étrangères au Comité de pilotage interministériel.

Le Ministère des affaires étrangères a fait le choix d'impliquer le plus possible les structures existantes dans la mise en œuvre de la loi organique, afin de diffuser dès maintenant la nouvelle culture de gestion qui résulte de la LOLF, et de faciliter la transition.

Pour assurer le travail de coordination transversale des travaux, un poste de chargé de mission auprès du Directeur des Affaires budgétaires et financières a été créé en avril 2003, occupé par un conseiller des affaires étrangères. Celui-ci participe aux réunions du réseau et aux groupes de travail organisés par la Direction de la réforme budgétaire.

Par ailleurs, une cellule « contrôle de gestion », rattachée au Directeur général de l'administration a été créée début septembre 2003. Dirigée par un cadre ayant eu une grande expérience du contrôle de gestion dans le secteur privé, assisté de plusieurs agents issus à la fois du secteur privé et du secteur public, elle est responsable de la mise en œuvre du plan de développement du contrôle de gestion, assiste les directions dans la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultats pour chaque programme et action et est appelée à terme, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, à se scinder en autant de cellules qu'il y aura de programme afin d'assister les gestionnaires de programme dans leur rôle de gouverneurs des crédits et de responsables de la performance.

Compte tenu de l'importance de cette réforme, le Ministère attache une grande importance à la concertation avec le personnel. Plusieurs réunions, présidées par le Directeur général de l'administration, ont permis d'informer les syndicats de l'avancée des travaux. Ce thème était également à l'ordre du jour des deux comités techniques paritaires (CTPM) qui se sont réunis le 20 octobre, en présence du Ministre.

La mise en œuvre de la LOLF participant également du processus général de modernisation du Ministère et figurant dans le plan d'action stratégique remis par le Comité de pilotage des réformes, elle est également abordée lors de la concertation spécifique à ce projet.

Source : ministère des affaires étrangères

S'agissant de la définition de la nomenclature prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le ministère des affaires étrangères indique que : « *plusieurs scénarios ont été envisagés. Ainsi, la possibilité de réunir l'ensemble des activités du Ministère dans un programme unique a été écartée, car si cette solution offrait un maximum de fongibilité, elle ne permettait pas de mettre en avant les principales priorités. De même, la possibilité d'organiser les programmes du Ministère selon des zones géographiques a été évoquée* ». Votre rapporteur considère que ces deux hypothèses ne correspondaient pas à l'esprit, sinon à la lettre, des dispositions de l'article 7 de la LOLF. Le ministère des affaires étrangères indique que « *le*

souci permanent du ministère, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, étant de faire apparaître les priorités politiques et ne pas plaquer les programmes sur les structures existantes ». Reste à vérifier qu'un tel souci a été respecté dans les propositions faites par le ministre des affaires étrangères.

Le ministère des affaires étrangères prévoit de structurer son budget en trois programmes :

- un programme "*rayonnement et influence de la France*", réunissant les crédits de l'action diplomatique (directions géographiques, contributions internationales, fonds européen de développement, action humanitaire et de maintien de la paix, coopération de défense) ;

- un programme "*coopération et action culturelle*", qui regroupera la majorité des crédits de coopération (APD), d'action culturelle et d'action audiovisuelle extérieure.

- un programme "*réseaux et services publics à l'étranger*" où sont regroupés les crédits des activités de direction et de gestion du ministère, les crédits consulaires et l'ensemble des crédits des postes et des services extérieurs.

Il précise que *« ces trois programmes sont le reflet des principaux métiers (diplomatie, coopération culturelle et de développement, affaires consulaires) et correspondent aux trois grandes politiques du Ministère.*

« Ce découpage thématique et politique permet d'éviter que les programmes ne se calent sur l'organigramme actuel du Ministère, répondant ainsi au souhait exprimé par les rédacteurs de la loi organique ».

Votre rapporteur relève que cette structuration présente deux inconvénients :

- elle ne permet pas d'identifier de manière claire les crédits consacrés à l'aide publique au développement, alors que, conformément aux objectifs définis par le Président de la République, cette politique constitue une priorité du gouvernement pour les années à venir ;

- elle conduit à faire figurer, dans un même programme, la quasi-totalité des dépenses de personnel. En effet, le programme consacré au « réseau et services publics à l'étranger », bien que n'étant pas à proprement parler un programme « support », regroupe la majeure partie des dépenses de personnel du ministère. Compte tenu de l'absence de répartition des personnels entre les programmes, votre rapporteur s'interroge sur la possibilité de suivre les coûts complets des actions conduites par le ministère.

(3) La mise en œuvre d'un contrôle de gestion

Le ministère des affaires étrangères a mis en place, au mois de septembre 2003, une cellule consacrée au contrôle de gestion. Elle est rattachée au directeur général de l'administration, et dirigée par un cadre issu du secteur privé, assisté de plusieurs agents issus du secteur privé et du secteur public. Cette cellule est responsable de la mise en œuvre du plan de développement du contrôle de gestion, assiste les directions dans la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultats pour chaque programme et action et est appelée à terme, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, à se scinder en autant de cellules qu'il y aura de programme afin d'assister les gestionnaires de programme dans leur rôle de gouverneurs des crédits et de responsables de la performance.

Les directions doivent présenter début novembre les objectifs et indicateurs qu'elles souhaitent voir figurer pour chaque action et sous-action dans les projets annuels de performance. Un dialogue entre la cellule contrôle de gestion, la direction des affaires budgétaires et financières et chaque direction, permettra d'enrichir et de perfectionner progressivement les objectifs et les indicateurs proposés.

Il convient de noter que la mise en œuvre d'un contrôle de gestion, qui devrait s'articuler avec la réforme de la comptabilité prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, commencera alors que le ministère des affaires étrangères n'a toujours pas mis en œuvre le progiciel de gestion intégrée ACCORD (application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat). En effet, le ministère des affaires étrangères indique que le raccordement à ce progiciel, « *prévu initialement pour la gestion 2004, a du être retardé de 3 mois (...)* ».

En application du principe de précaution, le ministère des affaires étrangères a pris la décision de différer son raccordement à la gestion 2005 ».

Votre rapporteur se félicite de la volonté enfin mise en œuvre de développer le contrôle de gestion au sein du ministère des affaires étrangères. Il avait, en effet, dénoncé par le passé, à de nombreuses reprises, les inconvénients liés à l'absence de contrôle de gestion, ainsi que la lourdeur et l'inadaptation des procédures de compte-rendu des postes à l'étranger vers l'administration centrale.

Il avait, en particulier, déploré le fait que les procédures de compte rendu entre les postes à l'étranger et l'administration centrale étaient lourdes pour les petits postes, et ne reposaient pas sur le suivi d'indicateurs pertinents, car elles étaient largement focalisées sur les moyens des services. Il avait également souligné que l'absence de contrôle régulier sur le nombre de visas délivrés par les postes pouvait conduire à ce que des irrégularités majeures ne soient décelées qu'avec plusieurs mois de décalage.

- (4) Les expérimentations engagées par le projet de loi de finances pour 2004 pour préparer la mise en œuvre de la LOLF

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le ministère des affaires étrangères a mis en place, dans cinq pays pilotes (Allemagne, Espagne, Italie, Grande-Bretagne, Chine) une expérimentation appelée « budget-pays LOLF ».

Cette expérimentation offre aux ambassadeurs de nouvelles marges de manœuvre, dans leur gestion, en leur permettant de bénéficier de la fongibilité asymétrique¹⁰ et de la possibilité pour l'ambassadeur d'opérer des arbitrages budgétaires entre les différents postes de son pays de résidence, en contrepartie d'une exigence renforcée de performance et de contrôle de gestion.

Les ambassadeurs concernés par cette expérimentation recevront, à compter de 2004, une enveloppe globale de moyens – en fonctionnement et en personnel – concernant l'ambassade, mais également l'ensemble des postes consulaires, en fonction des objectifs qu'ils se seront fixés dans leur plan d'action. A l'intérieur de cette enveloppe, ils pourront :

- répartir, en liaison avec les chefs de service, les moyens entre les postes concernés, au sein de deux sous-enveloppes, l'une de fonctionnement, l'autre de personnel ;

- recycler une partie des économies réalisées sur les moyens de personnel en moyens de fonctionnement selon le principe de fongibilité asymétrique ;

- au sein de la « sous-enveloppe » accueillant les crédits de rémunération des personnels, de transformer des emplois d'expatriés en emplois de recrutés locaux (à l'intérieur d'un plafond d'emplois fixé pour l'ensemble du pays).

Afin de permettre la mise en œuvre de cette expérimentation, un nouveau chapitre « 37-30 » a été créé dans le projet de loi de finances pour 2004, dédié aux seuls « budgets pays LOLF ». Il comporte deux articles, l'un pour la rémunération des personnels (expatriés et recrutés locaux), l'autre, pour les dépenses de fonctionnement. Ce chapitre expérimental est doté, pour l'année 2004, de 64,8 millions d'euros. L'expérimentation concerne 498 emplois d'expatriés et 448 emplois de recrutés locaux (en équivalent temps plein) ainsi que 230 mois/vacation.

¹⁰ La fongibilité asymétrique découle de la rédaction du II de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui 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 ». Par conséquent, au sein d'un programme, le gestionnaire pourra, en cours de gestion, redéployer librement les crédits, sous la réserve que ne soient pas abondées les dépenses de personnel.

En contrepartie de la liberté de gestion qui leur est accordée, les ambassadeurs devront mettre en oeuvre un système de contrôle de gestion par l'établissement de tableaux de bord synthétisant des indicateurs de performance.

Un bilan de cette expérimentation sera fait courant 2004, afin de prévoir son élargissement en 2005 à d'autres pays. Le ministère des affaires étrangères envisage par ailleurs, sous réserve de l'accord du ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire, la mise en place en 2005 d'une fongibilité entre titres.

2. Évolution des moyens de l'agrégat 11 en 2003

a) Rémunérations et charges sociales

Votre rapporteur spécial avait émis le souhait, dans son rapport spécial sur les crédits des affaires étrangères pour 2003, qu'une réflexion approfondie soit menée sur la composition des rémunérations versées aux personnels du ministère des affaires étrangères.

Il rappelait que 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 une part considérable de la rémunération versée aux agents en poste à l'étranger. Il considérait qu'il était nécessaire de réfléchir aux critères qui déterminent le montant des rémunérations à l'étranger. Il soulignait en particulier que 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 (17.000 dollars par élève et par an dans les classes terminales de lycée français de New York, ce qui empêche en pratique de nommer des personnes ayant une famille nombreuse dans ces postes).

Il concluait en indiquant qu'une réflexion sur la composition des rémunérations ainsi qu'une refonte des modalités de calcul de l'indemnité de résidence permettrait de procéder à un rééquilibrage, sans porter atteinte à la rémunération versée aux agents sur l'ensemble de leur carrière. Une mission d'inspection sur ce sujet avait été demandée par le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

A l'issue de cette mission, **une réforme des indemnités de résidence a été engagée. Il en résulte, dans le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2004, une économie de 20 millions d'euros sur les crédits de rémunération, et de 6 millions d'euros pour les rémunérations versées par l'AEFE.** Deux arrêtés ont été pris par le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le

5 novembre 2003 : l'un modifie l'arrêté du 12 février 1993 fixant les coefficients géographiques pour les personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique en service dans les Etats dont les relations de coopération relèvent de la compétence du ministre chargé de la coopération et du développement, l'autre fixe par pays et par groupe les taux de l'indemnité de résidence pour service à l'étranger. Les modifications apportées par ces deux décrets entreront en vigueur au 1^{er} décembre 2003.

Ces modifications tendent, d'une manière générale, à réduire les indemnités versées aux agents en service à l'étranger, mais ajustent, pays par pays, les montants de cette indemnité. Le tableau ci-après montre les principales variations des indemnités de résidence figurant dans le décret précité :

Variations des taux de l'indemnité d'expatriation et de l'indemnité de résidence pour service à l'étranger supérieures à 5 %

Pays	Pourcentage
Afghanistan	- 7,23
Afrique du sud	+ 5,83
Algérie	- 5,81
Arménie	- 5,15
Australie	+ 6,06
Azerbaïdjan	- 7,58
Barbade (la)	- 5,28
Biélorussie	- 5,97
Bolivie	- 6,75
Cambodge	- 7,64
Chine	- 5,82
Costa Rica	- 7,00
Djibouti	- 6,29
Dominique (île de la)	- 5,28
Erythrée	- 8,74
Ethiopie	- 8,19
Gambie	- 7,16
Grenade (la)	- 5,28
Guatemala	- 5,76
Guyana	- 5,28
Honduras	- 6,62
Iran	- 6,17
Jordanie	- 6,28

Pays	Pourcentage
Laos	- 7,34
Lesotho	+ 5,83
Liban	- 6,54
Mauritanie	- 5,72
Moldavie	- 7,16
Mongolie	- 7,57
Namibie	+ 6,15
Nicaragua	- 6,42
Norvège	- 6,32
Ouganda	- 11,13
Papouasie – Nouvelle-Guinée	+ 6,51
Pérou	- 5,35
Pologne	- 5,89
Russie	- 5,21
Rwanda	- 7,38
Saint Christophe-et-Niévès	- 5,28
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	- 5,28
Sainte-Lucie	- 6,36
Salomon (îles)	+ 6,51
Tadjikistan	- 10,58
Tanzanie	- 10,22
Trinité-et-Tobago	- 5,28
Ukraine	- 5,17
Vietnam	- 5,49

Source : JO Lois et Décrets, 8 novembre 2003, page 19.103

On notera que les plus importantes réévaluations des indemnités de résidence portent sur les pays d'Océanie et d'Afrique australe. S'agissant des baisses les plus significatives, elles sont nettement plus nombreuses, et donc, plus dispersées. On notera toutefois qu'elles touchent :

- des pays autrefois en guerre, pour lesquels l'indemnité de résidence n'avait vraisemblablement pas été réduite du fait d'un retour à une situation plus normale (Rwanda, Liban, Nicaragua, Honduras...) ;

- la plupart des républiques de l'ex-URSS ;

- une partie importante des pays du Moyen-Orient, d'Amérique centrale et des Caraïbes.

On notera enfin que les diminutions les plus importantes touchent les pays pour lesquels les indemnités de résidence étaient les plus élevées.

Dans le bleu des affaires étrangères pour 2004, deux mesures de révision des services votés traduisent cette évolution – globalement à la baisse, ainsi que le souligne le tableau ci-dessus – des indemnités d'expatriation et de résidence : l'une, portant sur un montant de 20 millions d'euros sur le chapitre 31-90 « rémunération des personnels », l'autre, portant sur un montant de 6 millions d'euros, sur le chapitre 36-30 « subventions aux établissements publics », au titre de l'indemnité des personnels expatriés de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger.

Au total, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la modification des indemnités de résidence devrait réduire, à compter de l'année 2004, de près de 8 % la masse totale des indemnités servies par le ministère des affaires étrangères. Par ailleurs, le travail engagé sur les indemnités de résidence devrait être poursuivi au cours des deux prochaines années. En particulier, une réflexion devrait être engagée sur l'amélioration du mode de fixation des majorations familiales et sur la mise en place d'une indemnité d'éloignement pour remplacer la délivrance de billets d'avion au titre des congés des agents.

b) Les opérations immobilières

Le ministère des affaires étrangères dispose d'un parc immobilier important, de 2,4 millions de mètre carrés. Près de 90 % de ce parc est situé à l'étranger, et le ministère des affaires étrangères est propriétaire d'un peu moins des trois quarts des locaux qu'il utilise.

Le chapitre 57-10 du budget des affaires étrangères regroupe l'ensemble des dépenses d'investissement du ministère. Il comporte 8 chapitres dont deux ne sont pas dotés dans le projet de loi de finances pour 2004, relatifs au Centre européen de recherche nucléaire (CERN) et à la restauration et à l'aménagement d'ambassades étrangères à Paris.

L'article 61, consacré aux dépenses liées au chiffre et aux communications, bénéficie de dotations stables depuis plusieurs années, d'un montant d'environ 3,8 millions d'euros.

Les cinq autres articles de ce chapitre retracent les dotations et les dépenses d'équipement et en particulier, d'immobilier, pour les différents types d'implantation relevant du ministère des affaires étrangères. Les tableaux ci-après retracent l'évolution des ressources disponibles sur ces différents articles de 2001 à 2004.

Article 11 : Administration centrale *(en millions d'euros)*

	AP			CP		
	LFI	Ressources totales	Consommation	LFI	Ressources totales	Consommation
2001	3,43	17,68	6,00	3,05	12,28	8,24
2002	6,86	9,24	8,00	4,57	5,26	3,20
2003	2,00	2,54	2,44	3,09	5,58	5,00
2004	4,21	4,21	4,21	4,94	4,94	4,94
2004/ 2001	+ 22,7 %	- 76,2 %	- 29,8 %	+ 62,0 %	- 59,8 %	- 40,0 %

Source : ministère des affaires étrangères

Article 21 : Services à l'étranger. Services diplomatiques, consulaires, culturels et de coopération *(en millions d'euros)*

	AP			CP		
	LFI	Ressources totales	Consommation	LFI	Ressources totales	Consommation
2001	33,08	62,74	42,07	23,48	80,38	47,20
2002	34,30	29,62	29,70	27,44	62,50	59,90
2003	28,00	36,19	26,58	22,21	33,46	33,09
2004	26,08	26,08	26,08	20,34	20,34	20,34
2004/ 2001	- 21,1 %	- 58,4 %	- 38,0 %	- 13,4 %	- 74,7 %	- 56,9 %

Source : ministère des affaires étrangères

Article 25 : Logements à l'étranger (en millions d'euros)

	AP			CP		
	LFI	Ressources totales	Consommation	LFI	Ressources totales	Consommation
2001	6,56	16,82	3,60	3,66	10,16	5,41
2002	0,00	11,08	11,10	0,00	11,29	4,20
2003	0,00	6,18	2,45	1,97	6,16	3,38
2004	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2004/ 2001	- 100 %	- 100 %	- 100 %	- 100 %	- 100 %	- 100 %

Source : ministère des affaires étrangères

Article 31 : Etablissements d'enseignement (en millions d'euros)

	AP			CP		
	LFI	Ressources totales	Consommation	LFI	Ressources totales	Consommation
2001	16,62	17,28	16,98	9,91	7,97	6,47
2002	19,82	26,72	26,80	15,84	17,35	14,50
2003	15,00	11,03	7,00	12,85	17,02	16,45
2004	8,42	8,42	8,42	11,58	11,58	11,58
2004/ 2001	- 49,3 %	- 51,3 %	- 50,4 %	+ 16,8 %	+ 45,3 %	+79,0 %

Source : ministère des affaires étrangères

Article 32 : Instituts et centres culturels (en millions d'euros)

	AP			CP		
	LFI	Ressources totales	Consommation	LFI	Ressources totales	Consommation
2001	6,56	7,00	5,52	3,28	10,50	5,12
2002	3,05	14,44	14,50	2,45	9,71	9,37
2003	10,00	9,11	0	2,88	5,52	4,91
2004	3,38	3,38	3,38	1,72	1,72	1,72
2004/ 2001	- 48,5 %	- 51,7 %	- 38,8 %	- 47,6 %	- 83,6 %	- 66,4 %

Source : ministère des affaires étrangères

Total des cinq articles relatifs aux investissements immobiliers du ministère des affaires étrangères

(en millions d'euros)

	AP			CP		
	LFI	Ressources totales	Consommation	LFI	Ressources totales	Consommation
2001	66,24	121,52	74,16	43,37	121,29	72,44
2002	64,03	91,10	90,10	50,31	106,11	91,17
2003	55,00	76,45	38,46	43,00	67,74	62,83
2004	42,08	42,08	42,08	38,58	38,58	38,58
2004/ 2001	- 36,5 %	- 65,4 %	- 43,3 %	-11,0 %	- 68,2 %	- 46,7 %

Source : ministère des affaires étrangères

Les tableaux ci-dessus soulignent la diminution des crédits disponibles pour l'ensemble des investissements du ministère des affaires étrangères au cours des dernières années.

Le ministère des affaires étrangères verse, sur les crédits du titre VI (chapitre 68-80, article 40), des subventions d'investissement immobilier au bénéfice des Alliances françaises et des Centres culturels franco-nationaux. Ces subventions ont pour objectif de contribuer à :

- l'entretien lourd du patrimoine existant et son adaptation aux besoins des établissements culturels dont la vocation et les méthodes de travail évoluent avec la généralisation des nouvelles technologies de l'information ;

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

L'encadré ci-après indique les conditions dans lesquelles de telles subventions peuvent être versées.

Les conditions d'obtention d'une subvention d'investissement immobilier

CONDITIONS D'ELIGIBILITE :

Les établissements culturels qui ont élaboré un projet immobilier dont la mise en œuvre serait susceptible d'améliorer leur rayonnement ou leur situation financière sont éligibles aux subventions d'investissement sur crédits de titre VI sous réserve :

- pour les Alliances françaises, d'être liées à l'Ambassade par une convention de partenariat,
- pour les Centres culturels franco-nationaux, d'avoir reçu l'approbation du poste,
- de constituer un dossier de candidature dont le contenu est précisé en annexe,
- d'apporter une part locale de financement proportionnelle à leurs ressources en faisant appel aux fonds propres, au mécénat, à l'emprunt bancaire...

La contribution d'une Alliance française au financement d'une opération immobilière se situe en général autour de 50% du budget total. Ce pourcentage peut être considérablement réduit dans les pays de la zone de solidarité prioritaire.

CRITERES DE SELECTION :

Le classement des projets immobiliers par ordre de priorité est effectué en tenant compte des critères de sélection suivants :

1. Priorités politiques du Département : caractère stratégique, pays ou ville faisant l'objet de la célébration d'un anniversaire important, etc...
2. Mise en conformité avec les normes de sécurité. Réparation de dommages résultant de catastrophes naturelles, d'incendies ou de pillages.
3. Opérations immobilières proposées dans des pays relevant de la zone de solidarité prioritaire.
4. Opérations immobilières proposées par des établissements assurant la visibilité de la présence culturelle française dans les grandes capitales.
5. Opérations immobilières proposées par des établissements constituant le maillage fin du réseau culturel en province.

Source : ministère des affaires étrangères

La dotation de l'article 40 du chapitre 68-80 dans la loi de finances pour 2002 était de 3,583 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 463.384 euros de reports de crédits, soit un total disponible de 4,046 millions d'euros. Ces moyens ont d'abord été rapportés à 3,876 millions d'euros à la suite de l'application d'une mesure de gel de 170.000 euros, puis à 1,957 million d'euros à la suite de prélèvements effectués sur cet article pour financer des opérations de coopération jugées plus prioritaires.

Opérations immobilières subventionnées en 2002

Pays	Bénéficiaire	Montant de la subvention
Canada	Alliance Française de Calgary	40.000 euros
Comores	Alliance Française de Mohéli	138.485 euros
Guinée Bissau	Centre culturel Franco-Bissau-Guineen	372.680 euros
Guinée Conakry	Centre culturel Franco-Guinéen	200.000 euros
Irlande	Alliance Française de Dublin	200.000 euros
Islande	Alliance Française de Reykjavik (2 ^{ème} tranche)	121.960 euros
Madagascar	Alliance Française d'Antsiranana	41.475 euros
Madagascar	Alliance Française de Majunga	38.112 euros
Maurice	Alliance Française de Port Louis (2 ^{ème} tranche)	315.637 euros
Niger	Centres culturels franco-nigériens de Niamey et Zinder	228.674 euros
Pérou	Alliance Française de Trujillo	91.470 euros
São-Tomé et Príncipe	Alliance Française de São Tomé	169.000 euros
TOTAL		1.957.493 euros

Source : ministère des affaires étrangères

Au titre de l'année 2003, l'article 40 du chapitre 68-80 est doté de 2,85 millions d'euros. En tenant compte des reports de crédits correspondant aux opérations programmées et non réalisées en 2002, les crédits disponibles se seraient élevés à 4.768.891 euros. Toutefois, les reports de crédits ont été annulés, et 330.000 euros ont été gelés, ramenant les sommes disponibles à 2,52 millions d'euros.

Opérations immobilières subventionnées en 2003

Pays	Bénéficiaire	Montant de la subvention
Afrique du Sud	Alliance Française de Prétoria	170.000 euros
Bahrein	Alliance Française de Manama	144.160 euros
Bolivie	Alliance Française de La Paz (1 ^{ère} tranche)	250.000 euros
Brésil	Alliance Française de Rio Annexe de Botafogo	175.000 euros
Etats-Unis	Alliance Française de Denver	150.000 euros
Haïti	Alliance Française de Jacmel (1 ^{ère} tranche)	125.000 euros
Haïti	Alliance Française de Jacmel (2 ^{ème} tranche)	220.000 euros
Inde	Alliance Française de New Delhi (3 ^{ème} tranche)	381.123 euros
Madagascar	Alliance Française de Tananarive (2 ^{ème} tranche)	50.613 euros
Maroc	Alliance Française d'Essaouira	202.933 euros
Nicaragua	Alliance Française de Leon	18.065 euros
Ouganda	Alliance Française de Kampala	466.612 euros
République Centrafricaine	Alliance Française de Bangui	360.542 euros
Thaïlande	Alliance Française de Bangkok	53.530 euros
TOTAL		2.767.578 euros

Source : ministère des affaires étrangères

Au 1^{er} septembre 2003, seules 6 de ces opérations ont été financées, pour un montant total de 1.010.070 euros¹¹.

Le ministère des affaires étrangères indique que « *compte tenu de l'érosion importante des moyens disponibles au cours des trois derniers exercices :*

- 24 opérations en 2001 (3.225.882 euros)
- 13 opérations en 2002 (1.957.493 euros)
- 6 opérations en 2003 (1.010.070 euros).

Il n'est plus vraiment possible de poursuivre la mise en œuvre d'une politique qui commençait à porter ses fruits.

Cette évolution budgétaire défavorable met en difficulté, outre le service gestionnaire, les Ambassades et nos partenaires des Alliances Françaises à l'étranger, à qui il est demandé de constituer des dossiers complexes et détaillés impliquant la participation de nombreux partenaires locaux (municipalités, mécènes, architectes, banquiers, membres des comités...) ».

La forte érosion des crédits consacrés aux investissements immobiliers entraîne d'importantes difficultés pour le ministère des affaires étrangères :

- non-paiement des factures ;
- opérations différées rendant nécessaire de recourir à des solutions provisoires qui durent ;
- entretien insuffisant du parc immobilier ;
- surcoûts provoqués par le fait de laisser en déshérence des bâtiments qu'il convient de rénover ;
- conditions de travail des agents du ministère et d'accueil dégradées ;
- absence de visibilité, dans les postes, quant à l'échéancier des travaux devant être réalisés.

Cette liste n'est pas exhaustive, et votre rapporteur pourrait, à côté de chacun des éléments qui y figurent, indiquer plusieurs exemples concrets qui illustrent ces difficultés.

¹¹ Il s'agit des opérations sélectionnées en Bolivie, à Haïti, au Maroc, au Nicaragua, en République centrafricaine et en Thaïlande.

Votre rapporteur a obtenu du ministère des affaires étrangères la liste des opérations immobilières en cours. Le ministère lui a transmis cette liste, en précisant toutefois : « *les restrictions budgétaires apportées par les réserves d'innovation et les annulations des AP et des CP en 2003, rendent la lisibilité des opérations immobilières incertaine. Dans ce contexte, certaines opérations n'ont pu être lancées ou poursuivies faute de ressources suffisantes. (...) Les perspectives 2004 ne permettent pas encore d'évaluer les retards qui seront causés par la situation des crédits accordés* ». Votre rapporteur considère qu'il est indispensable, compte tenu des contraintes pesant sur les crédits du titre V, de ne pas faire porter les mesures de régulation budgétaire sur ces crédits.

L'ensemble des opérations immobilières en cours représente un coût prévisionnel global de 752,2 millions d'euros. Sur cette somme, un montant d'autorisations de programme (AP) de 296 millions d'euros a été ouvert avant 2003, et de 24,3 millions d'euros, au cours de l'année 2003. S'agissant des crédits de paiement (CP), un montant de 179,4 millions de francs a été dépensé avant 2003 et de 31,4 millions d'euros au cours de l'année 2003.

S'agissant des dépenses supportées par l'article 31 du chapitre 57-10, concernant l'acquisition, la construction, la réhabilitation et l'entretien des établissements d'enseignement, les travaux envisagés pour l'année 2004, pour un montant total de 15 millions d'euros, sont les suivants :

Poste	Opération	Montant d'AP (en millions d'euros)
Alger	Réouverture du lycée Ben Aknoun (3 ^{ème} tranche)	4,5
Bruxelles	Rénovation du lycée Jean Monnet	2,0
Damas	Construction de l'école française	7,0
Istanbul	Lycée Pierre Loti : mise aux normes parasismiques et aménagement	1,5

Source : ministère des affaires étrangères

S'agissant des opérations domaniales, le ministère des affaires étrangères indique ses principales orientations pour les années à venir, reproduites dans l'encadré ci-après.

Les opérations domaniales

Le ministère indique que, en ce qui concerne les opérations domaniales (locations, achats, ventes), il est envisagé de poursuivre la politique entamée ces dernières années, dont les grandes lignes sont les suivantes :

- Afrique :

Comme suite à la suite de la fusion opérée avec l'ancien ministère de la coopération, poursuite de la rationalisation du parc immobilier qui doit aboutir à la cession des locaux devenus inutiles (vente de logements à Dakar, à Bangui, à Brazzaville, à Moroni,...).

- Afrique du nord - Moyen Orient :

Vente de nombreux biens inutilisés (Maroc, Tunisie, Liban, Turquie...).

- Europe :

Acquisitions immobilières à l'Est (Kiev, ...), destinées à améliorer le dispositif, abandon de la prise en charge systématique du logement des agents à Moscou, issue de l'époque de l'URSS. Vente des propriétés inutiles à la suite du changement de capitale en Allemagne ou du recalibrage du dispositif culturel (Grèce, Italie, ...), voire d'un reformatage des ambassades européennes (Madrid).

- Asie :

Extension des surfaces louées pour les postes consulaires dont l'activité s'accroît fortement (Wuhan, Canton,...), construction de nouvelles ambassades (Pékin, Tokyo).

- Amériques :

Poursuite des ventes de logements inutiles à Brasilia.

Source : ministère des affaires étrangères

Votre rapporteur spécial relève toutefois que, à l'instar des opérations d'investissement immobilier, les opérations domaniales souffrent souvent d'une inertie importante.

c) L'OFPPRA (chap. 36-30, art. 30) : la poursuite de la réforme engagée par le ministère

Pour l'année 2003, l'effectif budgétaire de l'OFPPRA est de 586 emplois. L'effectif réel était de 546 agents au 1^{er} janvier 2003 auxquels il convient d'ajouter 71 agents de catégorie C mis à disposition par le ministère des affaires étrangères. Les effectifs de l'OFPPRA ont considérablement augmenté au cours des dernières années. Le tableau ci-dessous montre qu'entre 1997 et 2003, ils ont plus que doublé. Les effectifs de l'OFPPRA ont été stables jusqu'en 2001. A compter de cette année, ils ont cru de manière importante. L'augmentation la plus importante est enregistrée au titre de l'année 2003. L'OFPPRA précise que « l'évolution des effectifs en 2003 se

traduit par une augmentation des emplois de titulaires de catégorie C (7 postes d'adjoint de protection et 2 postes d'agent de protection correspondant aux transferts d'emplois du ministère des affaires étrangères suite à l'intégration d'agents déjà mis à disposition de l'établissement) ainsi que par l'octroi de postes de contractuel supplémentaires (125 officiers de protection, 20 secrétaires de protection, et 26 agents de protection) ».

L'augmentation importante des effectifs de l'OFPRA résulte de la volonté du ministère des affaires étrangères de résorber le stock de demandes d'asile. A cette fin, l'OFPRA a été autorisé à recruter 18 officiers de protection sur contrat de 3 ans dès le 1^{er} janvier 2001, puis 30 autres officiers de protection contractuels sur une période de 15 mois à compter du 1^{er} octobre 2001. Afin de poursuivre cet objectif, ces contrats ont été reconduits jusqu'au 31 décembre 2003. En outre, il a été procédé au recrutement de 171 agents supplémentaires sur contrat d'un an depuis le 1^{er} janvier 2003.

Effectifs budgétaires de l'OFPRA depuis 1997 :

	Emplois fonctionnels	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total	Variation n / n-1
1997	7	138	46	81	272	-
1998	6	135	46	75	262	- 10
1999	6	136	46	74	262	-
2000	6	136	46	74	262	-
2001	6	190	46	110	352	+ 90
2002	6	223	46	131	406	+ 54
2003	5	348	67	166	586	+ 180

Source : Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)

Si l'augmentation des effectifs de l'OFPRA visait à l'origine à résorber le stock des demandes d'asile non traitées, elle a pris en charge également la hausse des demandes d'asile adressées à l'OFPRA. En effet, de 1998 à 2002, le nombre de demandes adressées à l'OFPRA a plus que doublé, passant de 22.990 à 52.877.

L'OFPRA a enregistré 51.087 premières-demandes en 2002, soit une augmentation de 8 % par rapport à l'année précédente (47.291) et de 32 % par rapport à 2000. Pour le premier semestre 2003, 24.378 premières demandes ont été enregistrées. Ces chiffres ne comprennent pas les mineurs accompagnants, qui représentent à eux seuls 15 % de la demande. L'OFPRA a

délivré 8.495 certificats de réfugiés (CR) en 2002, soit un taux d'admission global de 16,9 %. Ce total inclut 2.169 CR faisant suite à des annulations de la Commission des Recours des Réfugiés. Le taux de reconnaissance par l'OFPRA seul en 2002 a été de 12,6 %. Pour le premier semestre de l'année 2003, ce taux apparaît en légère diminution.

S'agissant de l'origine géographique des demandes d'asile, la demande asiatique continue de diminuer (7.699 demandes en 2002), la demande africaine (24.114) et celle en provenance d'Europe (16.864) a continué d'augmenter. En 2002 les demandes émanaient en premier lieu des ressortissants, des pays suivants : Turquie, République Démocratique du Congo, Mauritanie, Chine, Algérie, Mali et Congo.

Le tableau ci-après montre l'évolution du stock des demandes d'asile :

Estimation des stocks de demande d'asile

	Total des stocks	dont > 4 mois
	6.600	
au 31/12/1999	18.000	
au 31/12/2000	28.000	
	34.551	24.797
au 31/12/1998	34.588	22.246
au 30/06/2003	30.802	20.349

Source : Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)

L'augmentation des effectifs de l'OFPRA a permis d'améliorer la procédure d'instruction des demandes d'asile et d'octroi du statut de réfugié. Le bleu « affaires étrangères » présente les indicateurs de productivité de l'OFPRA au cours des dernières années :

La « performance » du traitement des demandes d'asile

Indicateurs de résultats	2001		2002		2003	
	Prévision	Résultat	Prévision	Résultat	PLF 2003	PLF 2004
Délai moyen de traitement (en jours ouvrés)	170	217	150	190		120
Taux de convocation pour un entretien	60 %	56 %	65 %	64 %	100 %	65 %
Nombre de décisions prises par un officier de protection par an		2,9		2,7		2,7

Source : bleus « affaires étrangères », PLF 2004 et PLF 2003

L'augmentation des effectifs de l'OFPRA a permis de réduire le délai de traitement des dossiers de 217 jours en moyenne en 2001 à 190 jours en 2002. Pour l'année 2003, l'objectif est ambitieux, puisqu'il vise à réduire à 120 jours ouvrés le délai de traitement moyen des dossiers.

Votre rapporteur note, au sujet de ce tableau, qu'il serait souhaitable que le ministère des affaires étrangères ne modifie pas, pour des raisons d'affichage, d'une année sur l'autre, les données qui figurent au titre des objectifs et des indicateurs. Ainsi, alors que le bleu annexé au projet de loi de finances pour 2003 mentionnait un objectif, pour l'année 2003, de 100 % de convocations pour un entretien, celui-ci est rapporté à 65 % dans le bleu annexé au projet de loi de finances pour 2004, sans que soient indiquées les raisons de cette modification. Dans la perspective de la prochaine mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, votre rapporteur souligne l'importance qu'il y a à assurer une continuité, d'une année sur l'autre, des renseignements des indicateurs de performance. Il ne paraît pas acceptable de modifier un objectif sans explications justifiant un tel changement. Ce sera encore moins le cas lorsque ces indicateurs auront un véritable statut, dans le nouveau cadre défini par la loi organique précitée relative aux lois de finances.

Le budget de l'OFPRA pour l'année 2003 s'est élevé à 35,1 millions d'euros, soit une hausse de 50 % par rapport à l'année 2002. Sur ce montant, 34,5 millions d'euros ont été versés par l'Etat (soit 28,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003 et 6 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2002).

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dotations de l'article 36-91, puis de l'article 30 du chapitre 36-30 « subvention de fonctionnement à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides » du budget du ministère des affaires étrangères depuis 1998.

Evolution de la subvention versée à l'OFPRA depuis 1998

	LFI 1998	LFI 1999	2000		LFI 2001	LFI 2002	2003		PLF 2004
			LFI	LFR			LFI	LFR	
Millions d'euros	15,3	15,5	15,5	1,1	17	22,9	28,5	6	38,2
Evolution	- 1 %	+ 1 %	+ 7 %		+ 2 %	+ 35 %	+ 51 %		+ 11 %

Source : Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'OFPRA entre 2002 et 2003.

Evolution des dépenses de fonctionnement de l'OFPRA entre 2002 et 2003

	Budget primitif 2002	Budget primitif 2003	Evolution	Part du budget de fonctionnement
Dépenses de personnel	15,5	20,9	+ 35 %	61 %
Impôts et taxes	0,9	1,2	+ 1,3%	4 %
Dépenses locatives	2,2	6,8	+ 209 %	20 %
Dépenses liées à la demande d'asile (fournitures administratives, frais postaux, interprétariat...)	2,2	3,3	+ 50 %	10 %
Dépenses informatiques	0,3	0,3	-	-
Autres dépenses	1,3	1,6	+ 23 %	5 %
Total	22,4	34,1	+ 52 %	100 %

Source : Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)

La forte hausse des dépenses locatives de l'OFPRA est liée au regroupement de ses services sur un site unique en septembre 2003. L'OFPRA, dont les services étaient installés sur trois sites, a en effet pris à bail un immeuble de plus de 11.000 m². Le bail du nouvel immeuble prévoyait un surloyer d'un montant total de 2,9 millions d'euros, payable en trois échéances, correspondant aux travaux d'aménagement interne (redéfinition des espaces de travail, aménagement du service de l'accueil et du service des archives) que le propriétaire a accepté de réaliser pour le compte de l'OFPRA. Ainsi, outre les charges locatives, d'un montant de 3,2 millions d'euros (incluant une franchise de loyer au titre des mois de janvier et de février), l'OFPRA doit acquitter en 2003 1 million d'euros au titre de la première tranche de surloyer, et 0,3 million d'euros au titre des honoraires de commercialisation.

S'agissant des dépenses d'investissement, elles s'élèvent à 1 million d'euros en 2003, contre 0,7 million d'euros en 2002. Elles correspondent pour l'essentiel aux dépenses informatiques (0,8 million d'euros), l'OFPRA s'étant engagé, depuis 2001, dans une stratégie de modernisation qui a permis de doter chaque agent d'un ordinateur.

Il convient de rappeler que le projet de loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, qui a fait l'objet d'une lecture dans chacune des Assemblées, prévoit de confier à l'OFPRA le traitement des demandes d'asile territorial (appelé désormais « protection subsidiaire »), qui relevait jusqu'ici des services du ministère de l'intérieur. Cette nouvelle compétence entraîne une charge de travail importante, soit 30.000 à 35.000 dossiers par an.

L'encadré ci-après reproduit des extraits de l'étude d'impact annexée à ce projet de loi.

L'étude d'impact annexée au projet de loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

(...) La France a connu ces dernières années une forte augmentation de la demande d'asile. Si cette augmentation est sensible dans le domaine traditionnel de l'asile conventionnel (traité par l'OFPRA), elle est encore plus forte en matière d'asile territorial.

La demande globale se situe désormais à des niveaux comparables à ceux de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne (...).

La forte croissance de la demande d'asile n'est pas seulement le fruit d'évolutions géopolitiques défavorables aux droits de l'homme, elle résulte également d'un usage abusif des procédures d'asile par des personnes davantage motivées par l'immigration économique que par la recherche d'un refuge politique. L'allongement inévitable des délais de traitement des dossiers, accentué par le cumul des procédures (asile conventionnel et territorial), ne fait que renforcer la tendance à la hausse. Il rend en effet notre territoire encore plus attractif pour les personnes avant tout intéressées par le droit au séjour octroyé pendant toute la durée de la procédure.

Compte tenu de l'ampleur de la demande, les services des préfectures, de l'OFPRA, du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères n'ont cessé de rechercher les ajustements leur donnant des capacités suffisantes en termes d'organisation et de moyens pour instruire les dossiers dans des délais raisonnables.

Cette situation a par ailleurs un coût social croissant. Les demandeurs d'asile conventionnel relèvent en effet du droit commun de l'aide sociale applicable à l'ensemble des étrangers se trouvant sur le territoire national. Ils peuvent être hébergés dans des centres financés par l'aide sociale de l'Etat, comme le prévoit le code de l'action sociale et des familles. Ils bénéficient par ailleurs de plusieurs prestations en espèce: allocation d'attente; allocation d'insertion (versement interrompu en cas d'admission en centre d'accueil pour demandeur d'asile -CADA-) ou allocation sociale globale pour les demandeurs hébergés en CADA. L'ensemble des demandeurs d'asile, conventionnel et territorial, bénéficient par ailleurs de la couverture maladie universelle (loi du 27 janvier 1999) ou, en l'attente de la remise de leur titre de séjour, de l'aide médicale d'Etat.

En supprimant l'asile territorial et en instaurant une procédure d'asile unique autour de l'OFPRA; la réforme engagée vise à rationaliser le système de l'asile en France et à réduire de manière significative les délais d'instruction des demandes. Elle adapte par ailleurs d'ores et déjà la législation française aux évolutions imposées par le droit communautaire.

Bénéfices escomptés en matière :

1) d'emploi : l'OFPPRA traitera au fond l'ensemble des demandes d'asile. Les personnels des préfectures actuellement affectés au traitement des demandes d'asile territorial seront donc déchargés de l'audition des demandeurs et de la rédaction des comptes-rendus d'entretien. Les préfectures resteront toutefois compétentes en matière d'accueil des étrangers demandant à bénéficier de l'asile, de mise en œuvre éventuelle du règlement "Dublin II" (qui a succédé à la convention de Dublin), de remise des documents provisoires de séjour pendant le temps nécessaire à l'instruction de la demande d'asile, de délivrance du titre de séjour en cas d'octroi d'une protection internationale ou dans le cas contraire de la mise en œuvre des procédures d'éloignement. Le raccourcissement attendu des délais d'instruction des dossiers d'asile conduira à des redéploiements du personnel précédemment affecté à l'asile territorial.

Par ailleurs, afin de fluidifier l'accès à la procédure d'asile, des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile seront créées dans les zones géographiques qui concentrent la majorité du flux des demandeurs. Ces structures permettront de regrouper sur un même site les services du ministère de l'Intérieur, de l'OFPPRA et du ministère des affaires sociales. L'organisation et le fonctionnement de ces plates-formes impliqueront donc des transferts de personnel des préfectures, du ministère des affaires sociales et de l'OFPPRA vers ces structures.

S'agissant de l'OFPPRA, le dispositif mis en place en 2003 pour anticiper la réforme de l'asile et réduire de manière drastique les délais de traitement des demandes s'est traduit par un renforcement substantiel des effectifs, faisant lui-même suite à une augmentation importante des recrutements pendant la période 2000-2002.

Dans le cadre du budget 2003, le recrutement de 81 agents supplémentaires de catégorie A a été prévu pour le seul OFPPRA, auxquels s'ajoutent 4 agents de catégorie B et 15 de catégorie C. Ces effectifs ont pour mission de contribuer à réduire le "stock" des dossiers anciens et à ramener par là même le délai de traitement à deux mois d'ici la fin de l'année. Le nombre global de dossiers à traiter par mois, au cours de cette période de "normalisation" est estimé à environ 6 500 (flux courant + "déstockage").

A partir de 2004 la concentration au sein de l'OFPPRA du traitement de toutes les demandes d'asile laisse augurer d'une demande d'asile mensuelle d'environ 7500 (*base de calcul: 4500 dossiers d'asile conventionnel + 3000 dossiers d'asile territorial*). La conclusion d'un contrat d'objectif et de moyens, dont la rédaction est en cours, doit permettre à l'Office de disposer de moyens adaptés à la variation des flux. Il faut noter que les audits effectués par les inspections des différentes administrations compétentes, et dont les conclusions ont été présentées à l'été 2002, font apparaître des gisements de productivité au sein de l'Office.

Pour ce qui concerne la Commission des recours des réfugiés, une estimation, en partant des hypothèses formulées pour l'OFPPRA, évalue que 50.000 décisions en formation collégiale devront être prises par an, tout au moins en 2004. Pour juger ces 50.000 affaires (à raison de 15 par séance) il faudra tenir 3.333 séances par an. Sachant que les rapporteurs effectuent 30 séances par an et les présidents 33, il faudra passer à 110 rapporteurs contre 67 aujourd'hui et 100 présidents contre 63. Il faudra ajouter l'encadrement (chefs des 6 nouvelles sections), le soutien en agents de greffe, de sécurité et de services documentaires et le secrétariat. Une nouvelle évaluation devra mesurer plus précisément le niveau des nouveaux recrutements à partir du 1^{er} janvier 2004.

Il faudra, pour tenir les séances, prévoir d'augmenter d'un tiers la capacité actuelle qui, avec 5 salles ne permet de tenir que $50 \times 45 = 2.250$ séances (en supposant que les salles soient utilisées 5 jours sur 5, matin et après-midi). Les frais d'interprétation devront également augmenter dans des proportions importantes.

Ces évaluations concernant la CRR sont fondées sur l'hypothèse d'un maintien du régime actuel de l'aide juridictionnelle.

2) d'intérêt général : l'unification des procédures et la réduction significative des délais d'instruction permettront à la fois d'accueillir et de protéger plus rapidement les personnes

ayant réellement besoin d'une protection internationale tout en assurant plus efficacement l'éloignement de celles qui ne peuvent prétendre à une telle protection.

3) financière : s'agissant de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, la réforme devrait se traduire par la conjonction de mesures d'économies et de dépenses supplémentaires. Les conclusions de l'audit sur le coût budgétaire de la demande d'asile ont en effet montré que la réduction des délais de traitement de la demande aura un impact probable sur les dispositifs de prise en charge sociale ; toutefois, les pressions exercées sur l'hébergement empêchent d'évaluer l'ampleur de ces économies budgétaires.

4) de simplification des formalités administratives : l'ensemble des demandes d'asile seront désormais traitées par un organisme unique, l'OFPRA, qui qualifiera lui-même la nature de la protection octroyée. Les recours juridictionnels seront également unifiés puisque seule la CRR aura à connaître des recours éventuels contre les décisions de l'Office.

5) de complexité de l'ordonnement juridique : en matière d'octroi d'une protection internationale, seule la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 et son décret d'application du 2 mai 1953 seront désormais applicables, le décret n°98-503 du 23 juin 1998 relatif à l'asile territorial étant abrogé.

Source : étude d'impact annexée au projet de loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile

Afin de permettre à l'OFPRA de poursuivre l'amélioration de l'instruction de la demande d'asile et de prendre en charge le traitement des demandes de protection subsidiaire, la subvention versée par le ministère des affaires étrangères augmente de 11 % dans le projet de loi de finances pour 2004, pour un montant de 38,2 millions d'euros. Les mesures nouvelles s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2004, à 3,7 millions d'euros. Elles se décomposent comme suit :

- la consolidation des 105 emplois de contractuels ouverts en loi de finances rectificative pour 2002 ;
- la création de 38 nouveaux emplois de contractuels ;
- le transfert de 50 emplois, 25 du ministère de la justice et 25 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Ces transferts d'emplois résultent notamment du fait que l'OFPRA sera désormais amené à traiter l'ensemble des demandes d'asile, y compris celles relatives à l'asile territoriales, auparavant instruites par les services du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;
- le transfert de 3 agents titulaires de catégorie C du ministère des affaires étrangères mis à la disposition de l'OFPRA.

On notera que, outre l'exercice de sa tutelle sur l'OFPRA, le ministère des affaires étrangères participe, avec le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, à l'amélioration de l'exécution des

reconduites à la frontière des étrangers en situation irrégulière. La direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) du ministère des affaires étrangères négocie en effet, conjointement avec les directions concernées du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (soit la direction des libertés publiques et des affaires juridiques ainsi que la direction centrale de la police aux frontières), des accords prévoyant la réadmission des ressortissants des pays contractants et des pays tiers, des protocoles d'accord sur la délivrance de laissez-passer consulaire, et des arrangements en vue d'une meilleure exécution des mesures de reconduite à la frontière.

La direction des Français à l'étranger et des étrangers en France a un double rôle d'information et d'intervention auprès des représentants diplomatiques et consulaires. Elle assure notamment les missions suivantes :

- elle notifie les mises à exécution des reconduites à la frontière aux postes diplomatiques et consulaires français dans les pays concernés ;

- elle intervient auprès des ambassades étrangères en vue de faciliter l'obtention de laissez-passer consulaires, qui sont indispensables à la mise en œuvre des mesures de reconduite à la frontière lorsque les personnes faisant l'objet d'une mesure de reconduite ne disposent pas de documents de voyage ;

- elle effectue, conjointement avec les directions concernées du ministère de l'intérieur, des démarches auprès des pays les moins coopératifs.

d) Organismes divers rattachés au chapitre 37-90 : 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 du 8 juillet 1998 tendant à l'élimination des mines antipersonnel, 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, nommés par un arrêté du Premier ministre en date du 21 octobre 2002 (4 parlementaires, 4 personnalités qualifiées, 4 représentants d'associations, 4 représentants des syndicats, et 8 représentants de l'Etat). Elle publie chaque année un rapport, remis au Premier ministre.

Le budget de la CNEMA, financé à parité par le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères, est stable depuis plusieurs

années. Il est en très légère diminution pour l'année 2004, la dotation versées par le ministère des affaires étrangères passant de 68.602 euros à 67.297 euros.

Comme la France a totalement rempli ses obligations internes au regard de la convention d'Ottawa (dont l'article 4 prévoit la destruction des stocks de mines antipersonnel des Etats Parties dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur de la convention), l'action de la Commission est désormais orientée vers l'action internationale de la France en faveur de l'aide aux victimes de mines antipersonnel et du déminage humanitaire, ainsi qu'aux efforts diplomatiques pour promouvoir l'universalisation de la convention d'Ottawa.

En 2004, la CNEMA prévoit, outre la participation à des réunions internationale, la mise en œuvre de missions d'évaluation en Afrique ou en Europe de l'est, et le suivi des actions lancées à l'occasion de sa mission effectuée en 2003 en Slovénie et en Croatie, d'organiser un colloque international à Paris tendant, d'une part, à réunir et à mobiliser les institutions nationales comparables créées à l'étranger, et, d'autre part, à susciter la création de telles structures là où elles n'existent pas encore. Le coût de l'organisation de ce colloque est estimé à 83.500 euros.

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

Le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité a été créé à la suite de la signature entre la France et l'Allemagne, le 22 janvier 1988, d'un protocole destiné à renforcer la coopération entre les deux pays, sur la base du traité de l'Elysée du 22 janvier 1963. Le secrétariat du conseil franco-allemand de défense et de sécurité est situé à Paris. Il est placé sous la responsabilité des représentants des deux Etats. Il est chargé de suivre les travaux de coopération entre les deux pays portant sur l'élaboration de conceptions communes dans le domaine de la défense et de la sécurité, le développement de la concertation sur toutes les questions intéressant la sécurité de l'Europe, y compris dans le domaine de la maîtrise des armements, les décisions concernant les unités militaires mixtes, la coopération entre les deux armées, l'amélioration de l'interopérabilité des matériels et le développement de la coopération en matière d'armement.

Ce secrétariat dispose de neuf membres permanents rémunérés par leur administration d'origine (un diplomate et un représentant du ministère de la défense de chaque nationalité ainsi que cinq personnes assurant le soutien administratif). 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 l'autre 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 mission d'informer les Français ayant un projet d'expatriation ainsi que la population française expatriée. Elle prépare actuellement, en collaboration avec les services concernés du ministère des affaires étrangères, un projet d'aide à l'expatriation des jeunes français en recherche d'un stage ou d'un premier emploi. La Maison des français de l'étranger a en effet constaté que cette population, qui représente les deux tiers de son public, n'obtient de réponse d'aucune institution sur ces questions.

Elle emploie, en 2003, 17 agents du ministère des affaires étrangères ainsi que deux experts détachés pour l'information du public dans le domaine des douanes et de la protection sociale. Son budget pour l'année 2002, d'un montant de 442.000 euros, a été réduit à 404.398 euros à la suite d'une annulation de crédits. La Maison des français de l'étranger indique que cette annulation a entraîné un report de charges d'un montant de 39.500 euros sur l'exercice 2003.

La subvention accordée à la Maison des français de l'étranger pour l'année 2004 s'élève à 308.336 euros, en diminution de 13.785 euros par rapport à l'année précédente. Les ressources propres de la Maison des Français de l'étranger sont constituées des rentrées de fonds de concours (pour un montant attendu d'environ 120.000 euros en 2004) ainsi que quelques rentrées publicitaires.

- 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 2003 d'une subvention de 43.778 euros, en légère diminution par rapport aux années précédentes.

- La Commission coopération et développement (article 87) :

La Commission coopération et développement est une commission consultative interministérielle créée en 1984, 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 collègues de 10 membres, l'un composé de représentants d'organisations ayant pour

principale activité la solidarité internationale¹², et l'autre, de représentants des pouvoirs publics¹³. Elle dispose d'un secrétariat général permanent animé par un secrétaire général. Celui-ci est nommé par le ministre des affaires étrangères, sur proposition du ministre chargé de la coopération, pour une durée de trois ans renouvelable, et placé sous l'autorité du président de la commission. On notera que ce poste est vacant depuis le début de l'année 2003.

Cette commission consultative sert de relais entre les pouvoirs publics en charge de l'aide au développement et les organisations de solidarité internationale. 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. Elle est organisée en groupes de travail. Ainsi, à titre d'exemple, un groupe de travail a été constitué pour suivre la mise en œuvre des contrats de désendettement-développement (C2D), un autre, sur les questions européennes.

La commission Coopération Développement fonctionnait avec un secrétaire général (jusqu'au 1^{er} janvier 2003), contractuel du ministère des affaires étrangères, et avec une adjointe administrative principale du ministère des affaires étrangères (jusqu'au 1^{er} juillet 2003), qui assistait le secrétaire général. Elle est par ailleurs hébergée dans les locaux du ministère des affaires étrangères et dispose d'un budget de :

- 60.000 euros pour le recrutement de vacataires ou de chargés d'études ;
- 18.970 euros pour ses coûts de fonctionnement ;

¹² Depuis la parution de l'arrêté du 6 février 2003, les associations membres titulaires de la commission sont : Coordination Solidarité-urgence développement, Handicap international, le Comité de liaison des organisations non gouvernementales-volontariat (CLONG-volontariat), le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), le Centre international de développement et de recherche, la Guilde européenne du Raid, l'Union nationale des centres sportifs de plein air, Frères des Hommes, l'Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement, le Forum des organisations de solidarité internationales issues de l'immigration.

¹³ Soit : 3 représentants du ministre des affaires étrangères, un représentant de la mission pour la coopération non-gouvernementale, un représentant de la direction de la coopération technique, un représentant du service d'action humanitaire, un représentant du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, un représentant du ministre chargé de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, un représentant du ministre chargé de l'agriculture et de la pêche, un représentant du ministre chargé des affaires sociales, un représentant du ministre chargé de la jeunesse, un représentant du ministre chargé de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et un représentant de l'Agence française de développement.

- 4.500 euros pour ses frais de déplacement.

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

Le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) a été créé par décret du 10 février 1999, afin de permettre une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération internationale et de sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. Le décret n° 2002-1355 du 14 novembre 2002 relatif au Haut Conseil de la coopération internationale a confirmé cette double mission, restreint le nombre de membres du conseil de 60 à 45, et renforcé le poids des élus nationaux et locaux au sein du Haut Conseil, leur nombre passant de 3 à 13.

En 2002, le HCCI bénéficiait de 17 emplois mis à disposition par 6 ministères (dont 9 emplois par le ministère des affaires étrangères) ainsi que par l'AFD. En 2003, il bénéficiait de 12 emplois, le nombre d'agents contractuels mis à sa disposition par le ministère des affaires étrangères passant de 8 à 5. En 2003 comme en 2002, la subvention de fonctionnement versée par la ministère des affaires étrangères s'est élevée à 647.909 euros. Pour l'année 2004, cette subvention est réduite à 620.182 euros, et 12 emplois seront mis à la disposition du HCCI.

S'agissant de l'activité du HCCI, celui-ci a remis en 2002 neuf avis assortis de rapports au Premier ministre, organisé en moyenne une réunion plénière par mois, réuni une conférence de la coopération internationale et mis en place le Prix de la Coopération internationale. Le HCCI a préparé un programme de travail pour la période 2003-2005, après consultation des différents acteurs concernés. Sept thèmes ont été retenus¹⁴, qui seront chacun traité par une commission spécialisée du Haut Conseil.

e) Voyages, réceptions, déplacements ministériels

Deux chapitres du budget des affaires étrangères retracent les dotations versées pour le financement des voyages, réceptions et déplacements ministériels :

- 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 ».

¹⁴ Il s'agit des thèmes suivants : Information du public, éducation au développement ; Coopération décentralisée ; Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion ; Financement du développement ; Economie et solidarité ; Négociations internationales, mobilisation des savoirs et concertation des acteurs ; Crise, prévention, reconstruction. Par ailleurs, chacune de ces thématiques intégreront systématiquement quatre sujets transversaux : les droits de l'homme, la gouvernance, le développement durable et l'approche européenne.

Ce dernier chapitre supporte les dépenses effectuées pour la prise en charge des conférences internationales en France. Le coût de l'organisation du sommet du « G8 » à Evian, du 1^{er} au 3 juin 2003, s'est ainsi élevé à 25,2 millions d'euros.

B. « ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ » (AGRÉGAT 12)

Chapitre	Objet	LFI 2003	PLF 2004	Variation
36-30 (art. 10)	Subvention versée à l'AEFE	338.114.615	332.000.000	- 1,8 %
36-30 (art. 20)	Subvention versée à l'OUCFA	24.851.348	24.701.348	- 0,6 %
46-91	Frais de rapatriement	646.483	646.483	-
46-94	Assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés étrangers en France	24.204.865	24.054.865	- 0,6 %
Total	« Education et solidarité »	362.965.963	356.701.348	- 1,73 %

Source : bleu « affaires étrangères » PLF 2004

1. Missions, objectifs, indicateurs : des améliorations nécessaires

L'agrégat 12 comporte deux composantes :

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

Votre rapporteur réitère une nouvelles fois les mêmes observations que les années précédentes au sujet de cet agrégat, dont la présentation n'est pas satisfaisante, aucune d'elles n'ayant été prise en compte pour la présentation des crédits figurant dans le projet de loi de finances pour 2004.

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 11, soient rapprochés des moyens d'intervention.

Il est indispensable, dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'enrichir les « indicateurs » liés à l'action consulaire : le seul indicateur figurant dans le bleu concerne les demandes de stages, d'emplois et de qualifications

professionnelles satisfaites par les services consulaires. Elles ne constituent, à l'évidence, qu'une part restreinte de l'action des services consulaires.

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. Il considère qu'il serait plus cohérent 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.

Votre rapporteur considère enfin que le regroupement dans un même agrégat 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 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.

2. 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). Outre le fait qu'elle représente près de 93 % des crédits de cet agrégat, elle fait l'objet au cours de l'année 2003, à la suite d'une situation financière particulièrement délicate à la fin de l'année 2002, d'une réflexion approfondie quant à son rôle, son organisation et son financement.

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

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

Evolution des effectifs scolarisés dans les établissements scolaires 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 %
Total	156.084	157.934	158.477	158.055	158.250	+ 1,4 %

Source : AEFE

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. Cette tendance se vérifie sur une plus longue période.

La répartition géographique des élèves a connu des évolutions importantes au cours des dernières années, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Répartition des effectifs scolarisés dans les établissements scolaires 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
Total	158.250	+ 1,4 %

Source : AEFÉ

On constate une croissance importante des effectifs scolarisés dans les pays d'Europe centrale et orientale. Elle est 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.

(1) La situation financière de l'AEFE

La situation financière de l'AEFE était, à la clôture de l'exercice 2002, particulièrement délicate. Son fonds de roulement ne représentait que quelques jours de trésorerie.

Au cours de l'exercice 2003, la gestion de l'AEFE a été marquée par plusieurs crises internationales venant perturber, dans un certain nombre de régions, les activités d'enseignement de l'AEFE, et ayant, de ce fait, des incidences sur sa situation financière.

La guerre civile en Côte d'Ivoire a entraîné la fermeture, pendant plusieurs mois, de l'ensemble des établissements scolaires relevant de l'AEFE, et a asséché la trésorerie des établissements. Cette situation a entraîné le retour

en France de plus de 120 professeurs, qui ont été réintégrés dans leur académie d'origine, ou dans une académie avec laquelle ils avaient des liens. L'AEFE a obtenu à juste titre que soient indemnisés les professeurs résidents, ce qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit.

La crise ivoirienne a causé d'importantes difficultés à l'AEFE en terme de gestion. Le départ de Côte d'Ivoire d'un certain nombre d'expatriés français vers Dakar, et le déménagement de la Banque Africaine de développement (BAD) d'Abidjan vers Tunis, ont provoqué l'inscription de nombreux élèves dans les établissements scolaires français en cours d'année, dont près de 500 élèves dans les établissements scolaires relevant de l'AEFE à Tunis.

La guerre civile en Côte d'Ivoire a toutefois eu un impact financier positif pour l'AEFE : si les frais de rapatriement, les indemnités de déménagement et l'indemnité spéciale versée aux professeurs résidents, à la charge de l'AEFE, ont entraîné une dépense d'environ 900.000 euros, l'économie que l'agence a réalisée sur les salaires représente près de 2 millions d'euros.

On pourrait évoquer d'autres crises, une mutinerie à Bangui qui a entraîné le repli des professeurs à l'ambassade et le pillage de leurs logements, l'intervention anglo-américaine en Irak, qui a entraîné la fermeture des établissements scolaires relevant de l'AEFE dans un certain nombre de pays voisins tels que la Jordanie ou l'Arabie Saoudite, et des difficultés financières pour les établissements concernés. Toutefois, aucune de ces crises n'a eu l'ampleur de celle de Côte d'Ivoire, où plus de 8.000 élèves étaient scolarisés dans les établissements relevant de l'AEFE. Environ 5.000 élèves seulement ont réintégré ces établissements à leur réouverture.

Ces difficultés rencontrées au cours de l'exercice 2003 par l'AEFE ont provoqué, au sein de l'agence, une prise de conscience de la nécessité de mieux gérer les situations de crise auxquelles elle peut être confrontée.

De manière générale, la situation financière de l'AEFE a bénéficié de l'appréciation de l'euro par rapport à la plupart des autres monnaies, ce qui a allégé le coût des indemnités d'expatriation versées aux professeurs expatriés.

A l'issue de l'exercice 2003, et pour l'essentiel, grâce à cet effet-change largement favorable, le fonds de roulement de l'AEFE devrait s'élever à un peu plus de 8 millions d'euros, soit l'équivalent d'un peu plus d'une semaine de dépenses de l'agence.

Pour l'année 2004, l'agence prévoit la prise en compte de plusieurs mesures d'ajustement de ses dépenses :

- la prise en charge des effets de la revalorisation du point d'indice sur les rémunérations : + 1.433.373 euros ;

- la revalorisation de l'indemnité exceptionnelle : + 767.913 euros ;

- la revalorisation des carrières dans le cadre des mesures du plan « Jospin » : + 1.250.312 euros ;

- la prise en compte de l'effet-change sur les rémunérations :
- 5.915.041 euros ;

- la prise en compte de la diminution des effectifs d'expatriés en 2004 sur l'effet change-prix : + 782.389 euros ;

- la subvention d'équilibre versée aux établissements :
+ 6.697.544 euros.

Elle prévoit, au titre des mesures nouvelles :

- une augmentation des crédits destinés aux bourses de 1,1 million d'euros, afin de faire face à l'augmentation des effectifs boursiers ;

- la rémunération des personnels affectés au lycée Alexandre Dumas à Alger : + 172.507 euros ;

- la subvention complémentaire versée à l'OUCFA :
+ 1,1 million d'euros ;

- la régularisation de la situation administrative et financière des agents mis à disposition par le ministère de l'éducation nationale :
+ 105.863 euros ;

- enfin, à titre non-reconductible, la prise en compte du coût de la réforme relative à la rémunération des personnels résidents pour l'année 2004 : + 10.342.503 euros.

(2) De réelles difficultés pour prendre en charge les dépenses d'investissement de l'agence

Le financement des investissements immobiliers constitue, comme pour l'ensemble du ministère des affaires étrangères, une réelle difficulté pour l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger :

- d'une part, le ministère des affaires étrangères voit ses crédits du titre V réduits d'année en année. Cette érosion touche également les crédits de l'article 31 « établissements d'enseignement » : le montant des autorisations de programme a été réduit de moitié entre 2001 et 2004 ;

- d'autre part, la Cour des comptes a considéré qu'il ne revenait pas aux établissements dont l'Etat est propriétaire des bâtiments de prendre en charge sur leur budget les dépenses d'investissement nécessaires à la rénovation et au gros entretien de ces bâtiments.

La conjugaison de ces deux facteurs réduit considérablement les possibilités pour l'AEFE d'effectuer les travaux nécessaires pour entretenir, rénover et moderniser les établissements scolaires français à l'étranger.

Plusieurs solutions sont à l'étude afin de pallier ces inconvénients.

Une première piste consisterait à individualiser, au sein des crédits d'investissement du budget du ministère des affaires étrangères, ceux qui sont destinés au financement des investissements immobiliers de l'AEFE, et de lui confier la maîtrise totale de l'utilisation de ces crédits.

Une seconde piste consisterait à mettre en place un effort interne au réseau en faveur du parc immobilier, par l'instauration d'un fonds d'investissement alimenté par les loyers versés par les établissements en gestion directe, et d'un fonds mutualisé, alimenté par des contributions assises sur les droits de scolarité, pour les établissements conventionnés.

(3) L'augmentation des droits d'écologie et l'augmentation parallèle des bourses

La loi du 6 juillet 1990 portant création de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger précise, dans son préambule, que la mise en place de l'établissement public permettra la stabilisation des frais de scolarité.

Force est de constater que cet objectif n'a pas été respecté. Les droits d'écologie ont augmenté de manière importante, et ont atteint, dans certains pays, des niveaux particulièrement élevés : aux Etats-Unis, le niveau des droits d'écologie est tel dans les établissements scolaires relevant de l'AEFE¹⁵ que le ministère des affaires étrangères, comme d'ailleurs les entreprises, hésitent à proposer ces postes à des agents ayant des charges de famille importantes.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des frais de scolarité pour chaque zone géographique de l'AEFE, entre 1993 et 2002.

¹⁵ Ainsi, les frais de scolarité peuvent atteindre 17.000 euros par an pour un lycéen à New York.

Evolution des frais de scolarité par zone géographique

(en euros)

Zone géographique	1993/1994	2002/2003	Evolution (en %)
Europe	2.053,60	2.720,24	+ 32,46
Europe de l'est	1.947,98	2.926,17	+ 50,22
Afrique du nord	674,26	1.134,49	+ 68,26
Amérique du nord	4.437,60	8.979,58	+ 102,35
Amérique centrale et du sud	1.192,87	2.212,51	+ 85,48
Asie Océanie	2.606,91	4.289,69	+ 64,55
Afrique francophone	650,02	938,42	+ 44,37
Afrique non francophone	1.418,81	1.889,87	+ 33,20
Proche et moyen-Orient	1.270,02	2.561,17	+ 101,66

Source : AEFÉ

En réponse à une question de votre rapporteur, l'AEFE indique :

« Alors que la progression des dépenses de l'agence (en particulier la prise en charge des salaires des résidents et les bourses scolaires) ne révèlent pas un désengagement de l'Etat, quels sont les éléments qui mettent en évidence l'augmentation des coûts pour les familles ?

- augmentation régulière des effectifs, et notamment des élèves français, dont l'agence n'a pas la maîtrise, sans que les moyens de l'agence suivent le même rythme ;

- des parents consommateurs d'enseignement et d'activités péri éducatives qui amènent les établissements à prendre en charge des activités au-delà des dispositions prévues dans les référentiels en termes d'encadrement et d'heures d'enseignement ;

- l'inflation qui sévit dans la plupart des pays ;

- la dépréciation de nombreuses monnaies au regard de l'euro qui augmente mécaniquement, pour certains établissements, le coût de la participation à la rémunération des résidents et la contribution à l'ISVL ;

- la stricte limitation des moyens de l'agence en matière d'investissement immobilier et de subvention de fonctionnement ».

Un audit de l'inspection générale des finances a été sollicité afin de clarifier les éléments qui expliquent l'augmentation des droits de scolarité. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, cet audit, réalisé à partir d'un échantillon de 17 établissements, fait le constat suivant : entre 1992 et 2001, l'augmentation des frais de scolarité a été supérieure à celle de la subvention versée par l'Etat à l'AEFE. Cette évolution a modifié la répartition de la charge entre l'Etat et les familles, celle-ci passant de 50 / 50 à 40 / 60, au détriment des familles. Or, l'inspection générale des finances a constaté que cet écart n'apparaissait pas en prenant la monnaie locale, et non l'euro, comme référence. En prenant l'euro comme base de calcul, on constate que, du fait de l'appréciation récente de la monnaie européenne, les droits d'écologie sont en baisse au cours des deux dernières années. L'audit de l'inspection générale des finances a également relevé que la fixation des droits de scolarité ne répondait pas toujours à une logique très rationnelle. Il constate que certains établissements n'entretenaient pas de manière suffisante les bâtiments scolaires afin de contenir les frais de scolarité. L'inspection générale des finances aurait également préconisé de définir un coût complet par élève et par niveau, tenant compte de l'ensemble des données financières (y compris l'amortissement des biens ou les provisions pour perte de change), afin de définir ensuite des politiques à moyen terme sur l'évolution des droits d'écologie.

L'augmentation régulière des droits d'écologie s'accompagne d'une hausse des crédits consacrés aux bourses ainsi que d'une augmentation du nombre d'élèves boursiers au sein du réseau de l'AEFE.

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
1998	30,03	+ 6,5 %	97/98 ou 98	17.393	n.d
1999	33,08	+ 10,15 %	98/99 ou 99	17.028	- 2,10 %
2000	35,36	+ 6,91 %	99/2000 ou 2000	16.419	- 3,58 %
2001	36,89	+ 4,31 %	2000/01 ou 2001	17.725	+ 7,95 %
2002	38,11	+ 3,31 %	2001/02 ou 2002	18.400	+ 3,81 %
2003	39,71	+ 4,19 %	2002/03 ou 2003	19.255 (1)	+ 4,65 %

Source : AEFE

* selon rythme « hémisphère nord » ou « sud »

(1) Ce chiffre n'est pas définitif

Entre 1998 et 2003, les crédits consacrés aux bourses ont augmenté de 32 %. Le nombre de boursiers a augmenté de 10,7 %, ce qui traduit une augmentation du montant unitaire des bourses distribuées : entre 1998 et 2003, le montant moyen des bourses accordées par l'AEFE est en effet passé de 1742 euros à 2.062 euros.

On remarquera que 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.

Toutefois, compte tenu de la progression régulière, au cours de la période considérée, des effectifs scolaires français dans les établissements de l'AEFE, le pourcentage d'élèves français bénéficiant d'une bourses est resté relativement stable, soit environ 23 %.

En réponse à une question de votre rapporteur, l'AEFE indique que *« les nouvelles dispositions adoptées par l'Agence font aujourd'hui l'objet d'un large consensus et devraient permettre d'inscrire dans la durée les avancées réalisées ces dernières années au bénéfice des familles. La stabilisation des règles de gestion du dispositif, associée à une rigueur renforcée dans l'instruction des dossiers (prise en compte du patrimoine des familles) donne aujourd'hui du dispositif une image solide et cohérente.*

L'objectif de l'Agence en matière de bourses scolaires est d'aboutir, dans la durée, à une augmentation régulière du nombre d'attributaires dans un environnement budgétaire maîtrisé et de pouvoir maintenir aux familles le niveau de l'aide qui leur est accordée malgré l'augmentation continue, et souvent sensible, des frais de scolarité appelés par les établissements d'enseignement français à l'étranger ».

On notera qu'outre les bourses accordées pour financer le coût de la scolarité dans ses établissements, l'AEFE a développé un système de bourses d'excellence, afin de permettre aux meilleurs élèves de poursuivre leurs études en France. Entre 1993 et 2003, le budget consacré aux bourses d'excellence est passé de 642.897 euros à 2.132.925 euros, permettant de sélectionner 115 nouveaux boursiers à l'été 2003 contre 36 à l'été 1993.

Le nombre total de bourses d'excellence financées au cours de l'année 2003 est de 448. Le tableau ci-après souligne l'augmentation régulière des bourses d'excellence de l'AEFE au cours des dernières années :

Evolution des bourses d'excellence de l'AEFE

Année	Montant (en millions d'euros)	Nombre de boursiers
1993	0,643	152
1994	1,191	174
1995	1,495	152
1996	1,462	144
1997	1,270	153
1998	1,403	214
1999	1,655	213
2000	1,677	220
2001	2,209	236
2002	2,029	346
2003	2,133	448

Source : AEFE

L'encadré ci-après indique les critères d'attribution et les prestations offertes aux boursiers d'excellence

Les bourses d'excellence

Critères d'attribution

La circulaire annuelle de référence rappelle les critères de sélection utilisés par la commission ad hoc composée de proviseurs de lycées disposant de classes préparatoires aux grandes écoles (Louis-le-Grand et Henri IV), des professeurs responsables de ces classes et d'universitaires.

Ils sont au nombre de 6 :

- élèves scolarisés dans les établissements scolaires à programmes français homologués par le ministère français de l'éducation nationale ;
- excellence des résultats scolaires de la seconde à la Terminale ;
- obtention du baccalauréat avec la mention Bien ou Très Bien ;
- revenus familiaux ;
- motivation de l'élève ;
- classement proposé par les services de coopération et d'action culturelle des ambassades concernées.

Prestations offertes aux boursiers d'excellence

Les prestations offertes aux boursiers d'excellence sont les suivantes :

- allocation mensuelle d'entretien d'un montant de 606,59 euros en 2003 versée pour une durée de 23 mois ;
- couverture sociale ;
- prise en charge des frais de déplacement du boursier et du transport de ses bagages (aller entre le lieu de résidence à l'étranger et le lieu de résidence en France et retour la seconde année vers le lieu de résidence à l'étranger) ;
- frais de formation éventuels dans les établissements d'accueil de l'Etat (les établissements privés sont donc exclus) ;
- indemnité de logement si le loyer (déduction faite des aides au logement) est supérieur à la redevance de la cité universitaire ;
- remboursement forfaitaire (460 euros) des frais d'inscription et de déplacement relatifs aux concours d'accès aux grandes écoles.

Source : AEFÉ

(4) La nécessaire modernisation de l'organisation de l'agence

Dans son rapport spécial sur les crédits des affaires étrangères du projet de loi de finances pour 2003, votre rapporteur soulignait que « 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. Votre rapporteur considère donc qu'il est indispensable d'imaginer des modalités de gestion nouvelles pour les établissements d'enseignement du français à l'étranger. (...)

*« 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.

« Dans ce 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 ».

L'AEFE a organisé, les 6 et 7 mai 2003, un séminaire de réflexion avec les membres du conseil d'administration de l'agence réunis en formation élargie, afin d'étudier les réformes envisagées pour préparer l'avenir de l'établissement. Dans un projet de document stratégique, approuvé par le conseil d'administration le 17 juin 2003, l'Agence indique :

Projet de document d'orientation stratégique

L'agence pour l'enseignement français à l'étranger a été créée il y a treize ans, sous la forme d'un établissement public national placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, pour gérer un réseau d'établissements d'enseignement à programme français qui relevaient jusque là de divers programmes de coopération culturelle, et pour encadrer, dans des conditions statutaires cohérentes, les enseignants titulaires qui s'y trouvaient détachés.

Pour conduire son action, l'AEFE a été cependant dotée d'instruments limités. Elle dispose d'un budget certes important (420 millions d'euros pour 2003, soit 10 % environ du budget du ministère des affaires étrangères et 28 % des moyens de la DGCID), mais dont la part essentielle (83 %) est consacrée aux rémunérations. Malgré la présence d'un parc immobilier considérable, elle n'a pas de compétence en matière d'investissements. La subvention de l'Etat doit être renégociée chaque année et les recettes provenant des établissements sont d'un usage malcommode. Les relations de l'AEFE avec les établissements sont régies, pour les établissements conventionnés, par des conventions précisant les obligations juridiques des deux parties et les moyens accordés par l'agence. Ces conventions n'indiquent pas d'objectifs. Avec les établissements en gestion directe, l'agence ne fixe pas davantage d'objectifs à atteindre.

Malgré ces limites, l'AEFE gère actuellement, sans heurts majeurs, 6.000 agents, 160.000 élèves et près de 300 établissements (soit le volume de travail d'une académie) avec une remarquable économie de moyens humains. Un élève de son réseau coûte en moyenne et par an 4.740 euros, dont plus de la moitié est prise en charge par les familles, contre 5.855 euros en France. L'agence en outre a absorbé en moyenne un millier d'élèves français supplémentaires par an depuis huit ans, sans accroissement d'effectifs d'enseignants titulaires.

Aujourd'hui, pourtant son action apparaît contestée. Certains lui reprochent des dépenses en augmentation structurelle ; ils estiment que l'évolution à venir du réseau devrait être assurée à effectifs constants par redéploiement, et que les frais de scolarité devraient être plus élevés, ainsi qu'ils le sont dans l'autre grand réseau mondial, le réseau américain. D'autres se plaignent de l'absence de concertation, de l'opacité du système de participation aux salaires des résidents et surtout, à l'inverse des premiers, s'opposent aux redéploiements de moyens et aux déconventionnements, estimant que l'Etat doit prendre une plus grande part du fardeau. Ils estiment que la politique de contention des effectifs d'élèves menée par l'agence, pour des raisons souvent budgétaires, est contraire aux intérêts de la communauté française et au rayonnement de notre pays.

L'agence elle-même est placée au cœur de fortes contradictions (ne pas augmenter la participation des familles, mais pousser à l'accroissement des frais de scolarité ; ne pas redéployer d'enseignants, mais alimenter un réseau en croissance spontanée sans augmentation des effectifs au tableau d'emplois ; améliorer la situation des personnels sans crédits supplémentaires, etc.). Elle demeure insatisfaite des instruments dont elle dispose pour résoudre ces contradictions. Le fait qu'elle dépende aujourd'hui, pour toute modification, même minime, des dispositifs existants en matière de personnels ou d'investissements, d'une chaîne de décision interministérielle très lourde, apparaît comme une difficulté supplémentaire.

Il est vrai qu'elle manque aussi d'outils d'analyse statistique et financière ainsi que des personnels nécessaires pour pouvoir se désengager des tâches de gestion courante et étudier sereinement des politiques à moyen et long termes. Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) en 2004, il est prévu d'asseoir un sous-programme « enseignement français à l'étranger » sur les indicateurs d'activités, de résultats et de performances.

Il était d'autant plus nécessaire de réfléchir, sans malthusianisme mais avec le sens des réalités, à une stratégie pour l'organisation et l'évolution du réseau, susceptible de guider les partenaires de la communauté scolaire, l'agence et sa tutelle pour les années à venir. Celle-ci doit inclure une meilleure définition des missions de l'AEFE, qui intègre bien la solidarité mutuelle qui existe entre l'accueil des élèves français et des élèves étrangers, et une réflexion sur l'évolution souhaitable du réseau, indissociables d'une extension des moyens dont elle dispose pour agir, et, enfin, de l'instauration de nouvelles relations entre l'agence et ses établissements.

Cette réflexion a été menée dans le cadre d'un séminaire qui s'est tenu les 6 et 7 mai dernier avec les membres du conseil d'administration de l'agence réunis en formation élargie.

Des constats ont été établis et des préconisations ont été retenues.

Ces constats et ces préconisations devraient être présentés au conseil d'administration de l'agence du 17 juin et, en cas d'approbation, être discutés dans des groupes de travail qui seraient chargés d'élaborer un document définitif, lequel serait soumis à l'approbation d'un conseil d'administration extraordinaire qui se réunirait à l'automne prochain.

Ont d'ores et déjà été retenues les orientations suivantes :

1. Ouverture au pays d'accueil :

1.1. Constats : Le projet pédagogique et éducatif pour l'enseignement français à l'étranger prévoit que soit tiré « le meilleur parti de l'insertion de nos établissements dans un contexte linguistique et culturel étranger ». Cette ouverture au pays d'accueil doit se décliner au niveau de l'enseignement de la langue du pays d'accueil, et de l'adaptation des programmes, et le cas échéant des examens.

1.2. Préconisations :

1.2.1. renforcer résolument l'ouverture à la langue du pays d'accueil, tout en ménageant une place significative à l'anglais et mettre en place des dispositifs d'enseignement bi ou trilingues ;

1.2.2. poursuivre l'adaptation des programmes ;

1.2.3. réfléchir à la mise en place d'examens tenant compte des spécificités de notre enseignement à l'étranger et offrant une lisibilité suffisante : la création d'un « baccalauréat international » pour faire pièce au baccalauréat de Genève a paru une nécessité.

2. Coopération éducative et extension du périmètre de l'agence :

2.1. Constats : Des deux missions de l'agence, accueil d'élèves français et accueil d'élèves étrangers, l'une s'impose –l'agence n'en contrôle ni les limites (nombre de Français à accueillir) ni les objectifs (préparation au baccalauréat et aux examens français) ; l'autre doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, poste par poste, entre l'ambassade, l'agence et le ministère des affaires étrangères, l'agence n'ayant pas vocation à accueillir tous les élèves étrangers qui se présentent.

2.2. Préconisations :

2.2.1. mener une réflexion approfondie poste par poste, pour définir des cibles, des moyens et des limites en ce qui concerne l'accueil des élèves étrangers dans nos établissements ;

2.2.2. mettre en place des moyens spécifiques, dans le cadre d'une démarche contractuelle entre le département et l'agence, pour permettre aux établissements du réseau de jouer, le cas échéant, un rôle d'opérateurs de proximité de notre coopération éducative, et ce tout particulièrement dans les pays de l'Union européenne où ils devraient s'affirmer comme la vitrine du savoir-faire français ;

2.2.3. confier à l'agence la gestion des accords passés par le département avec les établissements homologués. Tous les établissements pourraient alors avoir avec elle un lien, même limité, au titre de l'homologation, ce lien pouvant être complété par un accord de partenariat, nouvel instrument juridique à définir : moins contraignant et plus souple que les conventions réservées aux établissements qui se voient déléguer une mission de service public, définissant les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre.

3. Cas de l'Europe :

3.1. Constats : Les établissements de l'AEFE y sont situés dans un environnement fortement concurrentiel : systèmes d'enseignement locaux de bonne qualité, filières bilingues, réseau des écoles européennes. La recherche de complémentarités est indispensable.

3.2 Préconisations :

3.2.1. mener une réflexion spécifique sur l'avenir de nos établissements en Europe, qui prenne en compte les complémentarités possibles avec les établissements situés dans le pays d'accueil ;

3.2.2. s'assurer du positionnement local de nos établissements au regard de la législation du pays hôte et rechercher des cofinancements avec les autorités éducatives locales ;

3.2.3. rechercher des convergences en matière de programmes et de reconnaissance de diplômes.

4. Relation entre l'agence et ses établissements :

4.1. Constats : Le type de relations que l'agence entretient avec ses établissements est fortement déterminé par les différences de statut : établissements en gestion directe, établissements conventionnés ou homologués ces derniers sans lien institutionnel avec l'agence. Ces relations sont perçues comme en grande partie formelles et hiérarchiques – les conventions sont des conventions cadres sans définition d'objectifs ; le manque de transparence enfin est souvent souligné.

4.2. Préconisations :

4.2.1. dès que l'agence aura retrouvé la santé financière que la réforme des rémunérations des résidents et une suite de ponctions sur son fonds de réserve lui ont fait perdre, établir des contrats d'objectifs sur 5 ans dans lesquels les moyens mis à disposition par l'agence apparaîtront en correspondance avec la stratégie globale de l'établissement, dont les résultats pourraient être évalués sur la base d'indicateurs de résultats élaborés en commun ; de la même manière, établir des lettres de mission pour les chefs d'établissement qui inscriraient leur action dans le cadre des objectifs ainsi définis ;

4.2.2. asseoir le taux de participation sur une assiette plus large, fondée sur la totalité de la masse salariale mise à disposition de l'établissement, et non plus seulement sur celle des seuls résidents, afin d'assurer une meilleure transparence ;

4.2.3. autoriser l'agence à créer des supports de résidents – aux frais des établissements qui en font la demande et ce de manière pérenne – au lieu de laisser se développer des emplois de recrutement local pourvus par des titulaires et de laisser ainsi perdurer une situation injuste, qui constitue ainsi un frein réel à l'expansion de nos établissements. Ceci mettrait fin à une situation paradoxale qui conduit à autoriser, sans limitation, les détachements dans les établissements homologués et à contingenter strictement l'agence.

5. Evolution des frais de scolarité :

5.1. Constats : Maîtriser l'évolution des droits de scolarité constitue un défi fixé à l'agence qui, malgré la pratique et les montants disparates de frais de scolarité, a l'obligation d'offrir, dans l'ensemble des établissements de son réseau, des prestations d'enseignement semblables en termes quantitatifs et qualitatifs. Si ces droits sont parfois contestés sur le plan des principes, leur augmentation reste elle largement incomprise par les parents d'élèves qui assurent désormais près de 60 % de la charge de nos établissements. C'est une situation délicate qui ne peut perdurer, sauf à risquer de remettre en cause la cohésion du réseau et les principes de service public de l'éducation qui lui sont attachés.

5.2. Préconisations :

5.2.1. définir une politique responsable de recrutement des élèves entre l'agence, les postes et les établissements, la maîtrise des coûts ne pouvant intervenir sans une évolution maîtrisée des effectifs d'élèves ;

5.2.2. faire appel à la solidarité pour maîtriser l'évolution des droits de scolarité, que ce soit celle des entreprises ou des différentes structures bénéficiaires des services de l'agence ou que ce soit celle des familles à travers des aides spécifiques ;

5.2.3. recommander aux établissements de développer auprès de l'ensemble des partenaires de la communauté éducative l'information sur les éléments qui justifient le besoin de financement et les critères sur lesquels ils s'appuient pour faire varier les droits de scolarité ;

clarifier les éléments qui justifient l'augmentation des droits de scolarité par la mise en place d'un audit de l'inspection générale des finances, de manière à bien cerner l'ensemble des mécanismes qui conduisent à cette augmentation.

6. Investissements et maintenance immobilière :

6.1. Constats : La maîtrise de la construction scolaire est l'une des conditions initiales de l'enseignement, mais le partage de son coût reste une question difficile. Aujourd'hui l'état du parc immobilier n'est pas satisfaisant et des ressources au demeurant difficiles à mobiliser ne permettent pas de faire face aux besoins d'entretien et aux impératifs de sécurité. L'Etat ne peut répondre à toutes les demandes. Aussi est-il indispensable d'ériger de nouvelles dispositions pour permettre au réseau de retrouver sa capacité de réactivité ainsi que sa volonté de piloter et de mobiliser de nouveaux moyens financiers.

6.2. Préconisations :

6.2.1. transférer à l'AEFE la compétence en matière d'investissements pour les établissements en gestion directe. Il s'agirait en la matière d'un moyen de financement budgétaire nouveau pour l'agence ; celle-ci continuerait de faire appel, comme par le passé, aux services techniques de son ministère de tutelle qui conserverait la maîtrise d'ouvrage sur les constructions immobilières des établissements scolaires ;

6.2.2. explorer les voies qu'offrent pour les établissements en gestion directe

- le recours à l'emprunt, les capacités de remboursement des annuités d'emprunt étant gagées sur les droits d'écolage ;

- la mise en place d'un fonds d'investissement, alimenté par les loyers versés par les établissements en gestion directe pour améliorer la maintenance et la mise en sécurité d'un patrimoine immobilier très hétérogène ;

6.2.3. création pour les établissements conventionnés d'un fonds mutualisé qui pourrait être augmenté des participations financières d'entreprises intéressées ou de collectivités territoriales partenaires.

7. Nouveaux financements :

7.1. Constats : Au moment où les effectifs d'élèves dans les établissements de l'agence augmentent, où le patrimoine immobilier se révèle souvent vieilli ou de capacité insuffisante, et alors que la subvention servie à l'AEFE n'est pas suffisante pour couvrir tous les besoins nouveaux, il devient nécessaire de rechercher, hors de l'appui habituel de l'Etat, de nouveaux moyens de contribution au financement de nos établissements.

7.2. Préconisations :

7.2.1. rechercher de nouvelles sources de financement auprès des entreprises privées en étudiant notamment les possibilités de mise en place d'incitations fiscales ;

7.2.2. rechercher des financements auprès de l'Etat d'accueil ou auprès d'organismes multilatéraux en valorisant l'aide que nous leur apportons ;

7.2.3. rechercher des financements sur crédits de coopération pour des missions spécifiques confiées aux établissements de l'agence.

8. Nouvelles modalités de gestion :

8.1. Constats : Coulée dans le moule commun des établissements publics nationaux à caractère administratif, l'agence peine encore à exercer pleinement les missions qui lui ont été confiées par le législateur. Si son action doit, bien évidemment, s'inscrire dans le cadre législatif et réglementaire qui s'attache à son statut, il apparaît en effet non moins patent que l'outil qu'elle représente au service de l'enseignement français à l'étranger rencontre de réelles difficultés à répondre avec l'efficacité et la réactivité nécessaires à tous les problèmes qui lui sont posés, compte tenu de la diversité des situations rencontrées de par le monde.

8.2. Préconisations :

8.2.1. veiller à une répartition efficiente des tâches de gestion entre les différents niveaux du réseau, à travers notamment la déconcentration de certaines fonctions de gestion, aujourd'hui assurées par l'agence ;

8.2.2. réfléchir aux moyens de limiter l'insécurité budgétaire par une programmation et des recettes établies sur une base pluriannuelle ;

8.2.3. confier à un conseiller d'Etat une étude pour déterminer les voies d'un accroissement de la marge de manœuvre de l'agence.

Source : AEFE, comptes rendus et suite du séminaire des 6 et 7 mai 2003

b) Les Français de l'étranger

Evolution des crédits consacrés aux Français de l'étranger depuis 1998 (en exécution)

(en millions d'euros)

Nomenclature budgétaire	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (PLF)
Art. 11 - Assistance aux Français de l'étranger	14,724	16,449	17,165	16,956	16,702	17,639	17,639
Art. 14 - Sécurité des Français à l'étranger	1,564	0,968	0,610	1,418	2,303	2,010	1,394
Art. 15 - Cimetières Français à l'étranger	0,212	0,231	0,223	0,285	0,264	0,191	0,290
Art. 20 - CSFE	1,589	1,589	1,589	1,629	1,481	1,628	1,628
Art. 16 - Couverture santé	0	0	0	0,152	0,152	0,152	0,120
Total	18,089	19,237	19,587	20,440	20,902	21,620	21,071

Source : ministère des affaires étrangères

Les crédits d'assistance aux Français de l'étranger diminuent de 0,3 % dans le projet de loi de finances pour 2004 par rapport à la loi de finances pour 2003. La principale mesure nouvelle concerne la sécurité des Français à l'étranger, qui constitue une priorité du ministère depuis la dégradation de la situation internationale résultant des attentats du 11 septembre 2001. On constate par ailleurs une progression régulière des crédits consacrés à l'assistance aux Français de l'étranger. Cette progression résulte notamment de la prise en compte des recommandations figurant dans le rapport rendu par notre collègue Monique Cerisier Ben Guiga sur l'exclusion sociale dans les communautés françaises à l'étranger, remis au Premier Ministre en août 1999.

C. COOPÉRATION ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES (AGRÉGAT 21)

1. Missions et objectifs

L'agrégat « Coopération et interventions internationales » réunit tout ce qui ne relève pas des deux autres agrégats : « 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. Il représente une dépense totale de 2,7 milliards d'euros, soit près des deux tiers de l'ensemble des crédits du ministère et une dépense presque huit fois supérieure à l'agrégat 12 « Education et solidarité » (dont les crédits s'élèvent à 357 millions d'euros pour l'année 2004).

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. Par exemple, 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, ce qui est surréaliste.

2. Évolution des moyens en 2004

Les crédits figurant dans cet agrégat augmentent de manière importante (+ 5,7 %) en 2004 par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. **L'augmentation des crédits de cet agrégat est nettement supérieure à l'augmentation globale des crédits du ministère des affaires étrangères, puisque ses crédits augmentent d'environ 145 millions d'euros, contre une hausse d'environ 104 millions d'euros pour l'ensemble du ministère. Ce constat traduit la priorité donnée à l'aide publique au développement, conformément à l'engagement du Président de la République d'accroître cette aide pour parvenir d'ici à 2007 à 0,5 % du produit intérieur brut et, en 2012, à 0,7 % du produit intérieur brut.**

Au sein de cet agrégat, les crédits consacrés à l'aide publique au développement, dont le rapporteur spécial est notre collègue Michel Charasse, augmentent de 141 millions d'euros, soit la quasi-totalité de la hausse des crédits figurant dans l'agrégat « coopération et interventions internationales ». En revanche, les dotations relatives aux objets suivants, bien que jugées insuffisantes par le ministère des affaires étrangères, n'augmentent pas dans le projet de loi de finances pour 2004. Il s'agit notamment :

- des contributions volontaires (hors francophonie) aux organismes internationaux (chapitre 42-32) ;
- des subventions aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur (chapitre 42-14).

a) Les contributions obligatoires

La participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires), figurant au chapitre 42-31, voit ses crédits reconduits en 2004, à un montant de 678,76 millions d'euros.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des contributions obligatoires versées par la France depuis 1998, imputées sur le chapitre 42-31 du ministère des affaires étrangères.

Contributions obligatoires versées par la France depuis 1998

(en millions d'euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
Art. 10 (système onusien)	229,99	258,61	353,25	478,06	399,65	367,56
<i>Dont opérations de maintien de la paix</i>	<i>51,79</i>	<i>81,38</i>	<i>150,96</i>	<i>269,60</i>	<i>168,76</i>	<i>152,88</i>
Art. 20 (organisations internationales européennes)	68,79	68,57	77,27	79,81	81,37	81,14
Art. 33 (Institut du monde arabe)	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15	9,15
Art. 34 (droit de dépaissance sur les deux versants des Pyrénées)	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07
Art. 54 (Autres organisations)	64,58	65,10	66,91	70,08	78,62	79,11
<i>Dont autres organisations liées aux Nations Unies</i>	<i>8,83</i>	<i>10,12</i>	<i>10,81</i>	<i>11,30</i>	<i>11,42</i>	<i>11,12</i>
Art. 52 (organisations à vocation scientifique – recherche)	131,63	133,57	138,19	143,19	148,04	150,52
Total des contributions obligatoires	504,20	535,05	644,84	780,35	719,18	687,55

Source : ministère des affaires étrangères

(1) estimation

b) Le maintien des contributions volontaires

Une part importante des agences spécialisées dépendant de l'Organisation des nations unies est financée par les contributions volontaires des Etats membres.

Le tableau ci-après retrace le rang occupé par la France dans les contributions volontaires pour les principales organisations internationales.

Contributions volontaires versées par la France depuis 1998

(en millions d'euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
Art. 10 (organismes relevant du système des Nations Unies)	38,78	45,43	47,97	52,15	52,23	51,66
Art. 20 (autres organisations internationales)	0,70	3,31	0,31	0,32	0,18	0,21
Art. 30 (organisations internationales de recherche)	0,47	0,47	0,36	(2)		
Art. 40 (Fonds multilatéral unique - francophonie)	0	0	0	36,18	47,80	31,68
Total contributions volontaires	39,95	49,22	48,64	88,65	100,21	83,55

Source : ministère des affaires étrangères

(1) estimations

(2) financement direct par la DGCID à compter de l'année 2001.

(1) Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Le PNUD, créé en 1965, a une vocation généraliste consistant à aider les pays en développement à renforcer leurs capacités nationales afin d'accéder à un développement humain durable. Il a essentiellement un rôle de conseil dans l'élaboration des politiques nationales dans les six champs d'intervention prioritaires sur lesquels il concentre son action depuis 1998 : la bonne gouvernance, la réduction de la pauvreté, la prévention des crises et des conflits, l'énergie et l'environnement, les technologies de l'information et de la communication, la santé et en particulier, le SIDA. Il intervient prioritairement en Afrique (41 % de son activité), en Amérique latine et en Asie et assure la coordination de toutes les activités de développement des Nations-Unies sur le terrain.

La place de la France dans le PNUD

(en millions de dollars)

Année	2000	2001	2002
Recettes totales	2.555	2.828	3.041
1 ^{er} pays contributeur	Japon	Japon	Japon
Montant de la plus forte contribution	196	143	152
Montant de la contribution française	19	18	20
Rang de la France	13 ^{ème}	14 ^{ème}	14 ^{ème}
Effectifs total	1.534	1.752	1.888
Dont Français	66 (4,3 %)	80 (4,6 %)	84 (4,4 %)
Effectifs d'encadrement	1.143	1.334	1.479
Dont Français	60 (5,2 %)	75 (5,6 %)	79 (5,3 %)

Source : ministère des affaires étrangères

(2) L'organisation mondiale de la santé

L'organisation mondiale de la santé est financée à la fois par des contributions obligatoires (pour la constitution de l'OMS) et par des contributions volontaires, dans le cadre de conventions de financement. Créée en 1948, elle a pour mission d'amener tous les peuples du monde à un niveau de santé le plus élevé possible, la santé étant définie comme un état de complet bien-être physique, mental et social. Elle s'est fixée, en 1998, quatre orientations stratégiques :

- réduire le surcroît de mortalité, de morbidité et d'incapacités, en particulier au sein des populations pauvres et marginalisées ;

- promouvoir des modes de vie sains et réduire les risques potentiels pour la santé humaine qui résultent de facteurs environnementaux, économiques, sociaux ou comportementaux ;

- mettre en place un environnement politique et institutionnel propice dans le secteur de la santé, et donner une réelle dimension sanitaire aux politiques sociales, économiques, environnementales et de développement.

Si la France se classe au 9^{ème} rang des pays contributeurs en tenant compte à la fois de ses contributions obligatoires et de ses contributions volontaires, le niveau de ses seules contributions volontaires est toutefois largement inférieur à celui de la plupart des autres pays de l'Union européenne.

La place de la France dans l'OMS

(en millions de dollars)

Année	2002
1 ^{er} pays au titre des contributions volontaires	Etats-Unis
Montant de la plus forte contribution	84,21
Montant des contributions volontaires françaises	3,02
Effectifs total	3.796
Dont Français	389 (10,2 %)
Effectifs d'encadrement	1.457
Dont Français	99 (6,8 %)

Source : ministère des affaires étrangères

(3) Le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR)

Le Haut Commissariat aux réfugiés a été créé en 1958. Sa première mission est d'assurer la protection internationale des réfugiés, en permettant à chacun de bénéficier du droit d'asile dans un autre pays et de retourner de son plein gré dans son pays d'origine. Il intervient également en faveur des apatrides, personnes dont la nationalité est controversée, et, dans certains cas, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Enfin, le HCR s'efforce de prévenir les déplacements forcés de population en encourageant les Etats et autres institutions à créer les conditions propices à la protection des droits de l'homme et au règlement pacifique des différends.

La place de la France dans le HCR

(en millions de dollars)

Année	2002
Recettes totales	982,3
1 ^{er} pays au titre des contributions volontaires	Etats-Unis
Montant de la plus forte contribution	259,24
Montant des contributions volontaires françaises	10,71
Rang de la France	14 ^{ème}
Effectifs total	4.233
Dont Français	233 (5,5 %)
Effectifs d'encadrement	1.222
Dont Français	79 (6,5 %)

Source : ministère des affaires étrangères

(4) Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

Le Fonds international de secours à l'enfance (FISE), créé en 1946, est devenu un organe permanent en 1953 sous le nom de Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Il a pour mission de porter secours aux enfants et aux adolescents, notamment dans les pays insuffisamment développés et dans ceux qui ont été dévastés par la guerre et par d'autres calamités et d'améliorer la santé de l'enfance en général. Elle a orienté son action de coopération pour les trois prochaines années autour de cinq grandes priorités : l'éducation des filles, le développement intégré du jeune enfants, la vaccination, la lutte contre le SIDA et la protection des enfants contre les violences, l'exploitation, les sévices et les discriminations. L'UNICEF intervient dans 165 pays, les pays les moins avancés (PMA), notamment dans l'Afrique subsaharienne, étant les principaux bénéficiaires.

La place de la France dans l'UNICEF

(en millions de dollars)

Année	2002
Recettes totales	1.454
1 ^{er} pays au titre des contributions volontaires	Etats-Unis
Montant de la plus forte contribution	246,75
Montant des contributions volontaires françaises	8,46
Rang de la France	14 ^{ème}
Effectifs total	1.852
Dont Français	90 (4,9 %)
Effectifs d'encadrement	1.836
Dont Français	89 (4,8 %)

Source : ministère des affaires étrangères

(5) Le Programme alimentaire mondial (PAM)

Le programme alimentaire mondial a été créé en 1961 par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il a pour mission de sauver des vies en situation d'urgence, en fournissant une aide alimentaire d'urgence et l'appui logistique à destination des personnes déplacées, des victimes de catastrophes et des populations en état de sous-nutrition durable. Il assure la coordination de l'action de toutes les institutions relevant de l'ONU en ce qui concerne la promotion de la sécurité alimentaire, l'aide alimentaire et les autres questions connexes. Le PAM intervient notamment en Afrique australe et dans la corne de l'Afrique, en Corée du nord, au Moyen-Orient et dans les situations post-conflits comme en Afghanistan ou en Irak.

La place de la France dans le PAM

(en millions de dollars)

Année	2002
Recettes totales	1.807
1 ^{er} pays au titre des contributions volontaires	Etats-Unis
Montant de la plus forte contribution	929,99
Montant des contributions volontaires françaises	14,09
Rang de la France	15 ^{ème}
Effectifs total	2.576
Dont Français	57 (2,2 %)
Effectifs d'encadrement	915
Dont Français	40 (4,4 %)

Source : ministère des affaires étrangères

(6) Le Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)

Le Haut Commissariat aux droits de l'homme a été créé en 1993 à la suite de la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne. Il est financé pour un tiers par le budget ordinaire de l'ONU et pour deux tiers, par les contributions volontaires des Etats membres. Le HCDH a pour mission de promouvoir la jouissance effective des droits de l'homme pour tous, et de prévenir les violations graves des ces droits dans le monde.

La place de la France dans le HCDH

(en millions de dollars)

Année	2002
Recettes totales	40,2
1 ^{er} pays au titre des contributions volontaires	Etats-Unis
Montant de la plus forte contribution	7,58
Montant des contributions volontaires françaises	0,73
Rang de la France	12 ^{ème}
Effectifs total	236
Dont Français	20 (8,5 %)

Source : ministère des affaires étrangères

(7) L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNWRA)

L'UNWRA a été créé en 1949 et son mandat a été élargi en 1967. Il est financé uniquement sur contributions volontaires. L'UNWRA est chargé de fournir des services de secours, d'enseignement, de formation et de santé et autres aux réfugiés arabes de Palestine, et, depuis 1967, d'octroyer une assistance humanitaire aux autres personnes déplacées.

La place de la France dans l'UNWRA

(en millions de dollars)

Année	2002
Recettes totales	419,7
1 ^{er} pays au titre des contributions volontaires	Etats-Unis
Montant de la plus forte contribution	119,69
Montant des contributions volontaires françaises	3,37
Rang de la France	14 ^{ème}
Effectifs total	121
Dont Français	6 (5,0 %)

Source : ministère des affaires étrangères

(8) L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Le statut de l'AIEA a été adopté en 1956 et est entré en vigueur en 1957. L'agence a pour mandat d'encourager et de faciliter le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et de garantir que les produits fissiles spéciaux ne sont pas utilisés à des fins militaires. En vertu du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, elle est également chargée de contrôler l'usage des matières nucléaires dans les pays non dotés d'armes nucléaires, parties au traité.

La place de la France dans l'AIEA

(en millions de dollars)

Année	2002
1 ^{er} pays au titre des contributions volontaires	Etats-Unis
Montant de la plus forte contribution	47,88
Montant des contributions volontaires françaises	5,54
Rang de la France	4 ^{ème}
Effectifs total	2.131
Dont Français	81 (5,0 %)

Source : ministère des affaires étrangères

(9) Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)

Ce fonds, créé en tant que fonds d'affectation spéciale en 1967, a été placé en 1972, par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, sous la double responsabilité du Conseil économique et social et du PNUD. Il est financé exclusivement sur contributions volontaires. Le FNUAP est la seule organisation multilatérale compétente sur les questions de population. Ses activités opérationnelles s'articulent autour de deux missions :

- favoriser l'établissement, par les pays concernés, de programmes démographiques, en intervenant dans le domaine du contrôle des naissances, et de manière croissante, en matière de santé de la reproduction ;

- coordonner la mise en œuvre et le suivi du plan d'action adopté lors de la Conférence internationale sur la population et le développement qui s'est tenue au Caire en 1994.

Le FNUAP intervient dans 168 pays.

La place de la France dans le FNUAP

(en millions de dollars)

Année	2002
1 ^{er} pays au titre des contributions volontaires	Pays-Bas
Montant de la plus forte contribution	55,81
Montant des contributions volontaires françaises	1,85
Rang de la France	13 ^{ème}
Effectifs total	387
Dont Français	12 (3,1 %)

Source : ministère des affaires étrangères

Votre rapporteur réitère son observation, formulée depuis plusieurs années, selon laquelle le niveau des contributions volontaires versées par la France aux organismes spécialisés des Nations Unies est sans rapport avec le statut qu'elle 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 (très souvent, le 13^{ème} ou le 14^{ème} rang) n'est pas compatible avec son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies.

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, qui s'élevait à 6,23 % en 2001, est passée à 5,26 % en 2002, les prévisions s'établissant, de

manière singulière, à 6,2 % pour l'année 2003, puis à 5,2 % les années ultérieures. Par ailleurs, la part de la France dans les achats des organisations des Nations Unies s'est élevée qu'à 4,7 % en 2001, le « bleu budgétaire » mentionnant, pour les années 2002 à 2004, une prévision de 4,2 %.

Votre rapporteur constate que la faiblesse des contributions françaises aux institutions multilatérales et en particulier, à celles relevant de l'ONU résulte en partie du choix de la France de privilégier, dans son aide publique au développement, l'aide bilatérale à l'aide multilatérale.

3. 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 légèrement réduite, dans le projet de loi de finances pour 2004, par rapport à son niveau en 2003.

Cette diminution résulte toutefois de deux mouvements de crédits de sens contraire : d'une part, la rationalisation du réseau des centres culturels entraîne une baisse des crédits de 2,44 millions d'euros, et, d'autre part, une mesure nouvelle de 2 millions d'euros est prévue au titre de la revalorisation de la condition des recrutés locaux.

Le ministère des affaires étrangères indique que, « *Au cours de ces dernières années, on peut distinguer deux lignes de forces successives traduisant la même volonté du ministère des affaires étrangères de rationaliser son réseau culturel :*

- dans une première époque (1998/1999), le Département a procédé au regroupements d'établissements de moyenne dimension et géographiquement proches (cas du Maroc) et a accordé, à titre expérimental, l'autonomie financière, à un certain nombre de Services de coopération et d'action culturelle en créant des « centres culturels et de coopération linguistique.

- depuis 2000, le Département a ouvert des établissements dans des pays où l'actualité politique le rendait souhaitable (Tbilissi, Kaboul, Sarajevo...). Il a parallèlement procédé à une certaine rationalisation du réseau en Europe, en particulier en Allemagne.

« Cette volonté se retrouvera dans le plan de modernisation à moyen terme (2003-2006) que le Ministère des Affaires étrangères se propose de mettre en œuvre pour permettre à un dispositif resserré et mieux adapté aux réalités d'aujourd'hui de bénéficier de moyens accrus ».

Le tableau ci-après indique les ouvertures, fermetures et regroupements de centres culturels français à l'étranger au cours des dernières années. On notera toutefois que ne figurent pas dans ce tableau les rattachements de centres culturels et les transformations centres culturels ou instituts en centres culturels et de coopération linguistiques.

Ouvertures, fermetures et transformations de centres culturels depuis 1998 :

Année	Ouvertures	Fermetures	Transformations
1998			Regroupement des Instituts français de Meknès et de Fes
1999			Regroupement des Instituts français de Tétouan et de Tanger Regroupement de l'Institut français et du consulat de Cracovie
2000	Centre culturel Romain Gary (Jérusalem)	C.E.D.U.S.T de Bagdad Centres culturels de Chiraz, Ispahan et Tariz (Iran) ¹⁶	
2001	Centre culturel de Rangoon Institut de recherche (IRASEC) de Bangkok	Instituts français de Kiel, Heidelberg, Karlsruhe et de Bonn	
2002	Centres culturels de Tachkent et de Tbilissi	Instituts français de Hanovre, Rostock et de Fribourg	
2003	Centre culturel français de Kaboul Institut français de Bosnie-Herzégovine de Sarajevo Centre culturel français de Bakou		

Source : ministère des affaires étrangères

¹⁶ Fermeture pour des raisons politiques.

S'agissant des 26 instituts de recherche en sciences sociales, l'évolution du réseau relevant du ministère des affaires étrangères a été marquée, depuis 1997, par la création de trois établissements :

- la création de l'Institut de recherche sur l'Asie du sud-est contemporain (IRASEC) en septembre 1999. Cette création résulte du constat que la recherche française en sciences sociales et humaines s'intéressait peu à l'Asie du sud-est contemporaine. Pour combler la lacune concernant la recherche à caractère économique, social et politique, l'IRASEC a été conçu comme un observatoire à vocation régionale, fonctionnant sur le principe de la commande d'études ponctuelles et d'ouvrages de référence sur chacun des pays de la zone et sollicitant le concours de chercheurs français et asiatiques. La capacité de recherche de l'IRASEC a été confortée par la création, au 1^{er} septembre 2002, d'un deuxième poste de chercheur pour contribuer au renforcement de l'expertise française sur les sociétés musulmanes, jugée insuffisante au lendemain des événements du 11 septembre 2001 ;

- *la création du Centre franco-russe en sciences sociales et humaines de Moscou (CFRM) en 2000.* Le budget du CFRM n lui permet pas encore de lancer lui-même des projets de recherche mais lui permet d'aider au développement de programmes initiés par des institutions telles que le CEVIPOF, le CERI ou l'IEP. A partir de 2004, le centre pourra inviter des doctorants en fin de thèse, le conseil scientifique ayant conscience que la priorité doit être donnée au renouvellement du vivier de chercheurs français spécialistes du monde russe. L'étape suivante sera de doter le CFRM de l'autonomie financière à l'instar des autres instituts du réseau entretenu par le ministère des affaires étrangères ;

- la création d'un grand Institut français du Proche-Orient (IFPO), né le 1^{er} janvier 2003 du regroupement des trois instituts spécialisés, implantés à Damas, Beyrouth et Amman : le Centre d'études et de recherche sur le Moyen-Orient contemporain (CERMOC), l'Institut français d'études arabes de Damas (IFEAD) et l'Institut français d'archéologie du Proche-Orient (IFAPO). Le directeur de l'IFPO est assisté par trois directeurs scientifiques, chargés de coordonner les recherches dans chacune des spécialités auxquelles étaient consacrés les établissements fusionnés. En vertu d'un accord conclu le 5 décembre 2000 entre le ministère des affaires étrangères et celui de l'éducation nationale, l'IFPO bénéficie de l'association désormais plus étroite avec les partenaires du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, qui se traduit par l'allocation de moyens humains et financiers supplémentaires pour faciliter l'affectation de chercheurs du CNRS et le financement partagé des bourses d'aide à la recherche.

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'accord du 5 décembre 2000, les autres instituts du réseau sont structurés en pôles régionaux, dotés chacun d'un conseil scientifique unique, afin de favoriser la mise en réseau et le développement de synergies.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de favoriser l'intégration de ces centres de recherche dans les dispositifs de coopération universitaire de nos postes à l'étranger. Il a parfois constaté, à l'occasion de missions à l'étranger, un certain isolement de ces centres par rapport au contexte local, ainsi qu'une diffusion parfois confidentielle de leurs travaux.

4. L'audiovisuel public extérieur : des choix provisoires, une remise à plat nécessaire

a) La priorité donnée à la télévision dans un contexte de stabilité de la ressource

Le tableau ci-après retrace les crédits consacrés par le ministère des affaires étrangères à l'action audiovisuelle extérieure depuis l'année 2000.

Evolution des dotations aux opérateurs audiovisuels extérieurs (chapitre 42-14)

(en millions d'euros)

Bénéficiaire	2000	2001	2002	2003		2004
				LFI	exécution	PLF
RFI	69,59	68,91	69,97	70,37	70,61 (5)	71,42
RMC Moyen Orient	4,27	5,41 (1)	4,27	4,27	4,27	4,27
Medi 1	1,07	2,59 (2)	- (6)	0,61	0,61	1,07
TV	53,59	56,41 (3)	60,16	60,90 (7)	61,20	61,75
CFI	23,06 (4)	22,52	22,03	22,50	21,85 (8)	22,50
Portinvest (Le Sat)	1,95	1,65	0,70	1,00	-	-
France Télévisions	0,96	1,11	0,91	0,75	0,95 (9)	1,82
Diffusion TV Maghreb	1,07	-	-	-	-	-
Bouquets satellitaires	4,98	3,10	2,02	2,55	0,33 (10)	-
Euronews	0,61	0,61	1,22	-	-	-
Soutien exportation	1,23	1,88	2,12	2,15	2,20 (11)	2,17
Crédits de report				2,11 (12)		
TOTAL	162,38	164,17	163,10 (13)	167,20	162,02 (14)	165,00

- 1 – redéploiement pour financer les deux dernières tranches de la licence à Chypre
- 2 – redéploiement pour financement éventuel du projet de télévision Médi 1 Sat
- 3 – dont 0,46 M€ de report 2000 au titre de TV5 Afrique et 0,61 de dotation exceptionnelle « sommet de Beyrouth »
- 4 – dont 2,02M€ versés à la Sofirad pour recapitalisation de sa filiale
- 5 – annulation 0,17 M€ + dotation complémentaire 0,41M€ (crédits de report 2002)
- 6 – autorisation donnée à Médi 1 de prélever 1,07 sur sa dotation complémentaire 2001
- 7 – dont 0,1M€ réserve parlementaire (Japon)

- 8 – annulation 0,18 M€
- 9 – dont 0,20M€ crédits de report 2002
- 10 – dernières tranches Festival et Beur TV (crédits de report 2002)
- 11 – dont 0,10M€ crédits de report 2002
- 12 – France 2 Tunisie, France 2 Etats Unis, Beur TV, Festival, RFI, Unifrance
- 13 - 1,01 M€ en crédits de report 2002
- 14 - annulation des crédits de report 2,11 M€ + annulation de crédits 3,08M€

Source : ministère des affaires étrangères

Le ministère des affaires étrangères a entrepris, à partir de 1998, de rééquilibrer en faveur de la télévision son budget consacré à l'action audiovisuelle extérieure, estimant que la télévision ne disposait pas jusque-là de moyens financiers correspondant à la place et au rôle de ce média dans la plupart des pays.

L'année 1999 a donc été marquée par une augmentation des moyens consacrés à la télévision de 14,48 millions d'euros, financée pour partie par les économies réalisées sur l'onde courte radiophonique et, pour l'essentiel par redéploiement au sein du budget de l'action culturelle, scientifique et technique.

Cette tendance s'est poursuivie, à un degré moindre, en 2000 et 2001, avec une nouvelle augmentation des moyens de TV5, financée par redéploiement, de 3,81 millions d'euros en 2000 et de 1,52 millions d'euros en 2001, ce qui a permis à la chaîne de poursuivre la mise en place de son plan de modernisation. En revanche, l'évolution des subventions allouées aux autres opérateurs a été gelée. En juin 2001, l'aboutissement des négociations entre les partenaires francophones de TV5 a débouché sur la création de TV5 Monde. Cette structure unique de pilotage de la chaîne, basée à Paris sous responsabilité essentiellement française, a modifié considérablement les perspectives de cet opérateur, avec des conséquences budgétaires importantes sur la contribution française au financement de la chaîne francophone : la réforme des structures de TV5 a, en effet, conduit mécaniquement à augmenter cette contribution annuelle de 3,22 millions d'euros, avec, pour contrepartie, une maîtrise beaucoup plus grande sur les orientations stratégiques et la gestion quotidienne de la chaîne dans le monde.

Après la relance de l'effort budgétaire en faveur de l'action télévisuelle extérieure, le ministère des affaires étrangères considère que les années 2002 et 2003 doivent être considérées comme une période de transition, marquée essentiellement par la réflexion lancée par les pouvoirs publics autour d'un nouveau projet de chaîne internationale d'information.

En 2002 et 2003, le ministère des affaires étrangères a subi des gels et des annulations de crédits qui ont affecté le budget de l'action audiovisuelle extérieure. Il a choisi de maintenir son effort budgétaire en faveur de TV5, des moyens nouveaux étant destinés à la relance de la chaîne sur le continent américain et notamment aux Etats-Unis. Revendiquée depuis longtemps par la France et obtenue à la suite d'une négociation longue et difficile, la responsabilité de gérer la chaîne dans cette zone à partir de Paris, et non plus de Montréal, devrait en effet se traduire par des résultats rapides et visibles, ce qui impliquait que les moyens d'action de TV5 soient préservés.

Compte tenu de la situation budgétaire tendue de Radio France internationale (RFI), le ministère des affaires étrangères a également souhaité préserver les dotations prévues pour cet opérateur.

Par voie de conséquence, la dotation des autres opérateurs (RMC-Moyen-Orient, CFI, Portinvest, Médi 1) a été gelée, voire diminuée quand leur situation financière le permettait. La ligne dédiée à France Télévisions (Italie et Etats-Unis) a été diminuée, le ministère ayant informé France 2 de son intention d'interrompre à terme son soutien à la diffusion de son journal télévisé aux Etats-Unis.

Si la politique de soutien à l'exportation (disques, programmes audiovisuels, cinéma) a été préservée, le soutien à la diffusion internationale des chaînes françaises, dont l'enveloppe a dû être amputée, a été concentrée sur un nombre plus restreint de projets.

En 2003, le ministère des affaires étrangères a dû faire face à une annulation de crédits de 3,08 millions d'euros, et à la non-affectation des crédits de report pour un montant de 2,1 millions d'euros. Plusieurs économies ont été réalisées pour compenser ce manque de ressources :

- la ligne bouquets satellitaires a été supprimée par anticipation (soit une économie de 2,55 millions d'euros) ;

- la cession de Portinvest à Canal + a permis d'économiser la subvention à cet opérateur (soit une économie de 1 million d'euros) ;

- le paiement de l'arriéré de droits France 2 Tunisie à France Télévisions Distribution, qui figurait déjà en crédits de report, a pu être à nouveau différé en s'appuyant sur une facture incomplète (soit une économie de 1,09 million d'euros).

Par ailleurs, une annulation de crédits de respectivement 0,17 million d'euros et 0,18 million d'euros a porté sur RFI et Canal France International (CFI).

Pour l'année 2004, il est prévu que la dotation du chapitre 42-14 soit reconduite au même niveau qu'en 2003, soit 165 millions d'euros. Le ministère des affaires étrangères a souhaité augmenter, dans ce contexte particulièrement contraint, les dotations de TV5 et de RFI de 1,5 %. Cette mesure est rendue possible par la suppression de la dotation versée à Portinvest et au titre des bouquets satellitaires, soit une économie de 3,55 millions d'euros. Par ailleurs, la ligne « Médi 1 », diminuée pendant deux ans à la suite d'une avance devra être réévaluée de 0,46 million d'euros. Enfin, l'arriéré relatif à France 2 Tunisie de 1,09 million d'euros a été intégré à la ligne France Télévisions, faute de savoir si des crédits de report seront attribués.

Les autres lignes sont maintenues à leur niveau 2003.

Votre rapporteur relève que la forte augmentation de la dotation accordée à TV5 au cours des dernières années, conjointement à la réforme de l'organisation de cette chaîne, a permis d'améliorer de manière très significative la qualité des programmes de cette chaîne. Il se félicite en particulier de la qualité du traitement de l'information et, pour les programmes de fiction, du développement du sous-titrage des films, qui constitue d'ailleurs une des principales priorités de la chaîne francophone. **En quelques années, le plan de modernisation de TV5 a permis de modifier radicalement son image.** Votre rapporteur souligne que la qualité du traitement de la guerre en Irak par les services d'information de la chaîne lui a permis de gagner en crédibilité.

b) La chaîne internationale d'information, « serpent de mer » de l'audiovisuel extérieur ?

La création d'un chaîne française d'information internationale constitue une ambition forte, portée par le Président de la République. Il indiquait, lors de la réception organisée à l'Élysée en l'honneur du Haut Conseil de la francophonie, le 12 février 2002 : *« Est-il compréhensible qu'année après année, nous en soyons encore à déplorer les insuffisances persistantes de l'information et de l'audiovisuel francophone sur la scène mondiale ? Certes, nous disposons avec l'agence France Presse d'un remarquable outil d'information qu'il nous faut conforter sans cesse, notamment dans sa vocation mondiale. Certes, chacun s'entend à reconnaître les progrès récents accomplis par RFI, par TV5, par CFI, grâce aux efforts de leurs équipes et à la détermination des pouvoirs publics. Mais chacun constate que nous sommes encore loin de disposer d'une grande chaîne d'information internationale en français, capable de rivaliser avec la BBC ou CNN. Et les crises récentes ont montré le handicap que subissent un pays, une aire culturelle, qui ne disposent pas d'un poids suffisant dans la bataille de l'image et des ondes. Interrogeons-nous, à l'heure des réseaux hertziens, du satellite, de l'internet, sur notre organisation dans ce domaine et notamment par l'éparpillement des moyens publics qui lui sont consacrés ».*

A l'occasion du projet de loi de finances pour 2003, le ministère des affaires étrangères indiquait 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 constate que cette remarque est reconduite à l'identique à l'occasion du projet de loi de finances pour 2004, le ministère des affaires étrangères précisant que « *le projet de loi de finances ne prend pas en compte l'ensemble des ambitions du ministère des affaires étrangères, dans l'attente des décisions à venir quant au projet de lancer une chaîne d'information internationale* ».

Le projet d'une chaîne internationale d'information a toutefois avancé depuis l'année dernière. Dans un premier temps, en mars 2003, un rapport a été remis par M. Philippe Baudillon au ministre des affaires étrangères. Ce rapport soulignait notamment que :

- la stratégie des pouvoirs publics doit « avoir du souffle » et être porteuse d'une ambition durable : elle passe par une réorganisation du mode d'intervention de l'Etat dans ce secteur et par la création d'une structure permanente du type du BBG américain (*Broadcasting Board of Governors*), qui donne à l'Etat les moyens d'élaborer cette stratégie et d'en assurer le suivi ;

- la seule stratégie possible d'entrée sur les marchés est de viser immédiatement le périmètre naturel de la France, à savoir les marchés francophones. La France doit donc se fixer pour première priorité les régions situées autour du méridien de Greenwich – monde arabe, Europe et Afrique – et bâtir une stratégie dynamique d'influence dans chacune de ces régions ;

- les pouvoirs publics doivent réunir les opérateurs publics et privés nécessaires à la réussite du projet et les associer dans le tour de table par la négociation.

Par la suite, un rapport a été remis par notre collègue député Bernard Brochand au Premier ministre, le 26 juin 2003. Ce rapport préconise de retenir une solution associant un opérateur public – France Télévision – et un opérateur privé – TF1. Le Premier ministre avait indiqué qu'il se félicitait « *du projet élaboré en commun par le groupe France Télévisions et TF1, et recommandé par le rapporteur, de constituer ensemble la nouvelle chaîne et d'assurer son lancement d'ici la fin de l'année 2004* ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, plusieurs groupes de travail se sont mis en place entre TF1 et France Télévision afin d'étudier les paramètres techniques de la création d'une chaîne d'information internationale associant les deux opérateurs. **Un rapport de synthèse issu des travaux de ces groupes devrait être remis au Premier ministre au mois de décembre 2003.**

Il semble qu'existe un consensus sur la nécessité de procéder à la création d'une chaîne internationale d'information française. Toutefois, **demeure un obstacle majeur pour créer une chaîne internationale d'information française : son coût.** Le coût, en année pleine, d'une chaîne émettant sur la zone méditerranéenne¹⁷, le Moyen-orient et l'Afrique, est évalué, dans la configuration préconisée par le rapport Brochand, à environ 70 millions d'euros. Or, il n'apparaît pas possible de faire supporter une telle charge sur le budget du ministère des affaires étrangères, dont on a vu plus haut les contraintes.

¹⁷ Hors France, afin d'éviter une mise en concurrence avec des opérateurs nationaux, tels que LCI.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, sur le budget des affaires étrangères :

1) une majoration de crédits à titre non reconductible, majorant les crédits du titre IV de 771.000 euros, répartie de la manière suivante :

• **150.500 euros sur le chapitre 42-13 « appui à des initiatives privées ou décentralisées », dont :**

- 46.300 euros sur l'article 30 « Coopération décentralisée. Crédits déconcentrés » ;

- 104.200 euros sur l'article 40 « coopération décentralisée. Crédits non déconcentrés ».

• **480.500 euros sur le chapitre 42-15 « Coopération internationale et développement », dont :**

- 80.000 euros sur l'article 12 « Transfert de savoir-faire : expertise de longue durée » ;

- 400.500 euros sur l'article 30 « Appui aux organismes concourant aux actions de coopération ».

• **140.000 euros sur le chapitre 42-37 « Autres interventions de politique internationale », article 40 « Interventions du ministre des affaires européennes »**

2) une majoration des autorisations de programme et des crédits de paiement, à titre non reconductible, de 176.000 euros, sur le titre VI, chapitre 68-80 « Action extérieure et aide au développement. Subventions d'investissement », article 10 « Aide à des projets de coopération ». Cette majoration correspond à 59 % de la dotation de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi du mardi 18 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a examiné **les crédits des affaires étrangères, sur le rapport de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a estimé que l'on ne pouvait pas se satisfaire d'un budget où l'autorisation du Parlement était bafouée. Il a rappelé que si les prévisions de dépenses n'étaient pas sincères, il y a quelques années, tel n'était plus le cas aujourd'hui. En revanche, il a indiqué que, depuis plusieurs années, le ministère des affaires étrangères avait été frappé durement par les mesures de régulation budgétaire, alors que les autres ministères régaliens avaient été épargnés, rendant particulièrement délicate l'exécution des derniers budgets.

Il a souligné qu'une part importante des crédits du ministère des affaires étrangères pouvait être considérée comme des dépenses obligatoires, puisque les dépenses de rémunérations et celles résultant des engagements internationaux de la France représentaient plus de la moitié des dépenses du ministère.

Il a estimé que les conséquences de la régulation étaient particulièrement néfastes pour le ministère des affaires étrangères. Les postes à l'étranger faisaient un important travail de programmation de leurs projets avant le début de l'exercice, qui s'inscrivait généralement dans le cadre de coopérations avec les administrations locales. Or, lorsque la régulation intervenait, ces projets étaient bloqués, alors que la France avait déjà donné sa parole, ce qui mettait les postes dans une situation particulièrement difficile.

Il a indiqué que plusieurs chapitres de dépenses avaient été, au cours du présent exercice, proches de la cessation de paiement, qui n'avait été évitée que grâce à l'évolution de la parité entre l'euro et le dollar, favorable au ministère des affaires étrangères.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a estimé que le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2004 témoignait d'une double volonté : volonté de poursuivre les priorités engagées en 2003, conformément aux engagements du Président de la République, d'une part, et participer à l'effort de rigueur souhaité par le gouvernement, d'autre part.

Il a souligné que la décomposition de la variation du budget des affaires étrangères entre 2003 et 2004 traduisait cette double volonté : si les crédits augmentaient de 2,5 %, cette progression était uniquement due à la hausse de l'aide publique au développement et au renforcement de notre contribution à la francophonie, la progression de cet ensemble étant supérieure à la hausse globale du budget des affaires étrangères. Il a donc indiqué que toutes les mesures nouvelles, hors aide publique au développement, étaient donc financées par redéploiements de crédits.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a considéré que le ministère des affaires étrangères faisait preuve d'une réelle volonté de participer à l'effort de rigueur budgétaire souhaité par le Premier ministre, qui se traduisait par deux mesures particulièrement symboliques, portant sur les dépenses de personnel :

- la suppression de 116 emplois, qui correspondait à un taux de non-renouvellement de 46 % des départs en retraite ;

- un ajustement des indemnités de résidence à l'étranger, très impopulaire, qui permettait de dégager une économie de 20 millions d'euros sur les crédits de rémunération du ministère et de 6 millions d'euros sur les crédits de rémunération de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger.

Par ailleurs, il s'est félicité du fait que le ministère des affaires étrangères ait pris conscience de la nécessité de procéder à une rationalisation de son dispositif à l'étranger, indiquant qu'elle s'articulait autour de deux objectifs :

- d'une part, dans le cadre de l'Union européenne, le transfert de tâches aujourd'hui remplies par les consulats aux autorités locales ;

- d'autre part, la suppression d'Alliances françaises ou de centres culturels à l'étranger, à chaque fois que ceux-ci faisaient « double emploi ».

Il a indiqué que c'était une initiative nécessaire, rappelant qu'il avait souvent considéré que notre réseau consulaire en Europe, par exemple, était surdimensionné.

De manière générale, il a souligné l'effort engagé par le ministère dans le cadre de sa stratégie ministérielle de réforme, qui constituait véritablement un plan d'action pour les années à venir, et s'articulait pleinement avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a indiqué que plusieurs orientations se dégagent de cette stratégie ministérielle de réforme :

- d'abord, la volonté de développer la prise en compte de la dimension interministérielle de l'action extérieure de la France. Pour le ministère des affaires étrangères, cela passait par la création, dans le cadre défini par la loi organique précitée relative aux lois de finances, d'une mission interministérielle portant sur l'ensemble de l'action extérieure de la France. Il a précisé que cette question faisait l'objet d'un débat avec le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire, qui considérait qu'une telle mission ne correspondait pas à une politique publique définie, d'une part, et conduirait à la création de programmes « action extérieure » dans un nombre trop important de ministères, d'autre part, et privilégiait donc une mission interministérielle « aide publique au développement », davantage ciblée, et correspondant à un objectif politique clairement défini. En tout état de cause, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a considéré que la dimension interministérielle de l'action extérieure de la France méritait d'être prise en compte. Il a estimé qu'elle impliquait notamment une plus grande ouverture du ministère sur l'extérieur, la mise en place de « budgets-pays » permettant à l'ambassadeur de disposer d'une vision d'ensemble des crédits de la France dans son pays de résidence et la création d'un service administratif et financier unique pour l'ensemble des services relevant de différents ministères ;

- ensuite, la volonté de fonder de nouvelles procédures entre les postes diplomatiques à l'étranger et l'administration centrale, par la mise en place d'un contrôle de gestion, qui accompagne la déconcentration des moyens engagée depuis plusieurs années ;

- s'agissant des ressources humaines, la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois, le développement de l'évaluation et de la formation ;

- enfin, pour le patrimoine immobilier, des regroupements seraient systématiquement recherchés et une politique active de cession serait engagée pour financer les priorités du ministère.

Après la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a considéré que la mise en œuvre de la LOLF constituait, en quelque sorte, la « deuxième étape » d'une véritable révolution culturelle, tant le ministère des affaires étrangères n'était pas habitué à faire de la gestion une priorité.

Il a insisté sur les problèmes immobiliers du ministère, considérant que les crédits du titre V, en diminution constante depuis plusieurs années, s'ils permettaient de financer quelques équipements jugés prioritaires, ne pouvaient financer convenablement l'entretien du parc immobilier du ministère à l'étranger. Faute de crédits suffisants, il a indiqué que de nombreux projets étaient bloqués pendant plusieurs années. Il a précisé que la contrainte pesant sur les crédits d'investissement était telle que le ministère des affaires étrangères n'avait pas été en mesure de payer, en 2003, de nombreuses entreprises avec lesquelles il avait contracté. La dette en résultant serait de l'ordre de 10 millions d'euros. Il a dénoncé cette situation, estimant qu'elle donnait de notre pays une image désastreuse, et indiquant que notre impécuniosité était souvent interprétée politiquement comme une marque de désintérêt ou de désengagement. De plus, il a souligné que cette situation constituait une opération financière très peu rentable, compte tenu des pénalités de retard et des contentieux auxquels le ministère s'expose.

Il a considéré qu'il est nécessaire de prendre une décision à ce sujet en préconisant, soit de revaloriser la dotation des crédits d'équipement du ministère, soit de prendre acte de la faible dotation de ce titre, et de procéder, dès maintenant, à la vente des bâtiments qui ne pourraient être rénovés avant plusieurs années.

En tout état de cause, il a estimé qu'il convenait, compte tenu du niveau des crédits d'équipement, d'arrêter de construire des ambassades qui étaient conçues comme « des pavillons français pour des expositions universelles ».

Il a précisé que la mise en œuvre de la LOLF précitée permettrait sans doute de pallier une partie de ces difficultés, en permettant le redéploiement, en cours de gestion, des crédits entre les différents titres de dépenses, et de mieux répartir les effets de la régulation budgétaire.

Avant de conclure, il a tenu à évoquer quelques sujets importants et d'actualité pour le ministère des affaires étrangères.

S'agissant de l'audiovisuel extérieur, il a rappelé que TV5 avait été modernisée dans son organisation et ses structures, et a salué le redressement de cette chaîne, considérant qu'elle constituait enfin une vitrine de la francophonie. Quant au projet de création de la chaîne française d'information internationale, il a rappelé que de nombreux rapports avaient été produits au cours de l'année 2003, et que l'on s'orientait vers une chaîne gérée par TF1 et France Télévision, qui émettrait sur la zone méditerranéenne, l'Afrique et le Moyen-Orient. Il a souligné que la principale difficulté restait liée à son financement, évalué à plus de 70 millions d'euros par an, et a considéré que cette charge ne pouvait en l'état, être supportée par le ministère des affaires étrangères.

S'agissant de la gestion des demandes d'asile, il a rappelé que les réformes législatives et la poursuite de l'augmentation des moyens financiers et humains de l'OFPRA contribuaient à réduire le stock des demandes et à améliorer les procédures d'instruction.

Enfin, s'agissant de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), il a indiqué que la situation financière difficile qu'avait connue l'agence à la fin de l'année 2002 l'avait conduit à engager une réflexion approfondie sur ses missions et son organisation. Il a estimé que des réformes devraient permettre à l'agence de mieux remplir son rôle à l'avenir, en développant notamment l'intégration des établissements scolaires dans leur environnement à l'étranger. Il a insisté sur le fait que le problème de l'accueil des étudiants étrangers en France demeurait posé. Il a estimé que les bourses étaient insuffisantes pour attirer, dès le premier cycle, les étudiants étrangers, mais que ce problème concernait avant tout l'organisation de notre système d'enseignement supérieur et l'insuffisante prise en compte de l'accueil des étudiants étrangers. Il s'est inquiété du fait que, depuis quelques années, les enfants des élites de pays de tradition francophone, comme le Sénégal privilégiaient les études aux Etats-Unis au détriment de la France, et a considéré qu'il était urgent de prendre en compte cette situation, en concertation avec le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Pour conclure, il a proposé à la commission d'adopter ce projet de budget, qui marquait un engagement marqué du ministère des affaires étrangères d'assurer le financement des priorités énoncées par le Président de la République en participant à l'effort de rigueur budgétaire et de réforme qu'il a déclaré appeler de ses vœux.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, a indiqué qu'il partageait les vues du rapporteur spécial quant au budget des affaires étrangères.

M. Aymeri de Montesquiou s'est interrogé sur l'utilité du maintien des consulats français en Europe, considérant que des arrangements pouvaient être trouvés avec les autorités locales afin de répondre aux demandes des populations françaises résidant dans ces pays. Il a considéré que les missions économiques à l'étranger n'étaient pas indispensables en Europe tandis que d'autres régions du monde nécessitaient, elles, une présence accrue afin de soutenir les entreprises françaises. Réagissant aux propos de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, sur la chaîne télévisée francophone TV 5, il s'est déclaré moins enthousiaste quant aux résultats de la réforme de celle-ci.

M. Maurice Blin s'est demandé si la France, compte tenu de sa situation budgétaire, pouvait encore se permettre de financer un réseau consulaire et diplomatique aussi important dans l'Union européenne. Il s'est interrogé sur l'évolution du nombre de demandes de visas et sur la part de ces demandes ayant fait l'objet d'un refus. Il a également souhaité connaître les perspectives de mise en place d'ambassades communes à plusieurs pays de l'Union européenne à l'étranger.

M. Michel Charasse, se référant au centre culturel français Victor Hugo de Tachkent, dont le propriétaire des locaux avait manifesté son intention de les vendre, s'est étonné que le ministère des affaires étrangères n'ait pas mis en place une « réserve de précaution » pour le financement de ses investissements immobiliers, compte tenu de la faiblesse des ressources disponibles sur ce titre et du caractère urgent des besoins ou des opportunités pouvant se manifester en cours d'année.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a considéré que l'ensemble des consulats français en Europe devraient être fermés, à l'exception de cas particuliers, liés à des raisons historiques, comme, par exemple, l'Ecosse, le Pays basque ou la Catalogne. Il s'est également félicité de l'importante diminution de notre réseau culturel et consulaire en Allemagne. S'agissant des ambassades communes à plusieurs pays de l'Union européenne, il a indiqué que les expériences menées à ce jour n'étaient pas concluantes, s'agissant en particulier des projets montés en coopération avec la République fédérale d'Allemagne.

S'agissant des dépenses d'investissement, il a déclaré pleinement souscrire aux propos tenus par M. Michel Charasse.

La commission a alors décidé **de réserver son vote sur l'ensemble du budget des affaires étrangères après l'examen des crédits consacrés à l'aide au développement.**

Elle a ensuite proposé au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères pour 2004.

Réunie le jeudi 20 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.