

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Jean-Guy BRANGER,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 1) (2003-2004)

Lois de finances.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit que le budget du ministère des affaires étrangères **s'élèvera à 4,2 milliards d'euros soit une progression globale de 2,52 % par rapport à 2003.**

Cette évolution est le fruit d'un **double mouvement** :

. un **effort de rigueur**, conformément à l'orientation générale du budget de l'Etat, portant sur les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement,

. le **financement des priorités** du gouvernement notamment en matière d'aide au développement et d'action culturelle extérieure. Ainsi, l'augmentation des crédits d'aide au développement (118 millions d'euros) est-elle supérieure à l'ensemble de la dotation du ministère (104 millions d'euros).

Au sein du budget de l'Etat, les crédits du ministère des affaires étrangères représenteront 1,53 %, soit un niveau comparable à celui de 2003 -1,5 %- et conforme au niveau constaté dans la décennie 1985-1995.

Votre rapporteur **regrettera toutefois que**, contrairement à l'évolution amorcée l'an passé, **le regroupement des crédits d'action extérieure au sein du budget du ministère des affaires étrangères, notamment les contributions à certains organismes internationaux inscrites aux budgets d'autres ministères, n'ait pas été poursuivi.**

Votre rapporteur croit en effet **particulièrement souhaitable**, d'une part, que **le ministère des affaires étrangères soit le « pilote »** de ces contributions, étant amené à diriger la représentation de la France dans les organisations internationales, et, d'autre part, que **le Parlement dispose d'un document budgétaire regroupant l'ensemble de nos engagements financiers**, la formule la plus simple étant que celles-ci soient regroupées au sein des chapitres budgétaires dévolus aux contributions obligatoires et volontaires aux organisations internationales du budget du ministère des affaires étrangères. **Le budget y gagnerait en transparence et cette évolution serait conforme aux objectifs poursuivis par la loi organique sur les lois de finances (LOLF).**

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

en millions d'euros (1982-2004)

Année	Budget des affaires étrangères (LFI)	Part des affaires étrangères dans le budget de l'Etat (en %)
1982	1 842	1,53
1983	2 295	1,71
1984	2 373	1,66
1985	2 363	1,56
1986	2 460	1,57
1987	2 475	1,55
1988	2 605	1,58
1989	2 715	1,55
1990	2 925	1,57
1991	3 192	1,64
1992	3 390	1,68
1993	3 504	1,68
1994	3 425	1,55
1995	3 558	1,57
1996	3 403	1,43
1997	3 230	1,34
1998	3 189	1,31
1999	3 173	1,23
2000	3 196	1,25
2001	3 368	1,28
2002	3 630	1,37
2003	4 113	1,50
2004(PLF)	4,221	1,52

Source : ministère des affaires étrangères

Votre rapporteur ne peut, en revanche, donner une évaluation précise de la quote-part du ministère des affaires étrangères dans le budget d'action extérieure de l'Etat **puisque'il ne lui a pas été possible de disposer avant l'examen des crédits du « Jaune » « Etat récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France »**. Cette situation est évidemment particulièrement **regrettable** car elle **ne permet pas au Parlement de disposer des éléments indispensables à son information**. Elle paraît également **étonnante** alors que la **création d'une mission interministérielle regroupant l'ensemble de ces crédits sous le pilotage du ministère des affaires étrangères est envisagée**.

Les informations transmises permettent cependant d'évaluer la quote-part du Quai d'Orsay dans l'action extérieure de l'Etat à **44 % en 2004**.

Les crédits d'action extérieure représenteraient 9,6 milliards d'euros. L'essentiel des crédits serait mis en œuvre par trois ministères : affaires étrangères (4,2 Mds €), économie, finances et industrie (1,3 Md €), comptes spéciaux du trésor (1,4 Mds €), et recherche (1 Md €). Les autres secteurs d'activités regroupant des montants supérieurs à 100 millions d'euros seraient : la quote-part à l'action extérieure de l'Union européenne (809,7 M€), la défense (286,2 M€), l'éducation nationale et la jeunesse (121,1 M€) et l'aviation civile (104,4 M€).

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

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Affaires étrangères	3,49	3,40	3,23	3,19	3,17	3,19	3,37	3,63	4,11	4,22
Part MAE (en %)	29,42	39,57	38,82	36,24	37,45	38,21	39,49	39,32	40,17	43,91
Charges communes et Economie et finances	3,75	2,34	1,67	1,96	1,90	1,75	1,59	1,38	1,42	1,28
Comptes spéciaux du Trésor	2,50	1,11	0,70	1,02	0,90	0,76	0,64	0,91	1,56	1,38
Recherche	1,37	1,20	1,13	1,16	1,04	0,99	1,01	1,04	0,99	1,05
Autres ministères	0,76	0,55	0,59	0,59	0,65	0,74	0,73	0,99	0,90	0,88
Quote-part Union européenne	0,69	0,87	0,99	0,89	0,81	0,93	1,19	1,29	1,25	0,80
Total	12,56	9,47	8,32	8,80	8,47	8,37	8,52	9,23	10,24	9,61

Source : ministère des affaires étrangères

L'analyse par titre budgétaire de la dotation du ministère confirme l'évolution contrastée des dotations. Le titre III (rémunération des personnels et fonctionnement) est en légère diminution avec une réduction de 36,5 millions d'euros sur une dotation globale de 1,5 milliards d'euros. Cette diminution recouvre essentiellement la baisse des effectifs budgétaires,

la réforme des indemnités de résidence à l'étranger et la réduction de certains crédits de fonctionnement.

Le titre IV (moyens d'intervention) diminue également légèrement. La dotation est réduite de 10 millions d'euros sur un total de 3,3 milliards. La plupart des chapitres budgétaires sont donc stabilisés (contributions obligatoires et volontaires, coopération militaire). Seules les contributions à la Francophonie progressent : + 20 millions d'euros pour le Fonds multilatéral unique (FMU) et les bourses conformément aux engagements pris par le Président de la République lors du sommet de Beyrouth en 2002.

Le titre V (crédits d'investissement) diminue de 10,28 % en crédits de paiement et de 23,48 % en autorisations de programme en 2004 s'établissant respectivement à 42 et 45 millions d'euros. Cette évolution est particulièrement inquiétante car elle conduit à interrompre plusieurs grands programmes et à en retarder de nombreux autres.

Enfin, les crédits **du titre VI** (essentiellement le FED -Fonds européen de développement-, l'AFD -Agence française de développement- et le FSP -Fonds de Solidarité prioritaire-) seront les seuls à progresser en 2004, les crédits de paiement passant de 749 à 867 millions d'euros marquant la forte augmentation de l'aide au développement de la France (+ 118 millions d'euros).

Le projet de budget 2004 s'inscrit dans une conjoncture difficile marquée par une **exécution du budget 2003** ayant fortement contraint la gestion du ministère des affaires étrangères. En effet, les mesures de régulation (réserve, gel, annulation) ont atteint le niveau très élevé de 284 millions d'euros soit 15 % des crédits hors rémunérations et engagements internationaux. **A l'automne**, plusieurs enveloppes ayant été débloquées, la régulation porte encore sur **250 millions d'euros**. Sur cette somme, 98,4 millions d'euros ont été annulés par deux décrets successifs en mars et octobre 2003. En mars, les annulations ont porté sur 31,4 millions d'euros répartis entre sept chapitres budgétaires dont essentiellement : l'investissement (titre V – 57-10), les contributions volontaires aux organisations internationales (titre IV – 42-32), les établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger (titre III – 37-95). En octobre, les annulations ont porté sur 67 millions d'euros dont essentiellement : les moyens généraux des services (22,8 M€), la coopération internationale et le développement (21,2 M€) et la coopération militaire et de défense (13,8 M€). Pour faire face à ces difficultés de gestion, une ligne de 4 millions d'euros est prévue dans le budget 2004, elle devrait permettre d'éviter d'éventuels impayés (37-90 article 91 Crédit à répartir *nouveau*).

COMPARAISON LFI 2003 - PLF 2004

en millions d'euros

Chapitres	LFI 2003	PLF 2004	soit
Effectifs	9 409	9 293	98,8 %
31 12 primes	41,47	42,9	103,5 %
31-90 rémunérations + charges sociales (32-97 + 33-90 + 33-91)	723,14	649,9	89,9 %
31-98 vacataires administration centrale	3,1	3,6	115,3 %
33-92 oeuvres sociales	5,7	5,7	100 %
36-30			
AEFE	337,8	332,0	98,3 %
OFPPA	28,5	38,2	134 %
37-30 budget pays LOLF (nouveau)	-	64,8	-
37-88 voyages et réceptions des ministres (ex 34-04)	7,0	7,0	100 %
37-89 conférences, réceptions (ex 34-03)	25,8	18,8	72,8 %
37-90 moyens généraux des services	316,0	289,9	91,7 %
37-91 frais de justice	0,9	0,9	100,0 %
37-95 centres culturels	51,4	51,0	99,1 %
41-43 concours financiers	123,5	159,0	128,7 %
42-13 ONG, coop. décentralisée	33,5	33,5	100 %
42-14 audiovisuel extérieur	165,0	165,1	100,1 %
42-15 coopération culturelle et technique	530,1	514,6	97,1 %
42-26 transport aide alimentaire	16,8	16,8	100,0 %
42-29 coopération militaire	93,5	93,5	100,0 %
42-31 contributions obligatoires	678,8	678,8	100,0 %
42-32 contributions volontaires	85,9	95,8	111,5 %
42-37 autres interventions	25,6	25,7	100,4 %
46-91 frais de rapatriement	0,7	0,7	100,0 %
46-94 Français à l'étranger	24,1	24,1	100,0 %
57-10 investissements			
AP	58,8	45,0	76,5 %
CP	46,8	42,0	89,7 %
68-02 FED			
AP	-	-	-
CP	496,0	565,0	113,9 %
68-80 subv. d'investissement			
AP	4,4	4,4	99,8 %
CP	4,0	4,4	109,8 %
68-91 FSP			
AP	190,0	171,0	90,0 %
CP	112,0	140,0	125,0 %
68-93 AFD			
AP	190,0	171,0	90,0 %
CP	137,0	158,0	115,3 %
TOTAL AP	443,2	391,4	88,3%
DO+CP	4 113,9	4 221,3	113,3%

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

*

* *

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

I. VERS UNE RÉFORME DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE ?

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

A. LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE EN 2003, COMPARÉ À CELUI DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

La France détient le second réseau diplomatique et le second réseau consulaire. C'est pour elle à la fois un atout et une charge financière.

1. L'évolution du réseau en 2003 et 2004

Au cours de l'année 2003 et, selon les informations fournies à votre rapporteur, en 2004, les évolutions du réseau seront peu importantes. Il ne peut d'ailleurs en être autrement compte tenu du symbole politique que représente une ambassade ou de l'implantation des communautés françaises.

En 2003, trois ambassades ont été ouvertes, dont deux par transformation d'ambassadeurs en mission en ambassadeurs résidents (Mongolie - Oulan Bator, Moldavie - Chisinau) et une au Tadjikistan (Douchanbe). Le Consulat de France à Lomé (Togo) a été transformé en section consulaire de l'ambassade.

En 2004, seul le consulat général à Oran devrait être ouvert.

Ces évolutions suscitent de la part de votre rapporteur plusieurs commentaires. D'une part, la seule évolution annoncée l'année dernière était la réouverture du consulat général de France à Oran. D'autre part, n'y a-t-il pas lieu de **s'interroger sur la nécessité d'ouvrir trois nouvelles ambassades**, sans par ailleurs envisager d'éventuelles fermetures, alors même que notre réseau en comprend déjà plus de 150.

En 2003, le choix a donc été fait de transformer deux postes d'ambassadeur en mission, formule légère et économique utilisée dans nos relations avec la Moldavie depuis juillet 1995 et avec la Mongolie depuis octobre 1996 et qui avait jusqu'à présent donné satisfaction, en deux ambassades permanentes,, formules nécessairement plus coûteuses en personnels et en fonctionnement dans deux pays qui n'apparaissent pas comme

des priorités de notre action diplomatique, à la différence du Tadjikistan proche d'une zone de troubles où les militaires français sont engagés.

Dans la note transmise à votre rapporteur, le ministère des affaires étrangères fait valoir les limites de ce type de formule, désormais uniquement utilisée pour nos relations avec l'Erythrée. *« En premier lieu, les relations de tous ordres entre l'Etat considéré et la France ne doivent pas être trop denses, faute de quoi l'agent ne peut seul faire face à sa tâche : si les résidents français ou les entreprises implantées se multiplient, ou si les demandes de visas, notamment de long séjour, sont trop nombreuses, il faut un poste résident doté de moyens adéquats. Il faut ensuite que l'agent itinérant dispose sur place d'une structure d'accueil permanente : ce peut être une Alliance française, une antenne commerciale, une agence consulaire, un centre culturel, voire une délégation de l'Union européenne ou une ambassade d'un autre Etat européen. »*

Votre rapporteur note également que **la formule des postes mixtes consulaires et économiques** mise en place dans 7 postes, entre 1985 et 1999, ne connaît pas de nouvelles applications. Ces expériences ont pourtant montré leur pertinence pour l'efficacité d'action de la France à l'étranger même si, il est vrai, il a été impossible de parvenir à des économies substantielles, les services dépendant du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie et des finances ne parvenant pas à s'entendre pour fonctionner en symbiose.

Pour avoir une vision plus globale de notre réseau à l'étranger, il faut, en outre, prendre en compte **les implantations des autres ministères**, souvent « greffés » sur l'ambassade. Ainsi, en 2001, le ministère de l'économie et des finances entretenait 236 implantations, dont 166 postes d'expansion économique, la défense 158, l'intérieur 96, les anciens combattants 26, la DATAR 18, l'emploi 15, la justice 10.

2. Comparaison avec nos principaux partenaires

Les évolutions constatées en 2003 et envisagées en 2004 ne modifient pas les grandes caractéristiques de notre réseau : 2^{ème} réseau diplomatique et 2^{ème} réseau consulaire au monde.

**RÉSEAUX DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES DE L'ALLEMAGNE, DES ETATS-UNIS,
DE LA FRANCE ET DU ROYAUME-UNI EN 2003**

Pays	Nombre d'ambassades bilatérales	Nombre de missions multilatérales	Nombre de postes consulaires (et assimilés)
Allemagne	144 (+3)	12 (-)	57 (-5)
Etats-Unis	161 (-7)	12 (+2)	79 (-)
France	155 (+6)	17 (-)	105 (-1)
Royaume-Uni	150 (+5)	10 (-)	72 (+10)

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

Globalement, depuis le début des années 1990, l'ensemble des grands Etats ont fermé des consulats pour dégager les moyens budgétaires nécessaires à leur présence en Europe de l'Est, en Ex-Yougoslavie et dans les nouvelles républiques de l'Ex-URSS. Les Etats-Unis et l'Allemagne semblent toutefois avoir décidé des évolutions de leur réseau consulaire, beaucoup plus importantes que la France. Le nombre de consulats américains est ainsi passé de 89 en 1994 à 79 aujourd'hui, et le nombre de consulats allemands de 76 en 1994 à 57 aujourd'hui.

L'Italie garde le réseau consulaire le plus important (114 implantations) mais possède un réseau diplomatique de moindre dimension (125 ambassades bilatérales et 11 missions multilatérales).

**B. VERS UNE RÉFORME D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION DES
MOYENS DE L'ÉTAT A L'ÉTRANGER ?**

Dès sa prise de fonction, M. Dominique de Villepin s'est attaché à réformer profondément le ministère des affaires étrangères pour lui redonner toute sa place. Les propositions formulées à l'automne 2003 dépassent même les frontières de ce seul ministère car elles conduisent à prendre en compte l'ensemble de l'action extérieure de la France.

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

Le chantier de modernisation de l'action extérieure de l'Etat a été formellement lancé par le Ministre lors de la conférence des ambassadeurs en septembre 2002. Peu après, il installait un comité de pilotage placé sous la direction du secrétaire général du Quai d'Orsay.

L'un des principaux sujets de réflexion a été l'outil public en charge de l'action extérieure. Il en ressort, selon les informations fournies à votre rapporteur, la volonté de rationaliser la présence française à l'étranger, d'accroître l'efficacité de notre réseau et de renforcer son interministérialité.

Afin de rendre au ministère des affaires étrangères son rôle de « *tour de contrôle* », plusieurs propositions ont été formulées. On peut relever la constitution d'équipes pluridisciplinaires au sein des ambassades de l'Union européenne, dirigées par les chefs de poste et rassemblant toutes les administrations intéressées pour associer davantage les ambassades bilatérales aux questions traitées à Bruxelles. Des expérimentations seront tentées dès 2004, avant une éventuelle généralisation en 2007.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence interministérielle, un « *plan d'action de l'ambassade* » sera élaboré par les nouveaux chefs de postes, en lieu et place des documents aujourd'hui présentés par les seuls ambassadeurs. Ce plan d'action sera élaboré en collaboration avec les représentants des services de l'Etat présents au sein de l'ambassade et soumis pour validation aux administrations concernées. Le ministère des affaires étrangères espère que cette démarche contribuera au décloisonnement de la gestion budgétaire des services et conduira à la mise en place d'un « *budget pays* » interministériel et d'un service administratif et financier unique placé sous l'autorité de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire des dépenses de l'Etat à l'étranger.

Dans le même temps, le regroupement systématique des services dispersés géographiquement sera recherché dans un même pays. Ce devrait être le cas à Madrid en 2004 et à Pretoria (Afrique du Sud).

Au niveau de l'administration centrale des efforts seront faits pour ouvrir le ministère aux autres administrations. Déjà, le 10 juillet 2003, un relevé de conclusions interministériel a été signé par MM. Francis Mer et Dominique de Villepin afin de favoriser le travail des deux ministères. En 2004, des accords similaires devraient être conclus avec l'intérieur, la défense, la recherche et la culture. Le ministère donnera accès, sur une base de réciprocité, à des agents d'autres ministères à différents niveaux de la hiérarchie. Une démarche similaire sera retenue vis-à-vis de la société civile et des grandes organisations internationales. Des personnalités extérieures devraient enfin être associées aux nouvelles instances d'animation et de décision : conseil d'orientation et comités animés par la direction collégiale.

Parallèlement, une évolution du rôle des Consuls et Consuls généraux devrait conduire à un regroupement progressif des missions traditionnelles d'administration consulaire dans quelques postes spécifiquement dotés à cet effet ou en France pour l'état civil (Nantes). C'est au sein de l'Union européenne que ces évolutions devraient être les plus sensibles. De premières expérimentations auront lieu en 2004 en Allemagne, en Italie et au Portugal.

2. La coopération consulaire en Europe

Les progrès de la coopération consulaire en Europe sont, au grand regret de votre rapporteur, particulièrement lents. Il est assez difficile d'une année sur l'autre d'en identifier de nouveaux.

Cependant en 2003, la France et l'Allemagne ont montré leur volonté de progresser dans cette direction. Dans la déclaration commune du 22 janvier 2003 lors du 40^{ème} anniversaire du traité de l'Elysée, ont été définies les orientations d'une coopération plus opérationnelle. Sont notamment visés la meilleure intégration des ressortissants allemands en France et des citoyens français en Allemagne, malgré les différences de législation.

En outre, une antenne diplomatique française a été ouverte en janvier 2003 au sein de l'ambassade d'Allemagne à Lilongwe (Malawi). Dans le cadre des accords de Schengen, des bureaux communs de délivrance des visas ont été mis en place. L'Allemagne représente la France dans six pays (Erythrée, Kirghizistan, Malawi, Moldavie, Mongolie, Tadjikistan¹) et la France représente l'Allemagne dans 16 Etats (Andorre, Cap Vert, République centrafricaine, Comores, Congo, Djibouti, Fidji, Guinée Bissau, Maurice, Monaco, Niger, Papouasie Nouvelle Guinée, Sainte-Lucie, Seychelles, Tchad et Vanuatu).

¹ Jusqu'à l'ouverture des ambassades sus mentionnées.

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

L'ensemble des crédits du titre III diminuera en 2004 de 36,51 millions d'euros, passant de 1 541 à 1 504 millions d'euros, soit une baisse de 2,4 %.

L'évolution des grandes masses budgétaires, décrite dans le tableau ci-dessous, fait ressortir l'effort particulièrement important effectué sur les crédits de rémunérations alors même que le poids des pensions ne cesse d'augmenter.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE III DE 1999 À 2004

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rémunérations d'activité (31-12, 31-90, 31-98)	667,8	671,19	691,11	624,20	661,25	586,65
Pensions (32-97)	67,41	68,74	69,50	71,60	72,5	73,80
Charges sociales (33-90, 33-91, 33-92)	19,96	20,37	37,49	38,02	39,60	41,63
Sous-total RCS	755,17	760,29	798,10	733,82	773,35	702,08
Frais de réception et de déplacement (34-03, 34-04 anciens et 37-88 et 37-89 nouveaux)	-	24,54	24,54	24,70	32,75	25,75
Matériel de fonctionnement courant (34-98)	201,69	197,27	220,80	-	-	-
Moyens généraux des services (37-90 et 37-30 nouveau)	-	-	-	311,31	316,02	354,65
Subventions et dépenses diverses (36-30, 37-91, 37-93 ancien, 37-95)	383,00	399,40	412,82	426,67	418,64	422,11
Total titre III	1 364,4	1 381,55	1 456,30	1496,52	1 540,7	1 504,59

A. L'INDISPENSABLE DÉCOMPTE DES EFFECTIFS RÉELS DU QUAI D'ORSAY DANS LA PERSPECTIVE DE LA LOLF

Mis en lumière par le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution 2001 et déjà largement évoqué l'an passé par votre rapporteur, le décompte des effectifs réels du Quai d'Orsay est à la fois une nécessité du point de vue de la transparence, de l'information du Parlement et de la bonne gestion administrative, mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) applicable en 2006 qui autorisera une « *fongibilité asymétrique* » des crédits de personnel et de fonctionnement : les économies effectuées sur les emplois pourront abonder le fonctionnement mais non l'inverse. Il est donc indispensable de définir clairement quels sont les crédits qui ressortissent de l'une ou l'autre catégorie.

Cette question est, par ailleurs, particulièrement pertinente dans un contexte où le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est devenu un objectif et où les effectifs budgétaires du ministère des affaires étrangères diminuent.

1. Une nouvelle baisse du nombre des emplois budgétaires

Le ministère des affaires étrangères ne remplacera pas, en 2004, 46 % des fonctionnaires devant partir à la retraite. Il en résulte une réduction de 116 emplois budgétaires, dont quatre transferts au profit de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et du ministère de la défense.

Il faut à cet égard souligner que **le ministère a d'ores et déjà accompli un effort de réduction de ses effectifs budgétaires supérieur à la moyenne**. En effet, de 1995 à 2003, les effectifs budgétaires civils de l'Etat ont cru de 2,5 %, alors que ceux du ministère ont diminué de 5,8 % et que de 1996 à 2002, le nombre des personnels de recrutement local a diminué de 5,9 %.

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

		2000	2001	2002	2003	2004
Administration centrale	Emplois budgétaires	3 806	3 949	4 032	3 993	3 927
	<i>Effectifs réalisés</i>	3 888	3 855	4 081	4 117 ²	
Services à l'étranger	Emplois budgétaires	5 669	5 522	5 434	5 416	5 366
	<i>Effectifs réalisés</i>	5 018	5 058	4 791	4 790 ¹	
TOTAL	Emplois budgétaires	9 475	9 471	9 466	9 409	9 293
	<i>Effectifs réalisés</i>	8 906	8 913	8 872	8 907¹	

2. Le décalage entre emplois budgétaires et effectifs employés

Au-delà des emplois budgétaires, le ministère des affaires étrangères emploie deux autres catégories de personnels : des personnels employés directement (essentiellement les recrutés locaux) et des personnels employés indirectement à travers des structures financées par les crédits du Quai

² Au 31 juillet 2002

d'Orsay ou servant sous l'autorité d'Etats ou d'organismes étrangers. A partir de ces critères, la Cour des comptes estimait que le ministère finançait, en 2001, 25 903 agents, équivalents à 25 503 temps plein.

Selon les chiffres transmis par le ministère des affaires étrangères à votre rapporteur, le nombre total des emplois financés par le ministère des affaires étrangères s'établirait en 2002 à 24 869 selon la répartition suivante :

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Autres	Total
Emplois directs inscrits au budget	7 206	3 310	57	9 845	20 418
Emplois indirects *	316	3 864	0	271	4 451
Total	7 522	7 174	57	10 116	24 869
Emplois rémunérés sur ressource propre des établissements	0	2 143	0	16 015	18 158

** Ouverts dans les établissements associés (AEFE, OFPRA, OUCFA, AFAA, ADFP). Cette évaluation est calculée à partir du ratio de la part de la subvention du MAE dans le budget des établissements.*

Il s'agit donc de savoir si une fois la loi organique entrée en vigueur, l'autorisation parlementaire portera sur les seuls emplois sur lesquels le ministère des affaires étrangères exerce une maîtrise directe, via son administration, ou sur tous les emplois qui sont financés par les crédits du ministère. Il semble que l'esprit et la lettre de l'article 7 de loi organique seraient mieux respectés si la seconde option était retenue. Elle permettrait notamment de connaître avec précision, pour chaque programme et chaque politique, quelle est la part des crédits utilisée pour la rémunération des personnels et quelles sont les parts des crédits consacrées au fonctionnement et aux interventions.

B. UNE FORTE RÉDUCTION DE LA MASSE SALARIALE

La réduction des effectifs budgétaires (- 116), la réforme des indemnités à l'étranger et l'impact favorable de l'effet change-prix conduisent à une **réduction de 4,3 % de la masse salariale** du ministère des affaires étrangères, dont une partie seulement correspond à une réduction structurelle.

1. L'effet de la réduction des effectifs budgétaires

Les différents mouvements de suppression et de transformation de postes, « *repyramidage* », ne rendent pas aisée l'identification précise de l'impact de chaque facteur d'économie sur les RCS. Toutefois, est identifiée une mesure de **suppression de 100 emplois** (révision des services votés) **permettant de dégager 5,4 millions d'euros d'économie**. S'y ajoutent, notamment, le transfert d'un emploi de secrétaire des affaires étrangères vers le ministère de la défense et de trois emplois vers l'OFPRA pour 252 500 €.

2. L'impact de la réforme de l'indemnité de résidence à l'étranger

Conformément au souhait exprimé par les rapporteurs des crédits du ministère des affaires étrangères et de la Cour des comptes, un audit sur les indemnités versées à l'étranger a été mené par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires étrangères.

Les conclusions de cet audit ont conduit le ministère à mettre en œuvre une réévaluation des indemnités versées à l'étranger sur plusieurs années. Cette réforme aura pour **impact direct en 2004 d'entraîner une économie nette de 26 millions d'euros dont 6 millions au titre de l'AEFE**. Sur les 34 millions dégagés au total, 8 seront redéployés au profit d'autres rémunérations, notamment au profit des personnels affectés en Centrale et de ceux recrutés localement.

Plus globalement la réforme vise à améliorer la transparence et l'équité du système, à accroître l'élément fonctionnel dans l'indemnité de résidence, à accélérer les réévaluations en fonction des changements de situation, à prendre en compte les facteurs de convergence au sein de l'Union européenne et de la zone euro et à améliorer la synergie avec les autres instruments.

Elle sera appliquée en cinq phases entre décembre 2003 et 2006. La première phase applicable au 1^{er} décembre 2003 permettra de corriger les incohérences géographiques constatées par le rapport commun IGF-IGAE. La phase 2 prévue pour 2004 conduira à la réforme, à travers une concertation interministérielle, des majorations familiales (prise en compte des frais d'écolage) et du calcul de l'effet change-prix. La phase 3 (2004-2005) devrait conduire à revoir le tableau des emplois de la grille diplomatique, la phase 4 (2004-2005) à créer une indemnité d'éloignement simplifiant le dispositif des indemnités à l'étranger et la phase 5 (2005-2006) à expérimenter un nouveau modèle d'indemnité de résidence au sein de l'Union européenne.

Afin de mettre en œuvre la phase 1, deux décrets du 5 novembre 2003 ont été pris fixant les nouveaux taux de l'indemnité de résidence s'appuyant sur un indice de qualité de vie établi par la société Mercer. La compétence de cette société est reconnue. Elle intervient auprès de nombreuses entreprises privées et d'Etats étrangers ne recourant pas à l'indemnisation forfaitaire de l'expatriation. Globalement ces décrets entraînent une diminution des indemnités. Ainsi dans 47 pays, les variations des taux des indemnités d'expatriation et de résidence seront supérieures à 5 % à la hausse ou à la baisse. Dans six pays, les taux des indemnités augmenteront (Afrique du Sud, Australie, Lesotho, Namibie, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Iles Salomon). Dans trois pays, les diminutions seront supérieures à 10 % (Ouganda, Tadjikistan et Tanzanie). Plus généralement les diminutions touchent des pays autrefois en guerre (Rwanda, Liban, Nicaragua), d'anciennes républiques soviétiques, des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes.

Votre rapporteur, ainsi que plusieurs membres de la Commission, souhaitent que la mise en œuvre de cette réforme prenne en compte le niveau hiérarchique des agents et leur date de prise de fonction. En effet, les agents déjà en poste ont pris des engagements financiers pour leur logement et la scolarité de leurs enfants sur la base globale de leurs indemnités. Il est dès lors compréhensible qu'ils ressentent une révision de leurs indemnités en cours d'affectation comme une rupture du « *contrat moral* » qui les lie avec le ministère et comme une rupture de l'équilibre financier. Ce sentiment est d'autant plus fort dans les échelons inférieurs. Il serait donc plus logique et plus conforme aux engagements contractés **d'appliquer les nouveaux taux de manière glissante** à partir des nouvelles dates de prise de fonction ou, si cette solution se révélait trop complexe, de ne l'appliquer aux personnels expatriés **qu'une fois les charges de famille mieux prises en compte après la réforme des majorations familiales**, l'un des points les plus sensibles étant le coût de la scolarité des enfants notamment en Amérique du Nord.

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

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

EVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DE L'EFFET CHANGE SUR LES RÉMUNÉRATIONS DEPUIS 1997

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits inscrits au PLF	0,52	17,83	10,87	- 2,81	25,7	10,78	4,5
Exécution	26,91	0,56	8,93	26,54	9,92	- 10,05	- 36,9

En 2004, la situation favorable de l'euro par rapport au dollar devrait se poursuivre. Elle permet d'envisager **une diminution de 24,41 millions des crédits de rémunération**, en y incluant les rémunérations des personnels de l'AEFE.

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

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

Après que le statut des recrutés locaux a été clarifié par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, qui les a exclus du dispositif de résorption de l'emploi précaire de la fonction publique et qui dispose 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* », le ministère des affaires étrangères a mis en œuvre un plan de revalorisation de leurs conditions d'emploi. Ce plan se poursuit suivant trois priorités : la mise en place de grilles de salaires claires, cohérentes et équitables, l'amélioration de la protection sociale et celle du dialogue social.

Au 1er janvier 2003, le réseau diplomatique, consulaire et culturel employait **5.885 agents de recrutement local** qui se répartissaient de la manière suivante : 2.561 sont auxiliaires de bureau et 3.324 occupent des fonctions de service.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE RECRUTÉS LOCAUX 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

En 2003, le budget de recrutement local **s'élevait à 87,4 millions d'euros**, dont 8,8 millions d'euros pour les 24 postes qui expérimentaient la globalisation élargie aux crédits de rémunération du personnel local. Cependant au cours de la gestion, les mesures de régulation (2 millions d'euros) ont conduit le ministère à surseoir à certaines mesures de revalorisation.

Dans le cadre du **PLF 2004**, une mesure nouvelle a été sollicitée. Elle n'a pu être obtenue que par le redéploiement partiel des économies réalisées sur les indemnités à l'étranger. Ces mesures s'élèveront à **4,2 millions d'euros**.

Les rémunérations des recrutés locaux font l'objet dans chaque pays d'une grille des salaires appliquée par l'ensemble des services français. Elle est établie par référence aux niveaux des salaires pratiqués sur le marché du travail local et par les autres ambassades occidentales. Les salaires sont donc très différents selon la zone géographique. La rémunération nette moyenne dans le monde est de 531 € par mois pour le niveau le moins élevé et de 1 428 € pour le niveau le plus élevé. En Europe, ces mêmes rémunérations moyennes s'échelonnent entre 812 € et 1 554 €, en Afrique, entre 159 € et 1 076 €, en Amérique, entre 724 € et 1 816 €, en Asie, entre 323 € et 991 €.

Dans le cadre du plan de revalorisation, 77 grilles de salaires ont été revues depuis 1999, dont 14 en 2002. En 2003, selon les informations fournies à votre rapporteur, deux grilles avaient été révisées à l'automne (Islande et Fidji), plusieurs autres révisions sont en suspens en raison des restrictions budgétaires (Maroc, Congo, Danemark, Vanuatu, Rwanda, Taïwan, Irlande).

2. La résorption de l'emploi précaire

Depuis la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative, notamment, à la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques, dite « *loi Sapin* », le ministère a mis en place une cellule, placée au sein de la direction des ressources humaines, chargée d'identifier les agents

susceptibles de remplir les conditions de la loi puis de répondre à ceux qui manifestaient leur intérêt pour le processus de titularisation.

En 2003, le ministère des affaires étrangères aura ouvert quatre concours destinés aux contractuels auxquels s'applique la loi du 3 janvier 2001 (secrétaire cadre général, secrétaire cadre d'orient, adjoint administratif de chancellerie et secrétaire de chancellerie).

3. L'amélioration de la gestion des emplois et carrières

L'amélioration de la gestion des emplois et carrières a été un des thèmes importants de la réflexion pour établir la stratégie de réforme du ministère des affaires étrangères.

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences devrait être développée. Un observatoire des métiers et des compétences a été institué en 2003 pour recenser les métiers de la diplomatie et des compétences qu'ils requièrent, et apprécier leurs évolutions prévisibles. Des projections démographiques doivent être dressées pour les dix prochaines années, des analyses sectorielles sont menées et un plan de gestion prévisionnelle est en cours d'élaboration afin d'établir des prévisions de recrutement.

Depuis quelques années, des efforts sont faits pour **rendre plus transparentes et pour mieux préparer les mobilités**. L'inventaire des postes disponibles est diffusé sur intranet et les desiderata des agents sont reçus par la même voie. Les maintiens en poste sont décidés au printemps, les vœux de mutation sont reçus en août et septembre et les décisions sont prises au plus tard entre janvier et février de l'année suivante.

Par ailleurs, **la mobilité à l'extérieur du ministère** est fortement encouragée. Le nombre des cadres A concernés a augmenté de 44 % en cinq ans. Un chargé de mission a été nommé auprès du DRH, les postes à l'extérieur sont proposés en même temps que les autres affectations et prochainement la mobilité devrait devenir obligatoire pour les jeunes conseillers. En effet, jusqu'à présent et contrairement aux autres services de l'Etat, l'affectation à l'étranger valait « *mobilité externe* ».

A partir de 2004, de nouveaux outils et règles **d'évaluation** entreront en vigueur. Ils devraient permettre d'institutionnaliser et d'accroître l'importance de l'entretien d'évaluation et de définir des objectifs individuels. L'évaluation devrait être étendue aux cadres supérieurs et aux chefs de poste en fonction des objectifs fixés notamment dans les plans d'ambassade.

La direction des ressources humaines s'est lancée dans l'acquisition de la certification ISO 9001 pour les prestations qu'elle offre

aux agents et aux candidats aux concours. Cette démarche qualité pourrait être étendue à d'autres services.

Enfin, la DRH a mis l'accent sur le soutien aux familles. Les conjoints peuvent désormais joindre leur CV à la fiche de vœux des agents. Leurs demandes sont exprimées en priorité, beaucoup étant satisfaites (86 sur 90 en 2003) et peuvent accéder à des postes de recrutement local. Des accords bilatéraux sont conclus avec certains pays pour permettre aux conjoints de travailler. Ils peuvent participer à des stages linguistiques dans la langue du pays d'affectation de leur conjoint. Le ministère devrait publier prochainement une circulaire permettant de reconnaître aux conjoints, dans certaines circonstances, le statut de collaborateur occasionnel du service public. Enfin, pour faciliter la scolarisation des enfants lors des retours en métropole, le ministère a recruté un inspecteur général honoraire de l'éducation nationale. Les familles peuvent désormais inscrire leurs enfants dans des établissements secondaires en utilisant une adresse tierce en France sous réserve d'une régularisation ultérieure.

4. Vers un décompte du temps de travail

Après avoir été mis en place dans les services de Nantes, le ministère devrait étendre un système de décompte des horaires et de gestion des absences à ses sites parisiens. L'objectif est de se doter d'un instrument permettant d'attester la conformité des horaires effectués par les agents avec leurs engagements en matière de réduction du temps de travail. Il devrait s'agir d'un premier pas vers l'organisation du travail selon des horaires variables. Le contrôle des horaires s'applique depuis octobre 2003 à la direction des ressources humaines et sera introduit sur les autres sites en 2004.

5. Le volontariat international

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

Au 1^{er} novembre 2002, le ministère des affaires étrangères avait achevé de remplacer les CSN par les volontaires. **Les effectifs étaient en 2003 de 1 001 volontaires.** Il est à noter que ni l'AEFE, ni les organisations non gouvernementales ne recourent à ce dispositif.

D. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

En 2004, les crédits de fonctionnement du ministère des affaires étrangères seront à nouveau réaménagés pour permettre la poursuite de la globalisation, l'expérimentation des « *budgets pays* » et des « *budgets pays LOLF* ». Les crédits ministériels seront en outre réévalués.

1. L'ajustement des crédits finançant les conférences internationales, les réceptions et les déplacements ministériels

Les crédits finançant les conférences internationales, les réceptions et les déplacements ministériels ont été réorganisés dans le budget 2003, conformément aux remarques de la Cour des comptes (suppression des chapitres 34-03 « *frais de réception et de voyages exceptionnels* » et 34-04 « *frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels* » et création de deux nouveaux chapitres : 37-88 « *Frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels* » et 37-89 « *Frais de réceptions et de voyages exceptionnels* » insérés au sein de la 7^e partie du titre III « Dépenses diverses ») afin de permettre une meilleure prise en compte des frais réellement exceptionnels et de mettre fin à la sous-dotation systématique de ces chapitres provisionnels, faisant perdre tout sens à l'autorisation parlementaire, alors même que certains d'entre eux, notamment les sommets internationaux, sont prévisibles.

Conformément à cette nouvelle logique, ils avaient été abondés de 7 millions d'euros en perspective du sommet du G8 à Evian. **En 2004, les dépenses courantes (37-88) sont reconduites à l'identique à hauteur de 7 millions d'euros** et les dépenses exceptionnelles sont, elles, réduites de 7 millions d'euros et reviennent à leur niveau de 2002, soit **18,7 millions d'euros**.

2. Moyens des services : vers des « *budgets pays* »

Les moyens généraux des services passeront entre 2003 et 2004 de 316,02 millions d'euros à 354,65 millions d'euros (chapitre 37-30 et 37-90).

Cette évolution ne reflète qu'imparfaitement la réalité car elle recouvre un **transfert de crédits** comportant des crédits de personnel et de fonctionnement **au sein du chapitre 37-30 regroupant les dotations globalisées des budgets pays, soit 64,8 millions d'euros au total**, dont 52,2 pour le personnel et 12,5 pour le fonctionnement.

Depuis 1994, un mouvement de globalisation des crédits des postes a été entamé et progressivement étendu chaque année.

En 2004, dans le cadre de la généralisation de la réforme comptable au 1^{er} janvier 2004, de la poursuite de l'extension du périmètre de la globalisation des crédits de fonctionnement et afin de mieux affirmer le rôle d'ordonnateur secondaire unique des ambassadeurs, une expérimentation « *budget pays* » et « *budget pays LOLF* » sera menée dans les postes à l'étranger. Une conférence d'orientation budgétaire réunira autour de l'ambassadeur, l'ensemble des chefs de service relevant du département et des autres administrations en vue de la préparation des budgets de 2004.

Les budgets pays devraient permettre l'amélioration de l'information de l'ambassadeur et lui permettre de faire des arbitrages entre les allocations et les moyens nécessaires à la mise en œuvre des actions définies pour le pays considéré.

Les budgets pays LOLF seront, pour leur part, expérimentés dans cinq pays (Allemagne, Chine, Espagne, Royaume-Uni et Italie) afin de tester la fongibilité asymétrique entre les crédits de rémunération et les crédits de fonctionnement et les redéploiements des crédits entre les postes d'un pays.

De ce fait, **le périmètre de la globalisation sera élargi** aux :

- crédits pour frais de représentation destinés aux chefs de poste (représentation courante et réception du 14 juillet), aux premiers collaborateurs (pour les postes qui disposaient d'une enveloppe notifiée à ce titre en 2003) et aux autres collaborateurs, seront transférés du chapitre 37-90 article 34 (14,5 M€) vers le chapitre 37-90 article 41 (13 M€) et le chapitre 37-30 article 20 (1,5 M€) pour les cinq pays expérimentant le budget pays LOLF. Ces crédits seront fongibles de manière asymétrique, les économies réalisées sur les frais de représentation pourront être utilisées en moyen de fonctionnement et non l'inverse ;

- crédits d'informatique destinés à l'achat de consommables et aux dépenses récurrentes de maintenance ou d'entretien des parcs informatiques ainsi qu'à l'achat et la maintenance des configurations bureautiques complètes dédiées à l'accès Internet, soit un transfert de 1,4 M€ du chapitre 37-90 article 21 vers le chapitre 37-90 article 41 (1,2 M€) et le chapitre 37-30 article 20 (0,1 M€) ;

- crédits de sécurité destinés à l'achat de petit matériel, l'achat et l'installation des matériels techniques tels que la vidéo-surveillance, la détection, l'alarme incendie, l'interphonie et la vidéophonie, les petits travaux de sécurité (transfert de 400 000 €).

En revanche, **comme l'avait indiqué l'an passé votre rapporteur, la mise en place des budgets pays LOLF conduira à abandonner la globalisation des crédits de rémunération du personnel de recrutement local menée précédemment.** En effet, en 2002, dans le cadre du

regroupement des anciens chapitres 31-98 « *Autres rémunérations* » et 34-98 « *Matériel et fonctionnement courant* » sur un seul chapitre 37-90 « *Moyens généraux des services* », une expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement des postes, élargie aux rémunérations des recrutés locaux, avait été conduite dans 24 postes et maintenue en 2003. Les crédits correspondants, soit 8,8 M €, seront transférés du chapitre 37-90 article 41 aux chapitres 37-90 article 23 (7,2 M €) et 37-30 article 10 (1,6 M €).

EVOLUTION DE LA DÉCONCENTRATION DES CRÉDITS (1997-2003)
(en millions d'euros)

	Total fonctionnement à l'étranger	Dont crédits globalisés	Soit en %
1997	86,9	50,96	58,6
1998	87,33	56,97	65,2
1999	95,01	63,87	67,2
2000	128,70	85,04	66,0
2001	149,35	86,55	58,0
2002	238,42*	103,23	43,3
2003	243,08	104,13	42,8

* Comprenant les rémunérations des recrutés locaux.
Source : Ministère des affaires étrangères.

III. LES CRÉDITS D'INTERVENTION INSCRITS AU TITRE IV

EVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE IV ENTRE 2002 ET 2004

(en millions d'euros)

	2002	2003	PLF 2004
41-43 Concours financiers	21,19	123,5	159,00
42-13 Appui aux initiatives privées ou décentralisées	34,25	33,50	33,50
42-14 Action audiovisuelle	168,21	165,00	165,00
42-15 Coopération internationale et développement	513,29	530,08	514,59
42-26 Aide alimentaire	14,79	16,80	16,78
42-29 Coopération militaire	103,51	93,51	93,51
42-31 Contributions obligatoires	613,34	678,76	678,76
42-32 Contributions volontaires	85,87	85,87	95,77*
42-37 Autres interventions	26,44	25,60	25,70
46-91 Frais de rapatriement	0,64	0,64	0,64
46-94 Assistance aux Français de l'étranger et aux étrangers en France	23,23	24,05	24,05
Total	1 604,77	1 777,31	1 807,34

*Incluant 10 M € au profit du FMU.

Source : ministère des affaires étrangères

A. LES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES VERSÉES PAR LA FRANCE

1. Evolution de la dotation

Après trois années de déficit ayant nécessité d'importants abondements en loi de finances rectificative, notamment 100 millions d'euros en 2002, situation que votre rapporteur avait plusieurs fois déplorée, la dotation du chapitre 42-31 est désormais calibrée à hauteur de la dépense réelle. En 2003, la baisse du dollar a eu un effet positif puisque 86 % des contributions sont versées en dollars, permettant de dégager un reliquat d'environ 9 millions d'euros. Un rattrapage est à prévoir en 2004, les institutions internationales souhaitant compenser la baisse de leur pouvoir d'achat.

EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES ENTRE 2001 ET 2004

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
--	------	------	------	------

42-31-10 <i>ancien</i> et 11 <i>nouveau</i> ONU	320,85	320,85	362,40	223,17
42-31-12 <i>nouveau</i> OMP de l'ONU	-	-	-	136,22
<i>Sous-total ONU</i>	-	-	-	359,39
42-31-20 Autres organisations internationales	76,53	76,50	89,48	83,483
42-31-33 Institut du monde arabe	9,14	9,14	9,14	9,14
42-31-34 Droit de dépaissance	0,06	0,06	0,06	0,06
42-31-52 BCRD	135,79	140,80	144,29	144,29
42-31-54 Autres	65,99	65,99	73,38	82,38
TOTAL	608,39	613,34	678,76	678,61

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

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

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

En 2004, la quote-part de la France au budget des Nations Unies devrait diminuer en raison de la réévaluation des barèmes. **La France passerait du quatrième au cinquième rang, derrière le Royaume-Uni, et d'une quote-part de 6,46 % à 6,08 %.** Dans le précédent barème, les Etats-Unis étaient le premier contributeur avec 22 %, le Japon deuxième avec 19,51 % et l'Allemagne troisième avec 9,77 %. En 2003, la contribution française au budget ordinaire de l'ONU a représenté près de 83 millions d'euros.

La France appartient par ailleurs à toutes les institutions spécialisées de l'ONU, où sa quote-part varie entre 1,41 % à l'Organisation maritime internationale (OMI) et 9,161 % à l'Organisation des nations unies pour le développement industriel (ONUDI).

Le budget ordinaire de l'ONU est en hausse sensible (+ 15 %) pour les années 2002-2003 par rapport à 2000-2001 avec 2 960 millions de dollars, après plusieurs années de croissance nominale nulle.

La France participe au **budget des opérations de maintien de la paix** (OMP) avec une **quote-part majorée** en raison de sa place de membre permanent du Conseil de sécurité, soit **7, 873 %**.

Depuis 2001, le coût des opérations de maintien de la paix est tendanciellement à la baisse du fait de la clôture ou de la réduction du format de plusieurs opérations. En outre, la France a bénéficié en 2003 du remboursement de 7 millions de dollars de reliquats de crédits non-consommés suite à la liquidation comptable d'une dizaine d'anciennes opérations. Un montant similaire devrait être restitué en 2004. Cependant, compte tenu de la création de nouvelles opérations (Libéria, Côte d'Ivoire) et de l'accroissement des effectifs en République démocratique du Congo, les budgets des OMP devraient augmenter à nouveau pour atteindre 2,9 milliards de dollars pour la période du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004 et 2,5 milliards de dollars pour la période du 1^{er} juillet 2004 au 30 juin 2005. Il est donc probable que les appels à contribution s'élèvent en 2004 à 150 millions d'euros.

Evolution des contributions obligatoires de la France aux OMP depuis 1991

(en millions d'euros)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
29,8	128,28	132,07	138,76	235,02	85,14	70,29	51,79	81,38	190,56	279,71	158,79	140,34

Source : ministère des affaires étrangères

B. UNE RÉÉVALUATION SOUHAITABLE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES

En 2004, le niveau des contributions volontaires de la France sera stabilisé, hors francophonie multilatérale. Votre rapporteur estime cette situation insatisfaisante mais comme la moins mauvaise des solutions dans le contexte budgétaire actuel et compte tenu du poids croissant de la francophonie.

Il rappellera cependant que la faiblesse de nos contributions volontaires ne nous permet pas de répondre aux nouvelles sollicitations des institutions spécialisées. Alors que la France est le 4ème contributeur obligatoire au système des Nations Unies, elle n'occupe que le 13ème rang en moyenne en termes de contributions volontaires dans les dix principaux fonds et programmes et dans les quatre principales institutions spécialisées, ce qui menace, à terme:

- sa place au sein des conseils d'administration de ces agences ;**

- la part de marché de la France dans les achats de l'ONU, qui a déjà accusé une chute sensible en 2000, passant de 4,8 % à 3,5 %;

- la part du personnel français dans les effectifs totaux du système des Nations Unies, qui est passée de 7,92 % en 1999 à 7,13 % en 2001, la part des administrateurs passant quant à elle de 6,74 à 6,23 %.

Il apparaît comme souhaitable que la France soit parmi les dix premiers contributeurs dans les principales agences des Nations Unies.

EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DEPUIS 1993, HORS FMU

(en millions d'euros)

Années	Dotation en LFI	Crédits consommés
1993	106,29	92,08
1994	91,47	85,91
1995	84,15	36,99
1996	61,74	53,29
1997	52,67	40,92
1998	34,76	39,95
1999	45,43	50,66
2000	46,85	50,11
2001	48,78	52,1
2002	49,19	-
2003	49,19	-
2004	49,09	

PRINCIPALES CONTRIBUTIONS FINANCIÉES SUR LE CHAPITRE 42-32 EN 2003
(en millions d'euros)

TOTAL ORGANISATIONS DES ONU :	51,66
PNUD :	16
UNICEF :	7,5
HCR :	8,15
PAM :	3
UNRWA :	2
FRANCOPHONIE (FMU) :	31,68
Agence intergouvernementale :	13
Agence universitaire :	16,78
AIMF :	1,03
Université d'Alexandrie :	0,88

C. LES CRÉDITS DE COOPÉRATION MILITAIRE : L'ARRÊT DES RÉDUCTIONS DE CRÉDITS

L'année 2004 marque **l'arrêt de la réduction des crédits dédiés à la coopération militaire depuis plusieurs années. Votre rapporteur souhaite que cette évolution soit durable et ne marque pas un simple palier à la baisse.**

En 2004, la coopération militaire et de défense sera principalement consacrée aux domaines suivants :

- l'Afrique subsaharienne, Madagascar et le soutien du programme RECAMP (renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) seront des priorités ;

- prolongement de l'effort au Maghreb et au Liban ;

- soutien à notre industrie de défense ;

- avec les pays d'Europe centrale et orientale, la coopération en matière de sécurité intérieure sera privilégiée.

En 2004, comme en 2003, la diminution des effectifs des coopérants se poursuivra. Après une baisse de 33 coopérants, huit postes seront supprimés en 2004, cinq en Europe et trois en Asie. Les économies ainsi réalisées sont pour partie redéployées à l'intérieur du chapitre.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE DEPUIS 2000

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
42-29-10 Coopération technique, aide en personnel	63,42	62,43	57,85	55,82	51,50
42-29-20 Formation des stagiaires étrangers	24,83	23,97	22,10	21,1	22,5
42-29-40 Appui aux projets (matériels, services et entretien d'infrastructures)	26,80	22,76	22,03	15,18	18,26
42-29-50 Appui aux coopérants militaires	-	0,66	1,22	1,22	1,10
42-29-60 Coopération avec les organisations régionales	-	-	0,30	0,18	0,15
Total titre IV (42-29)	115,05	109,82	103,51	93,51	93,51
Titre VI – 68-80-60 Aide à des projets de coopération militaire	1,22	1,22	1,22	0,85	1,24
Total	116,27	111,04	104,73	94,36	94,75

D. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE INTERMINISTÉRIELLE DE L'AIDE HUMANITAIRE D'URGENCE

Afin de renforcer la mission de coordination interministérielle dévolue au ministère des affaires étrangères et à rationaliser les structures, un **Comité interministériel à l'action humanitaire d'urgence a été créé en août 2003**. Ce comité, présidé par le ministre des affaires étrangères, a pour mission de définir le cadre politique des interventions et les moyens financiers et techniques affectés par chaque ministère, d'assurer l'évaluation des interventions.

Par ailleurs, un « groupe opérationnel de l'action humanitaire d'urgence » est institué. Ses missions consistent à assurer l'analyse immédiate d'une crise, à prendre contact avec les partenaires éventuels d'une intervention, à proposer, dans les délais les plus brefs, une réponse opérationnelle et à assurer le suivi de la mise en œuvre des moyens et l'information en continu des ministères impliqués.

En outre, au niveau du ministère des affaires étrangères, la délégation à l'action humanitaire a été organisée en septembre 2003 autour de deux sous-directions (politique et veille humanitaire ; interventions humanitaires et évaluation). Un site Internet spécialisé sera également créé.

D'un point de vue budgétaire, les moyens du Fonds d'urgence humanitaire seront reconduits à l'identique en 2004, soit 9,26 millions d'euros. Ces crédits sont provisionnels. Ainsi, en 2003, 10 millions d'euros supplémentaires ont été débloqués au profit de l'Irak, le reste de la dotation étant réparti en fonction des crises et des besoins.

E. LES CRÉDITS EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

La dotation du chapitre 46-94 destinée à financer l'assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés en France diminuera de 150 000 euros en 2004 et atteindra 24,05 millions d'euros. Les crédits dédiés à l'assistance aux réfugiés sont stables, ainsi que ceux de rapatriement. 217 000 euros supplémentaires sont consacrés à la sécurité des Français de l'étranger.

EVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER DEPUIS 1999

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
46-94-11 Assistance à l'étranger	17,24	17,33	17,84	17,84
46-94-12 Organismes d'aide et d'assistance	0,24	0,24	0,24	0,24
46-94-14 Sécurité des Français à l'étranger	0,77	0,93	1,17	1,39
46-94-15 Cimetières français à l'étranger	0,29	0,29	0,29	0,29
46-94-16 Couverture santé	0,15	0,15	0,15	0,12
46-94-20 CSFE	1,47	1,47	1,63	1,63
46-94-31 Emploi et formation professionnelle	1,70	1,96	1,96	1,70
46-94-33 Adoption internationale	0,30	0,30	0,40	0,4
Total 46-94	22,16	22,72	23,68	23,61
46-91 Frais de rapatriement	0,64	0,64	0,64	0,64
Total général	22,80	23,12	24,32	24,25

IV. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Les crédits d'investissement du ministère des affaires étrangères sont marqués par la rigueur. Après le « *sommet* » de l'an 2000, leur niveau sera, en 2004, inférieur à celui de 1999. Les établissements d'enseignement et les instituts culturels sont l'objet des principales économies réalisées malgré de réels besoins.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT (CHAPITRE 57-10) 1999-2003
(en millions d'euros)

Articles	1999	2000	2001	2002	2003		PLF 2004	
	CP	CP	CP	CP	AP	CP	AP	CP
11- Administration centrale	2,04	2,88	3,05	4,57	2,00	3,09	4,2	4,2
21- Services à l'étranger	29,04	38,60	23,48	27,44	28,00	22,21	26,0	24,5
25- Logements à l'étranger	-	1,07	3,66	-	-	1,97	-	-
31- Établissements d'enseignement	4,41	8,81	9,91	15,84	15,00	12,85	8,1	8,1
32- Instituts et centres culturels	4,68	5,78	3,28	2,45	10,00	2,88	3,1	1,7
61- Chiffre et communication	-	4,57	3,81	3,81	3,81	3,81	3,4	3,4
Total	43,38	60,67	47,18	54,12	58,81	46,81	45	42

Source : ministère des affaires étrangères

B. LES OPÉRATIONS EFFECTUÉES EN 2003 ET PROJETÉES POUR 2004

Les montants des crédits induits par les opérations en cours ou projetés en 2003, 2004 et pour les années suivantes font ressortir le hiatus entre les charges immobilières pesant sur le ministère et le niveau actuel des crédits au regard de l'importance du parc immobilier (2,4 millions de m² dont 2,2 à l'étranger et 2/3 propriété de l'Etat). Il s'agit principalement, selon les informations fournies à votre rapporteur :

- établissements d'enseignement à l'étranger :

. Reconstruction du lycée de Milan pour 19 millions d'euros, 18,34 millions d'euros d'AP ont été engagés et 4,48 millions de CP,

. Réaménagement du lycée de Moscou pour 15,5 millions d'euros, 14,9 millions d'euros d'AP et 6,5 millions de CP ont été engagés,

. Réouverture du lycée Alexandre Dumas à Alger en trois tranches pour 19,5 millions d'euros dont 14 millions d'euros d'AP et 8,9 millions de CP étaient mis en place en août 2003,

. Construction d'un lycée à Ankara pour 6,1 millions d'euros (241 000 € de CP mis en place en août 2003),

. Construction de l'école française de Damas pour 8,7 millions d'euros (1,7 M € d'AP et 553 000 € de CP en août 2003),

. Aménagement et gros entretien du lycée de Madrid pour 3,8 millions d'euros (3,44 M € d'AP et 3,5 M € de CP mi 2003) ;

- Ambassades et consulats :

. Transfert des archives à La Courneuve (57 M €),

. Campus diplomatique de Pékin (46 M €),

. Construction de l'ambassade de Tokyo (45 M € - achèvement du concours en octobre 2003),

. La rénovation complète de l'ambassade de Varsovie (21 M € - achèvement des travaux en 2004),

. Construction d'un campus diplomatique à Koweït City (10 M €),

. Extension et restructuration du consulat à Londres (7,8 M € - début des travaux en 2004),

. Construction d'une résidence à Abuja (7 M €).

Par ailleurs, un important programme de travaux est en cours en Algérie. A Alger, il vise à la construction d'une soixantaine de logements sur le parc Peltzer (livraison de 40 logements à l'automne 2004 pour 4,6 M€), la rénovation du lycée Alexandre Dumas (livraison de la 2^{ème} tranche fin 2003 pour 4,5 M€) et divers travaux au consulat général et de mise en conformité (4,22 M€). A Annaba, 28 logements devraient être construits dans l'ancienne manufacture des tabacs (terrain contigu au consulat général – livraison à l'été 2004 pour 3,8 M€). A Oran, 10,4 millions d'euros de travaux à partir du début de l'année 2004 sont prévus pour rouvrir le consulat général.

CONCLUSION

Le budget du ministère des affaires étrangères pour 2004 est le signe de la volonté du gouvernement de gérer au plus juste les finances publiques dans une conjoncture économique difficile.

Il traduit également sa volonté de poursuivre la réforme de l'Etat en changeant les méthodes de travail de l'administration et de dégager les moyens nécessaires au financement de ses priorités par des redéploiements ou des économies.

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

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 19 novembre 2003.

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

M. Xavier de Villepin a indiqué qu'il était plus que réservé sur la réduction de l'indemnité de résidence des agents en poste à l'étranger. Certes, des adaptations étaient légitimes dans certains pays dont la situation avait progressivement évolué, mais dans les pays où le coût de la vie était notoirement élevé, il convenait d'assurer à ces agents des conditions de vie et de travail adaptées.

Il a estimé que si la LOLF avait des effets bénéfiques sur la gestion du ministère des affaires étrangères, celui-ci devait néanmoins nécessairement resserrer son réseau, notamment en Europe ou dans certaines zones du monde où une représentation régionale serait plus opportune. Il s'est enfin inquiété des éventuelles régulations qui pourraient affecter le budget en 2004.

M. Guy Penne a estimé qu'il ne lui était pas possible d'être en accord avec un mauvais budget, qui se verrait de surcroît, l'an prochain comme cette année, frappé par une série d'annulations. La réduction des effectifs aboutissait, a-t-il noté, à créer des surcharges de travail. Il a fait observer que la réduction des indemnités de résidence avait pour objet de revaloriser les primes des personnels de l'administration centrale.

Il s'est interrogé sur la réalité de l'augmentation des crédits du FSP. Enfin, quant aux restructurations du réseau en Europe, il a regretté qu'elles répondent plus à une logique de gestion qu'à une logique politique.

M. Christian de La Malène a souhaité savoir quelle était l'évolution de la contribution de la France au Fonds européen de développement et si l'action de ce dernier était plus efficace que par le passé.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a tout d'abord regretté qu'une part importante des économies réalisées sur les indemnités à l'étranger reviendrait sans doute au budget général. Elle a souligné que la revalorisation des primes d'administration centrale, très hiérarchisées, profiterait essentiellement aux catégories les plus élevées et qu'il serait particulièrement difficile de l'appliquer au sein de l'AEFE. Se félicitant du plan de modernisation, elle a estimé qu'un redéploiement de nos moyens et qu'une reconfiguration du réseau étaient indispensables pour s'adapter à l'activité constatée, certains postes étant des « coquilles vides » quand d'autres avaient de réels besoins de

personnels. Elle a suggéré que la rationalisation du réseau consulaire se fasse dans les capitales abritant des ambassades mais qu'elle ne touche pas des zones isolées. Elle a critiqué le regroupement des services d'état-civil à Nantes dans la mesure où il ne permettra pas de vérifier l'authenticité des documents. Enfin, elle a déploré que les moyens financiers dégagés au profit de la sécurité des français à l'étranger le soient au détriment de l'action sociale.

M. Robert Del Picchia a rappelé que les indemnités perçues par les diplomates à l'étranger visaient notamment à faire face au coût parfois très élevé de la scolarité de leurs enfants. Il s'est interrogé sur la possibilité de pouvoir étendre les délégations de compétence des services consulaires au profit d'administrations ou de personnels locaux. Il a estimé, pour sa part, que la politique d'aménagement du réseau consulaire en Europe répondait bien à une logique politique. Il s'est déclaré favorable au traitement, à Nantes, d'un plus grand nombre d'actes d'état-civil, ce service étant particulièrement efficace, sachant que le contrôle de la régularité des documents pouvait être effectué, en amont, par l'ambassade.

Mme Paulette Brisepierre donnant en exemple nos services consulaires d'Abidjan, a souligné le travail remarquable effectué par le service d'état-civil et la très grande difficulté de leur tâche. Elle a également estimé que le développement des compétences des services de Nantes était souhaitable.

Mme Hélène Luc, après avoir déploré les mesures de régulation prises en 2003, qui diminuent la portée du vote du Parlement, a estimé que le projet de budget 2004 n'était pas adapté au rôle de notre pays sur la scène internationale. Elle a donc indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen s'abstiendrait sur le vote des crédits du ministère, tenant compte cependant de l'action ferme et décisive de notre diplomatie à l'ONU, aussi bien lors de la crise irakienne que dans le cadre du conflit israélo-palestinien.

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

- il serait souhaitable que l'application de la réforme des indemnités à l'étranger puisse mieux tenir compte de la situation hiérarchique, de la date de prise de fonctions et de la situation particulière de certains pays ;

- il est souhaitable que le budget soit intégralement exécuté en 2004, rien à ce jour ne permettant d'affirmer que des régulations seront opérées sur le prochain exercice ;

- à l'automne 2003, sur un total de 250 millions d'euros gelés ou annulés, les crédits encore réservés s'élèvent à 98,4 millions d'euros ;

- les crédits de paiements attribués au Fonds de solidarité prioritaire passeront de 112 millions d'euros en 2003 à 140 millions d'euros en 2004.

Répondant à MM. Guy Penne et Christian de La Malène, M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a indiqué que le Président de la République avait publiquement demandé une amélioration de l'utilisation des crédits du Fonds européen de développement, les appels de fonds s'étant d'ailleurs accélérés ces dernières années, comme l'ont souligné Mme Paulette Brisepierre et M. André Dulait, président.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a en outre estimé que le transfert à Nantes d'un certain nombre de compétences était une décision dont la pertinence serait sans doute confirmée par l'expérience.

Enfin, répondant à MM. Xavier de Villepin et André Dulait, président, sur la possibilité, dans le cadre de la LOLF, d'avoir une vision complète de l'action extérieure de la France à l'étranger, le rapporteur pour avis a souligné que ce souci correspondait à la fois à la volonté du ministère des affaires étrangères et à la nécessité d'une bonne gestion administrative de créer une mission interministérielle sur ce sujet.

*

* *

Au terme de ce débat, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de budget pour 2004 pour le ministère des affaires étrangères.