

N° 81

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT (Moyens de l'action internationale)

Par M. Jean-Guy BRANGER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Lafoaulu, Louis Le Pen, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 1) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION, DONT L'ÉVOLUTION EST CONFORTÉE PAR LE CONTRAT DE MODERNISATION	6
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	6
B. LE CONTRAT TRIENNAL DE MODERNISATION	9
C. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES 105 ET 151	11
1. <i>Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupe les deux tiers des crédits de la mission</i>	11
2. <i>Le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » représente le montant financier le plus réduit de la mission</i>	12
D. LA CRÉATION DE DEUX ORGANISMES CHARGÉS DE MISSIONS D'ÉTUDE ET DE RÉFLEXION DÉONTOLOGIQUE	12
II. LA RÉFLEXION ENTREPRISE SUR L'ARCHITECTURE DU RÉSEAU DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	14
A. LA RÉACTIVATION DU CIMEE	14
B. LES DÉCISIONS PRISES LORS DE LA RÉUNION DU 25 JUILLET 2006	16
a) Mieux connaître les moyens de la France à l'étranger :	16
b) Accroître la cohérence de ces moyens :	17
c) Adapter les réseaux de l'Etat aux évolutions mondiales	19
C. LES AUTRES DÉCISIONS PRISES EN APPLICATION DES CONCLUSIONS DU RAPPORT LE BRIS	19
D. UNE NÉCESSAIRE IMPULSION APRÈS UNE LONGUE STAGNATION DANS LA STRUCTURE DES RÉSEAUX DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE	21
1. <i>Le réseau diplomatique n'a pas connu d'évolution majeure ces dernières années</i>	21
2. <i>Le réseau consulaire amorce une réorientation vers les priorités géographiques qui se font jour</i>	22
3. <i>Les atouts tirés des « co-localisations » doivent être développés</i>	28
a) Colocalisations franco-allemandes	28
b) Colocalisations entre services français	29
E. L'ÉVOLUTION DES SITES PARISIENS	30
a) Le service des archives	30
b) Le service de la valise diplomatique	30
III. DES CRÉDITS STABILISÉS DANS DES SECTEURS QUI AURAIENT MÉRITÉ UN PLUS GRAND SOUTIEN FINANCIER	31
A. LES EFFECTIFS DE LA COOPÉRATION MILITAIRE SONT EN BAISSÉ	31
B. LES CRÉDITS ALLOUÉS À L'OFPPA SONT EN LÉGÈRE RÉGRESSION	32

C. LE FINANCEMENT INCERTAIN DE L'INTRODUCTION DE LA BIOMÉTRIE DANS LES VISAS	35
D. LE SOUS-FINANCEMENT PERSISTANT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX MENÉES SOUS L'ÉGIDE DE L'ONU	36
EXAMEN EN COMMISSION	39
ANNEXE I - AUDITION DE M. PHILIPPE DOUSTE-BLAZY, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	40
ANNEXE II - LISTE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX MENÉES PAR L'ONU	50

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 2007 attribué à la mission « **Action extérieure de l'Etat** » **progressé** par rapport à 2006, et à structure constante, de **3,6 %**, avec **2,2264 milliards d'euros**. Les comparaisons avec 2006 doivent, en effet, prendre en compte quelques modifications de périmètre.

Les effectifs diminuent de 109 unités, avec 13 480 ETPT (équivalents temps plein travaillés).

Ces éléments chiffrés doivent, pour prendre leur pleine signification, être appréciés, d'une part, au regard de l'évolution du budget alloué au ministère des affaires étrangères depuis 10 ans, d'autre part, en considérant les éléments contenus dans **le contrat triennal de modernisation**, conclu le 18 avril dernier entre le Ministre des affaires étrangères et le Ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat pour la période 2006-2008.

Le projet de budget pour 2007 est donc caractérisé par les garanties et les engagements pluriannuels contenus dans ce contrat. Ce budget s'inscrit également dans une **vaste réflexion menée par le Gouvernement sur l'architecture de l'ensemble de ses réseaux à l'étranger**, avec la réunion, inédite depuis 1997, du CIMEE (comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger).

Le problème spécifique du financement de nos engagements multilatéraux reste, cependant, à résoudre pour 2007.

I. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION, DONT L'ÉVOLUTION EST CONFORTÉE PAR LE CONTRAT DE MODERNISATION

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Des ajustements ont été effectués, lors de l'examen du PLF 2006, à l'initiative du Parlement, dans la répartition des actions entre les programmes initialement construits par le Ministère des affaires étrangères en application de la LOLF.

Une nouvelle modification a été opérée par l'Assemblée nationale, lors de l'examen du PLF 2007.

Ces évolutions permettent d'affiner la cohérence des programmes. L'ampleur et la nouveauté des réformes induites par la LOLF expliquent le caractère perfectible de la maquette budgétaire retenue pour décrire l'action du Ministère des affaires étrangères ; ces ajustements progressifs témoignent de l'implication du Parlement dans l'examen des financements reçus et des actions menées par le ministère des affaires étrangères, et donc d'un intérêt et d'un soutien marqué pour ce ministère.

D'importantes modifications d'architecture ont par ailleurs été opérées entre 2006 et 2007 à l'initiative du ministère des affaires étrangères :

Elles ont pour objectif de clarifier la présentation des crédits mais aussi de simplifier leur gestion, notamment par les services à l'étranger :

Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » :

- création d'une action « réseau diplomatique » qui regroupe l'ensemble des dépenses de fonctionnement des postes diplomatiques ;
- regroupement des actions 3 (régulation de la mondialisation) et 4 (contributions à la sécurité internationale) en une seule action « contributions internationales » ;
- contraction de l'action « soutien » en 5 sous-actions au lieu de 8.

Le transfert de l'AEFE du programme 151 au programme 185, voté par le Parlement en 2006, est confirmé.

Le périmètre des crédits du ministère des affaires étrangères est modifié sur deux points :

- l'expérimentation des loyers budgétaires est élargie à l'ensemble des immeubles parisiens, ce qui se traduit par une dotation supplémentaire de crédits de 27 M€, qui s'ajoutent aux 11,6 M€ de loyers budgétaires de 2006 ;

- les indemnités des parlementaires européens (8,02 M€) sont transférées à la mission « pouvoirs publics ».

EVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
(en crédits de paiement)

Mission Action extérieure	2006	2007	%
P105 Action de la France	1 410,08	1 450,77	2,9
P151 Français à l'étranger	281,46	287,1	1,8
P185 Rayonnement	517,65	526,08	1,6
Total mission	2 209,19	2 264,2	2,4

Les deux autres missions, interministérielles, qui concourent au budget global du ministère des affaires étrangères, et ce budget global évoluent comme suit :

Mission Médias			
P115 Audiovisuel extérieur	160,18	160,24	0
Mission APD			
P209 Solidarité	2014,84	2126,6	5,5
P110 Aide financière	966,16	994	2,8
Total mission	2981	3120,06	4,6
Total MAE	4384,21	4551	3,8

L'évolution du budget du Ministère des affaires étrangères durant la dernière décennie est décrite dans le tableau suivant :

Évolution du budget du ministère des Affaires étrangères

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Budget MAE (en millions €)	3 402,8	3 229,8	3 189,4	3 172,8	3 196,1	3 365,5	3 630,0	4 117,5	4 221,3	4408	4406	4550
Budget MAE(en M€) hors FED*	3 402,8	3 229,8	3 189,4	3 172,8	3 196,1	3 365,5	3 411,5	3 617,8	3 656,3	3677	3 680,00	3 824
Inflation constatée**	2,10%	1,30%	0,80%	1,30%	1,60%	1,80%	2,10%	1,80%	1,40%	1,80%	1,80%	2,00%
Indice des prix en base 100 1996	100,00	101,30	102,11	103,44	105,09	106,98	109,23	111,20	112,75	114,78	116,85	119,19
Budget constant (hors FED) en euros 1996	3 402,8	3 188,3	3 123,5	3 067,3	3 041,2	3 145,7	3 123,2	3 253,5	3 242,7	3203	3 149,34	3 208,41
PIB en milliards d'euros courants	1 212,2	1 251,2	1 305,9	1 355,1	1 420,1	1 475,6	1 520,8	1 559,0	1 611,0	1 698,0	1 761,00	1796,00
Budget général de l'Etat en milliards d'euros	234,92	238,43	242,55	254,13	253,83	257,64	266,18	273,50	277,90	288,40	276,25	
Part du budget du MAE dans le PIB	0,28%	0,26%	0,24%	0,23%	0,23%	0,23%	0,22%	0,23%	0,23%	0,22%	0,21%	0,21%
Part du budget du MAE (hors FED) dans le budget général de l'Etat	1,45%	1,35%	1,31%	1,25%	1,26%	1,31%	1,28%	1,32%	1,32%	1,27%	1,33%	#DIV/0!
Evolution en valeur et à structure constantes	-4,62%	-6,30%	-2,03%	-1,80%	-0,85%	3,44%	-0,72%	4,17%	-0,33%	-1,21%	-1,69%	1,88%

* Le Fonds européen de développement a été rattaché au budget du ministère des Affaires étrangères en 2002. Les contrats de désendettements (C2D) sont inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères depuis 2003.

** Les données d'inflation pour 2006 et 2007 sont une estimation et une prévision.

Les chiffres-clés font apparaître la stabilisation de la part du budget du Ministère des affaires étrangères dans le PIB (0,21 %) et une légère augmentation de ce même budget à valeur et structure constante (+ 1,88 %).

Cependant, la réduction des effectifs budgétaires alloués au ministère des affaires étrangères s'apprécie pleinement au regard de l'évolution de l'ensemble des effectifs civils de l'Etat.

Ce contraste entre la croissance de ces effectifs publics et la contraction de ceux affectés au ministère des affaires étrangères apparaît clairement dans le tableau suivant, établi en réponse (parue au Journal Officiel- Questions A.N. du 11 octobre 2005, page 9454) à une question écrite de M. Thierry Mariani, député du Vaucluse :

**Variation des effectifs du ministère des Affaires étrangères
par rapport aux effectifs de la fonction publique d'Etat entre 1995 et 2005
(base de référence : 1995)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*	Bilan
Effectifs budgétaires civils de l'Etat	1 679 000	1 687 000	1 681 000	1 682 000	1 682 000	1 679 000	1 698 000	1 723 000	1 721 000	1 721 000	1 721 000	2,50 %
Effectifs budgétaires MAE	9 992	9 864	9 724	9 617	9 474	9 475	9 471	9 466	9 409	9 293	9 141	- 8,53 %
Dont ministère de la coopération	1 078	1 062	1 041	1 029	1 016	Intégration du ministère de la coopération en 2000						

* Chiffres pour 2004 et 2005 non publiés : report des données 2003.

On constate donc qu'alors que les effectifs civils de l'Etat croissaient de 2,50 %, ceux du MAE régressaient de 8,53 %. Ce contraste marqué n'est pas assez souligné et témoigne de l'ampleur des efforts demandés au MAE en matière de contribution à la rationalisation budgétaire. Cette restriction des effectifs s'est opérée alors que les tâches confiées ce ministère croissaient, notamment en terme d'extension du réseau diplomatique. Cette politique de « vaches maigres » était d'autant plus mal ressentie par les personnels - et par les parlementaires soucieux de la qualité de notre diplomatie - qu'aucune réforme n'était, dans le même temps, entreprise pour rénover l'architecture de ses réseaux à l'étranger. Or, cette organisation était marquée par des défauts patents : éparpillement des moyens, absence de priorités fonctionnelles ou régionales, rigidités face à la rapide évolution du monde.

B. LE CONTRAT TRIENNAL DE MODERNISATION

Cet engagement conjoint du MAE et du ministère du budget est le premier du genre. Portant sur la période 2006-2008, il est le résultat de deux démarches menées par le ministère des Affaires étrangères : mise en œuvre des principes de transparence et de responsabilité induits par la LOLF, et contribution à la maîtrise de la dépense publique, qui a conduit à une baisse de 15 % des coûts de structure du Département en cinq ans, et une diminution de ses effectifs de 11 % en dix ans.

Ce contrat définit un cadre budgétaire pour trois ans qui donne une visibilité sur l'évolution des effectifs et des moyens de fonctionnement, et permet d'entreprendre les réformes requises pour un meilleur fonctionnement des réseaux de l'Etat à l'étranger.

Le PLF pour 2007 en contient les premiers éléments :

*** 50 millions d'euros affectés au « rebasage » des contributions aux opérations de maintien de la paix (OMP) ; il s'agit d'un premier pas**

vers l'adaptation des ressources financières aux besoins, dans un contexte où le volume croissant des opérations creuse l'écart entre l'inscription budgétaire sous-évaluée, et l'exécution.

* La baisse de la masse salariale de 1 043 à 1 028 millions d'euros, correspond à une légère baisse des effectifs, et à **un retour au budget du ministère des Affaires étrangères de 50 % de la masse salariale des emplois supprimés.**

* **La stabilisation des crédits de fonctionnement courant à 272 millions d'euros permet au ministère de conserver ses gains de productivité**, et de les utiliser au profit, notamment, du développement des systèmes d'information et du renforcement de la sécurité dans les postes à l'étranger.

* **La rétrocession de la totalité des produits des ventes immobilières à l'étranger**, à travers le mécanisme du compte d'affectation spéciale géré par le service France Domaine, vise à **l'autofinancement pendant trois ans de la politique immobilière du ministère.**

* Un mécanisme de veille sur l'impact du change sur les rémunérations, est instauré pour **permettre la couverture des pertes du change par le budget général.**

* A partir de cette année, le ministère expérimente un dispositif de couverture du risque de change sur les contributions internationales mis au point avec l'Agence France Trésor.

* **Un taux de retour au budget du ministère de 50 % des recettes issues de la délivrance des visas** vise à accélérer la modernisation du réseau consulaire et notamment le financement des frais induits par l'introduction des visas biométriques.

* Par ailleurs, il faut souligner que le ministère des Affaires étrangères fait l'objet, depuis la fin 2005, de six audits de modernisation :

Audits interministériels :

- Professionnalisation de la fonction achat ;
- Adaptation de la gestion administrative des personnels et de la paie ;

Audits ministériels :

- Adaptation de la politique de l'emploi de recrutement local ;
- Mise en place de services administratifs et financiers interministériels à l'étranger ;
- Transfert de compétences immobilières à l'AEFE ;
- Exercice de la tutelle sur les opérateurs.

C. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES 105 ET 151¹

1. Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupe les deux tiers des crédits de la mission

Ce programme représente en effet l'essentiel de l'action diplomatique de la France, avec notamment le financement du réseau diplomatique, et les différentes contributions aux organisations internationales.

Les crédits de paiement affectés à ce programme évoluent comme suit :

	LFI 2006	PLF 2007
Action de la France en Europe et dans le monde		
Dépenses de personnel	554,50	506,19
Autres catégories de dépenses	863,45	944,61
Total des crédits	1.417,95	1.450,80

Ce programme bénéficie de 1,450 milliard d'euros pour 2007, soit 64 % de la mission.

Les sous-actions ont été légèrement modifiées au regard de 2006 ; ainsi, les « contributions internationales » regroupent-elles désormais les anciennes « régulations de la mondialisation » et « contributions à la sécurité internationale ».

Ainsi, les sous-actions se présentent-elles ainsi en 2007 :

- * coordination de l'action diplomatique (84 millions €)
- * action européenne : 53,8 millions €
- * contributions internationales : 544,95 millions €
- * coopération militaire et de défense : 106,4 millions €
- * soutien : 228,4 millions €

¹ Le programme 185 fait l'objet d'un avis distinct, rédigé par notre collègue, Mme Monique Cerisier-ben Guiga.

* réseau diplomatique : 433,2 millions €

2. Le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » représente le montant financier le plus réduit de la mission.

Avec 287,1 millions d'euros, soit 12,8 % des crédits globaux, le programme évolue comme suit :

Français à l'étranger et étrangers en France		
Dépenses de personnel	196,60	189,47
Autres catégories de dépenses	84,86	97,66
Total des crédits	281,46	287,13

Ce programme regroupe trois sous-actions :

* offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger : il s'agit de la protection consulaire assurée à nos compatriotes installés, ou de passage, à l'étranger ; 174,6 millions d'euros y sont affectés ;

* instruction des demandes de visas : nos consulats sont sollicités de façon croissante pour examiner ces demandes, alors que cet examen doit se faire avec une vigilance accrue ; 63,1 millions d'euros y sont consacrés ;

* garantie de l'exercice du droit d'asile : cette action est exercée par l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA), sous le contrôle de la Commission de recours des réfugiés (CCR).

D. LA CRÉATION DE DEUX ORGANISMES CHARGÉS DE MISSIONS D'ÉTUDE ET DE RÉFLEXION DÉONTOLOGIQUE

Un arrêté du 6 octobre 2006 a créé un **Conseil des affaires étrangères**. Placé auprès du ministre, il remplit les missions de conseil ou d'étude qu'il lui confie. Composé de douze membres nommés pour trois ans parmi de hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères ou de cadres du secteur privé, et présidé par l'un d'eux, le Conseil pourrait se voir

prochainement confier une étude sur la formation de l'encadrement supérieur du ministère. M. Yves Aubin de la Messuzière, ambassadeur à Rome, vient de s'en voir confier la présidence.

Par ailleurs, un **Comité d'éthique**, présidé par Mme Gisserot, procureur général honoraire de la Cour des Comptes, a été créé en août 2006, pour formuler des propositions destinées à diffuser les règles de déontologie au sein du personnel, notamment lors de sa formation. La création de ce Comité vise à répondre à l'absence de règles claires encadrant, notamment, les activités des diplomates retraités. Des controverses récentes avaient suscité quelques troubles dans une institution qui n'avait jamais été mise en cause auparavant, sur ce point.

II. LA RÉFLEXION ENTREPRISE SUR L'ARCHITECTURE DU RÉSEAU DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le rapport élaboré en 2005 par le Préfet Le Bris a constitué le socle d'une réflexion, réclamée de longue date par votre rapporteur, sur la nécessaire évolution des réseaux du ministère des affaires étrangères. Les recommandations contenues dans ce rapport ont produit un premier effet : la réunion du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'Etranger (CIMEE). Ce comité, créé en 1994, ne s'était plus réuni depuis 1997.

Plusieurs autres recommandations du rapport Le Bris portant spécifiquement sur l'utilisation renforcée de l'informatique au sein du réseau consulaire ont été également suivies d'effets.

A. LA RÉACTIVATION DU CIMEE

Créé le 5 février 1994, le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) est chargé de :

- rassembler les informations concernant l'organisation et la localisation des réseaux extérieurs de l'Etat à l'étranger, ainsi que l'utilisation des crédits d'action extérieure ;
- déterminer les orientations relatives à l'implantation des services de l'Etat à l'étranger;
- proposer toute mesure de redéploiement des moyens de l'Etat à l'étranger et toute mesure de rationalisation administrative.

En outre, il établit chaque année un rapport sur l'état des moyens de l'action extérieure de la France.

La logique présidant aux travaux du CIMEE était d'accroître la cohérence de l'action extérieure, tout en cherchant à améliorer la gestion. En 1996, les recommandations du CIMEE se heurtent au refus du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de mettre en œuvre, dans le réseau d'action extérieure de l'Etat, des centres de gestion uniques (CGU), ancêtres des services administratifs et financiers unifiés (SAFU).

Les travaux du CIMEE ont été organisés à **trois niveaux**:

- le **Comité interministériel**, présidé par le Premier ministre et dont le ministre des Affaires étrangères est rapporteur, s'est réuni quatre fois entre 1994 et 1996;
- le **Comité permanent**, présidé par le Secrétaire général du gouvernement et dont le Secrétaire général du ministère des affaires étrangères est rapporteur, s'est réuni 11 fois entre 1994 et 1997, la dernière réunion s'étant tenue le 7 juillet 1997.

- plusieurs **groupes de travail** se sont réunis plus d'une vingtaine de fois **entre 1994 et début 1998** sur les thèmes suivants: parc immobilier de l'Etat; gestion des personnels à l'étranger; réseaux; modernisation des procédures budgétaires et comptables; moyens de communication; politiques en matière de transport de fret, de personnes et d'achats locaux.

Durant ces quelques années, le Comité a avancé sur :

*** La connaissance des moyens de l'Etat à l'étranger**

Les données rassemblées depuis 1994 dans le cadre de l'enquête CIMEE auprès d'une quinzaine de ministères ont permis de disposer d'un état de la situation des effectifs et des crédits de l'Etat à l'étranger. La dernière enquête, publiée en 2003, portait sur les données de 2001. A la demande du Premier ministre, le ministère des Affaires étrangères a réalisé, en 2006, une enquête annuelle portant sur les moyens déployés par l'Etat à l'étranger en 2005.

La réflexion sur un budget de l'action extérieure de la France a conduit à la réalisation entre 1997 et 2005 d'un "jaune" budgétaire ("état récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France"). Celui-ci constituait d'un document précieux d'information pour le Parlement.

*** Le renforcement des pouvoirs de coordination de l'ambassadeur**

Les travaux du CIMEE ont permis de rappeler et renforcer les pouvoirs de l'ambassadeur dans plusieurs domaines: sélection et nomination des chefs de service dans les postes, signature des accords intergouvernementaux, préparation et compte-rendu des visites ministérielles.

*** La réforme des structures et des procédures comptables**

Expérimentée à partir de 1997, la réforme comptable a été généralisée à l'ensemble des postes en 2004. En conférant à l'ambassadeur la qualité d'ordonnateur secondaire unique de l'ensemble des dépenses de l'Etat dans son pays d'accréditation, et en unifiant le réseau comptable à l'étranger autour du Trésorier-payeur général pour l'étranger, cette réforme a contribué à la rationalisation de l'action extérieure, et à une meilleure coordination de celle-ci sous l'autorité de l'ambassadeur. L'organisation de conférences d'orientation budgétaire à partir de l'automne 2003 a complété cette réforme.

*** Les orientations relatives à l'implantation des services de l'Etat à l'étranger**

Une charte sur l'implantation des services de l'Etat à l'étranger a été élaborée en 1995; prévoyant l'adoption d'un principe de suppléance au profit des services déjà présents sur place, pour reprendre l'activité d'un service supprimé ou en exercer de nouvelles.

Le principe du regroupement des services de l'Etat sur un même site, en particulier à l'occasion de constructions nouvelles, a été également adopté. Sa mise en œuvre a été inégale.

Avec l'arrêt des réunions du CIMEE, à partir de 1997, le développement des réseaux d'action extérieure s'est donc poursuivi en ordre dispersé.

**Evolution du réseau administratif français à l'étranger
entre janvier 1999 et janvier 2004**

Structures administratives	1^{er} janvier 1999	1^{er} janvier 2004	Variation 2004 / 1999
Ambassades	149	156	+ 4,7 %
Postes consulaires	104	98	- 5,8 %
Missions et services économiques	167	169	+ 1,2 %
Autres implantations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	61	62	+ 1,6 %
Bureaux de la DATAR (Invest in France Agencies)	17	16	- 5,9 %
Autres ministères	247	284	+ 15,0 %
TOTAL	748	785	+ 4,9 %

*** La concertation entre les différents ministères intéressés sur leurs réseaux à l'étranger**

L'évolution des différents réseaux a fait l'objet de discussions régulières dans le cadre des travaux du CIMEE. L'habitude de concertations bilatérales sur les réseaux avec le ministère de l'Intérieur s'est maintenue (réunion annuelle de programmation) et des rencontres avec le ministère de la Défense ont aussi été établies depuis 2000. En revanche, la concertation sur la réorganisation du réseau du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en 2002 a été limitée.

B. LES DÉCISIONS PRISES LORS DE LA RÉUNION DU 25 JUILLET 2006

Le Comité a pris acte de la nécessité de procéder à un inventaire détaillé et fiable des réseaux des différents ministères à l'étranger, pour pouvoir en rationaliser l'efficacité :

a) Mieux connaître les moyens de la France à l'étranger :

- Le CIMEE a pris note des informations communiquées par les ministères relatives à l'évolution des réseaux de l'Etat à l'étranger depuis 10 ans. Elles font apparaître que, dans ce domaine, les administrations ont agi sans réelle concertation avec le ministère des Affaires étrangères, ni entre elles.

- **Il a décidé de réactiver l'enquête annuelle sur les moyens de l'Etat à l'étranger, de manière à disposer en permanence d'une information actualisée sur l'allocation des crédits d'action extérieure. Le ministère des Affaires étrangères en assurera la coordination. Cette enquête annuelle sera soumise au Parlement en même temps que le document de politique transversale sur l'action extérieure de l'Etat.**

b) Accroître la cohérence de ces moyens :

- Rationaliser le patrimoine immobilier de l'Etat à l'étranger :

- Les regroupements immobiliers sont un élément déterminant pour une meilleure sécurité, une plus grande efficacité des services et des économies dans le coût des implantations. Il a donc été décidé d'accorder une **priorité à des regroupements dans les pays où les conditions de sécurité le nécessitent, et dans les pays de l'OCDE où les coûts de location sont élevés**. A titre expérimental, des opérations de regroupement ont été lancées à Madrid, en 2006, et le seront à Tokyo, à Berne et à Jakarta, en 2007. Les partenariats public/privé sont encouragés.

- La gestion du patrimoine immobilier est également un enjeu financier. Comme l'a demandé la Cour des Comptes, la Commission interministérielle des opérations immobilières de l'Etat à l'étranger (CIM) est désormais appelée à se prononcer sur les projets de construction et de rénovation les plus importants. Par ailleurs, l'expérimentation des loyers budgétaires en cours, en particulier au ministère des affaires étrangères, à Paris, Nantes, Bruxelles et Athènes est étudiée, et leur généralisation, encouragée. La gestion immobilière des établissements publics doit être améliorée, à l'initiative de leur conseil d'administration, et en accord avec leur ministère de tutelle.

- Mettre en commun les moyens de gestion :

Les fonctions de gestion administrative (gestion du personnel expatrié et local, immobilier, achats, relations protocolaires avec les autorités locales, questions juridiques) et financière seront progressivement regroupées au sein de **Services administratifs et financiers uniques (SAFU)** qui seront pilotés par des Comités de gestion regroupant, sous l'autorité des ambassadeurs, les différents services de l'Etat compétents. Il en résultera des économies d'échelle ainsi qu'un rapprochement des procédures entre administrations et la diffusion des meilleures pratiques. Les établissements publics et leurs antennes ne faisant pas partie des SAFU en raison de leur statut devront rechercher des formes de coopération adaptées aux situations locales.

Le calendrier prévu de **mise en place** des SAFU est le suivant, avec la perspective d'une généralisation à partir de 2008 :

- **en 2006** : Afghanistan, Bolivie, Brunei, Guinée, Iraq, Jamaïque, Ouganda, Tanzanie, Trinité et Tobago, Uruguay ;

- **en 2007** : Angola, Azerbaïdjan, Bahrein, Bangladesh, Bénin, Birmanie, Bosnie-Herzégovine, Burkina-Faso, Cambodge, Chypre, Congo, Côte d'Ivoire, Croatie, Cuba, Equateur, Estonie, Ethiopie, Gabon, Ghana, Kazakhstan, Koweït, Laos, Lettonie, Libye, Lituanie, Macédoine, Mali, Malte, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Oman, Ouzbékistan, Panama, Pérou, Qatar, République démocratique du Congo, République Dominicaine, Royaume-Uni, Serbie & Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Syrie, Territoires Palestiniens, Yémen, Nouvelle Zélande, Zimbabwe.

- Renforcer le rôle de coordination des ambassadeurs :

- l'ambassade est le lieu naturel du service public à l'étranger. C'est pourquoi le CIMEE a adopté le projet de **Directive nationale d'orientation des ambassades (DNO)** qui définit les missions, les modes d'organisation et les moyens des postes diplomatiques et en établit la typologie.

Ainsi, la DNO établit des priorités différentes selon le classement des postes en quatre secteurs géographiques : partenaires mondiaux, espace européen, partenaires privilégiés, et pays à enjeu bilatéral spécifique. Cette typologie est perfectible, mais elle a le mérite de reconnaître la nécessité d'une action diplomatique différenciée selon les priorités fixées par le gouvernement.

- les plans d'action des différents chefs de services de l'Etat à l'étranger devront systématiquement être transmis au ministère des affaires étrangères afin que l'ambassadeur en soit informé.

- Mieux piloter les opérateurs publics intervenant à l'étranger :

- la présence de l'Etat à l'étranger s'appuie, de façon croissante, sur des opérateurs. Il revient à un « Etat stratège » de piloter efficacement les établissements publics auxquels il confie des missions. C'est pourquoi il a été décidé qu'à compter de 2007, ces opérateurs seraient **inclus dans le champ de l'enquête annuelle** sur les moyens de l'Etat à l'étranger ;

- avant la fin de l'année 2006, tous les opérateurs devront avoir conclu avec leurs ministères de tutelle un **contrat précisant leurs objectifs et leurs moyens d'intervention** (contrats d'objectifs et de moyens, contrat d'établissement ou convention-cadre).

c) Adapter les réseaux de l'Etat aux évolutions mondiales

Le CIMEE a entériné des orientations stratégiques visant à donner la priorité à notre présence dans les pays émergents, en particulier la Chine et l'Inde :

- Le ministère des affaires étrangères doit redéployer 500 emplois (soit 4 % de ses effectifs), en 2006, et 1500 emplois au total, pour la période 2006-2008, correspondant à la durée de son contrat de modernisation :

- **la présence en Chine et en Inde, et dans les Etats de la CEI, sera privilégiée ; pour le réseau diplomatique, les représentations permanentes auprès des organismes multilatéraux seront renforcées ; pour le réseau consulaire, un effort supplémentaire sera fait en direction des pays à forte pression migratoire, en particulier en Afrique ;**

- **en contrepartie, les effectifs alloués aux fonctions consulaires et commerciales dans l'Union européenne diminueront.**

- Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'est engagé, pour le réseau international de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), à un redéploiement de 140 postes en 2006, soit 6,8% des effectifs ; les mêmes objectifs ont été fixés pour 2007 et 2008 :

- le dispositif sera renforcé en Asie, en particulier en Chine et en Inde, ainsi qu'en Russie et dans la CEI ;

- des allègements d'effectifs seront opérés dans l'ancienne Europe des 15, en Amérique latine et en Afrique.

- Le ministère de la défense poursuivra le redéploiement des postes de son réseau bilatéral, constitué pour l'essentiel des attachés de défense et d'armement au sein des représentations diplomatiques, vers les postes multilatéraux, en particulier auprès de l'Union européenne.

- Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire prévoit une baisse globale de 10%, durant les trois prochaines années, des effectifs du Service de Coopération Technique Internationale de Police (SCTIP), ce qui l'amènera à des redéploiements, en matière de lutte contre le terrorisme, le crime organisé et l'immigration clandestine. Des fermetures de délégations sont prévues en Europe et en Amérique latine, ainsi que des réductions d'effectifs en Afrique subsaharienne. Parallèlement, des ouvertures de délégations sont envisagées en Israël et à La Dominique.

C. LES AUTRES DÉCISIONS PRISES EN APPLICATION DES CONCLUSIONS DU RAPPORT LE BRIS

*** Elaboration de « plans d'action de la France », visa de l'ambassadeur sur les plans d'action des services, conférences budgétaires**

La directive nationale d'orientation des ambassades (DNO), adoptée par le CIMEE le 25 juillet 2006, a réaffirmé la vocation interministérielle des ambassades. Le plan d'action de l'ambassade doit assurer la cohérence entre les objectifs et les actions des différents ministères et services présents sur place. Les plans d'action des chefs de service doivent donc s'articuler avec celui-ci.

Le CIMEE a décidé que les lettres de mission adressées par les services de l'Etat à un chef de service à l'étranger devaient être systématiquement communiquées à l'Ambassadeur ou aux Ambassadeurs dont dépend le chef de service intéressé.

*** Alléger le dispositif dans l'UE des 15 et redéployer vers les pays émergents**

Depuis les années 2003-2004, le réseau consulaire dans les pays de l'UE à 15 a été allégé par la transformation des consulats généraux situés dans les capitales en sections consulaires d'ambassades ou en postes à gestion simplifiée. Ce mouvement se poursuivra en 2006-2007.

Une expérimentation menée en 2005 a vu le redéploiement d'une trentaine de postes de travail vers des pays émergents, dont **11 créations en Chine**, prélevés essentiellement en **Europe occidentale** et en **Afrique subsaharienne**.

En 2006, ce redéploiement a touché près de 500 postes de travail (soit 4 % de l'effectif). Les effectifs en Afrique subsaharienne sont en baisse de 4 %, en 2006, mais croissent de 1,4 % en Europe orientale et dans la communauté des Etats indépendants (notamment en Russie), et de 2 % dans le secteur multilatéral. En 2006, **18 postes** de travail supplémentaires sont **créés en Chine**.

En 2007 et 2008, le ministère des affaires étrangères s'engage **sur un redéploiement supérieur ou égal à 500 emplois par an**. Ce redéploiement portera à la fois sur les métiers et les zones géographiques avec **pour priorité les pays émergents**.

*** Poursuivre la réforme consulaire autour de postes pivots et développer les télé procédures**

Le regroupement d'activités consulaires sur des **pôles de compétence**, notamment au travers de la **centralisation des services d'état-civil** et de **délivrance de visas** a commencé dans plusieurs pays de l'Union Européenne : en 2005, en Allemagne et en Belgique ; en 2006, en Espagne et au Royaume-Uni ; en Italie, en 2007. Des pôles consulaires régionaux seront expérimentés dans les années à venir, articulant, autour d'un poste particulièrement bien doté en moyens de traitement des demandes du public, des postes ayant pour l'essentiel un rôle d'accueil du public et de réception des demandes.

Le recours aux nouvelles technologies et la mise en place de téléprocédures permettent de limiter les déplacements des usagers jusqu'aux consulats.

L'Ambassade à laquelle une telle implantation est rattachée doit faire un effort d'information en direction des Français. Le site Internet du ministère (France Diplomatie) et celui de l'Ambassade seront actualisés et précisés sur la répartition des tâches. Des serveurs vocaux donnant l'essentiel des informations sur les prestations assurées par chacune des implantations du réseau doivent être mis en place.

Une communication renforcée s'adressera aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, ainsi qu'aux consuls honoraires. Le développement des télé-procédures et l'usage croissant des nouvelles technologies permettront de rationaliser les services rendus aux expatriés, et de centraliser l'activité consulaire sur un ou plusieurs pôles.

*** Modernisation des moyens informatiques :**

- un appel d'offres pour créer une base documentaire accessible depuis l'intranet du ministère des Affaires étrangères ;

- le **projet SCHUMAN** vise à **faire du télégramme diplomatique** un outil de communication ministérielle.

***D. UNE NÉCESSAIRE IMPULSION APRÈS UNE LONGUE STAGNATION
DANS LA STRUCTURE DES RÉSEAUX DIPLOMATIQUE ET
CONSULAIRE***

1. Le réseau diplomatique n'a pas connu d'évolution majeure ces dernières années

Ainsi, en 2006, une représentation diplomatique a été ouverte à Monrovia, après l'élection de Mme Ellen JOHNSON-SIRLEAF à la présidence de la République du Libéria. Un bureau d'ambassade a été créé à Juba (Sud Soudan) pour y assurer un suivi de la crise humanitaire. L'ouverture d'une ambassade est prévue au Monténégro.

Afin de limiter le coût de ces opérations, le ministère des affaires étrangères s'efforce de mettre en place des formes simplifiées de représentation.

Des rapprochements sont entrepris avec des partenaires européens pour co-localiser des postes.

Les évolutions dans le réseau diplomatique depuis 2002 sont décrites dans le tableau suivant :

Année	Pays - Postes	Ouvertures - Fermetures
2002	Afghanistan – <i>Kaboul</i>	Réouverture de l’ambassade
2003	Tadjikistan – <i>Douchambe</i>	Ouverture d’une ambassade
	Mongolie - <i>Oulan Bator</i>	établissement d’un ambassadeur résident
	Moldavie – <i>Chisinau</i>	établissement d’un ambassadeur résident
	Algérie - <i>Annaba</i>	Réouverture du consulat général
	Sierra Leone – <i>Freetown</i>	Ouverture d’une antenne diplomatique
2004	Malawi – <i>Lilongwe</i>	Ouverture d’une antenne diplomatique
	Irak – <i>Bagdad</i>	Réouverture de l’ambassade
	Erythrée – <i>Asmara</i>	établissement d’un ambassadeur itinérant
	Italie – <i>Gênes</i>	Fermeture de l’antenne consulaire
	Suisse – <i>Lausanne</i>	Fermeture de la chancellerie détachée
	Togo – <i>Lomé</i>	Fermeture du consulat
2005	Suisse – <i>Berne</i>	Fermeture du consulat général
	Canada – <i>Ottawa</i>	Fermeture de la section consulaire de l’ambassade
	Chine – <i>Chengdu</i>	Ouverture d’un consulat général
2006	Monaco	Transformation du consulat général en ambassade
	Liberia – <i>Monrovia</i>	Ouverture d’une ambassade
	Soudan – <i>Juba</i>	Ouverture d’une antenne diplomatique
	Irak – <i>Erbil (Kurdistan)</i>	Ouverture d’une antenne diplomatique
	Monténégro	Ouverture d’une ambassade

2. Le réseau consulaire amorce une réorientation vers les priorités géographiques qui se font jour.

La réforme de ce réseau est en cours pour répondre aux missions qu’il doit assumer, notamment la sécurité des Français à l’étranger et les fonctions relatives aux visas, à la nationalité et à l’état civil.

Dans cette perspective, des effectifs consulaires seront redéployés, hors d'Europe, de manière à renforcer les structures consulaires dans les pays en fort développement. Cette programmation privilégie le continent asiatique, notamment la Chine et l'Inde, où l'on prévoit une forte augmentation de la population française, comme des demandes de visas. Les postes situés en Afrique et au Moyen-Orient seront également renforcés. **En trois ans (2006-2008), le ministère des Affaires étrangères redéploiera 142 emplois** : pour les deux tiers, il s'agit d'agents aujourd'hui en poste dans un pays de l'Union européenne ; les autres emplois correspondent à des agents en fonction dans la zone Amériques-Caraïbes. Ces emplois seront redéployés pour un tiers en Afrique du Nord-Moyen Orient ; pour un tiers en Asie (et pour l'essentiel en Chine et en Inde) ; les autres agents se répartissant entre l'Afrique (et notamment l'Afrique francophone) et les pays européens hors Union européenne.

Les transformations enregistrées dans le réseau consulaire, depuis 2002, sont récapitulées dans le tableau suivant :

Transformation du réseau consulaire

Année	Postes	Transformation	
2002	Espagne - <i>Alicante</i>	Transformation de la chancellerie détachée en agence consulaire	
	Grèce - <i>Athènes</i>	Transformation du Consulat général en section consulaire	
	Allemagne - <i>Hambourg</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
	Brésil - <i>Recife</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
	2003	Égypte - <i>Alexandrie</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée
		Gabon - <i>Port-Gentil</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée
	2004	Japon - <i>Osaka</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée
		Madagascar - <i>Diego-Suarez</i>	Transformation du Consulat général en chancellerie détachée
Pakistan - <i>Karachi</i>		Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
2005	Togo - <i>Lomé</i>	Transformation du Consulat général en section consulaire	
	Allemagne - <i>Sarrebruck et Düsseldorf</i>	Postes transformés en consulats généraux à gestion simplifiée	
	Belgique - <i>Anvers et Liège</i>	Postes transformés en consulats généraux à gestion simplifiée	
	Cameroun - <i>Garoua</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
	Portugal - <i>Lisbonne</i>	Transformation du Consulat général en section consulaire	
	Portugal - <i>Porto</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
	Pologne - <i>Cracovie</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
Tunisie - <i>Sfax</i>	Poste transformé en « Maison de France »		
2006	Royaume-Uni - <i>Edimbourg</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
	États-Unis - <i>Atlanta, Houston, Los Angeles, Miami, et San Francisco</i>	Postes transformés en consulats généraux à gestion simplifiée	
	Espagne - <i>Séville</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
2007	Sénégal - <i>Saint-Louis</i>	Poste transformé en consulat général à gestion simplifiée	
	Italie - <i>Naples et Turin-Gênes</i>	Postes transformés en consulat général à gestion simplifiée	

Ces transformations se traduisent par :

- le regroupement d'activités consulaires sur des **pôles de compétence**, notamment au travers de la **centralisation des services d'état-civil** et de **délivrance de visas** dans plusieurs pays de l'Union Européenne. ;

- la mise en place de **consulats généraux à gestion simplifiée, antérieurement dénommés « consulat d'influence »**, qui seront déchargés des tâches consulaires regroupées dans un seul poste et se concentreront sur des fonctions politiques, culturelles et économiques.

S'agissant de l'Europe antérieure à 2004, et regroupant quinze Etats membres au sein desquels la place des Français expatriés est différente de « l'étranger lointain », les évolutions suivantes ont été constatées :

Allemagne :

2005 : transformation du consulat général de Düsseldorf en consulat à gestion simplifiée (vocation politique et culturelle, activités d'influence et de représentation).

- L'activité consulaire a pris fin à Düsseldorf le 15 juillet 2005 et a été transférée à Francfort à compter du 18 juillet, à l'exception de l'état civil, transféré à Berlin le 1^{er} juillet.

2005 : transformation du consulat général de Sarrebruck en consulat à gestion simplifiée.

- L'activité consulaire a pris fin à Sarrebruck le 10 août 2005 et a été transférée à Francfort à compter du 16 août, à l'exception de l'état civil, transféré à Berlin le 1^{er} juin.

2006 : transformation de Stuttgart en consulat à vocation politique et culturelle :

- fusion des fonctions de consul général et de directeur de l'Institut français
- transfert à Munich de la plupart des activités consulaires, sauf l'état civil, transféré à Berlin. (*l'activité visas a été transférée à Francfort dès 2004*)

Centralisation de l'état civil à Berlin :

- Progressivement, depuis 2004, l'activité état-civil des consulats généraux est transférée à Berlin (Hambourg en 2004 ; Sarrebruck, Düsseldorf et Francfort en 2005 ; Munich et Stuttgart prévue en 2006).

S'agissant des visas, il existe actuellement deux pôles en Allemagne : Berlin (pour la partie nord du pays) et Francfort (pour la partie sud).

Belgique :

2005 : Transformation des Consulats généraux de Liège et Anvers en consulats à gestion simplifiée.

- Transfert des activités consulaires de ces deux postes au consulat général de Bruxelles.

Espagne :

2006 : Transformation du Consulat général de Séville en consulat à gestion simplifiée.

- Regroupement des services culturels et consulaires à partir du 1^{er} septembre 2006 au sein du bâtiment de l'actuel consulat général.
- La plupart des activités consulaires seront transférés au consulat général de Madrid à compter du 1er octobre 2006
Des réflexions sont en cours au sujet de l'évolution du consulat général à Bilbao.

Grèce :

2003 : Transformation du consulat général à Athènes en section consulaire d'ambassade

Italie :

2004 : Fermeture de l'antenne consulaire à Gênes

2007 : Les consulats généraux de Naples et Turin-Gênes sont transformés en consulat à gestion simplifiée

- Transfert de la plupart des activités consulaires :
 - Pour Turin, à Milan
 - Pour Naples, à Rome
- A Naples, fusion des postes de Consul général et de directeur de l'Institut français en 2007
- Réflexion en cours en ce qui concerne Turin.

Portugal :

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

2005 : Consulat général de Porto transformé en consulat à gestion simplifiée

Royaume Uni :

2006 : Consulat général d'Edimbourg transformé en consulat à gestion simplifiée

➤ Transfert au consulat général de Londres des fonctions consulaires

L'Union européenne à 25 nouveaux membres, comporte vingt-deux consulats généraux, un consulat, dix-neuf sections consulaires d'ambassades, et quatre antennes consulaires, répartis comme suit :

Pays	Postes consulaires
Allemagne	Berlin (SC) Hambourg (CG)* Düsseldorf (CG)* Francfort (CG) Munich (CG) Sarrebriick (CG)* Stuttgart (CG)*
Autriche	Vienne (SC)
Belgique	Bruxelles (CG) Anvers (CG)* Liège (CG)*
Chypre	Nicosie (SC)
Danemark	Copenhague (SC)
Espagne	Madrid (CG) Bilbao (CG) Barcelone (CG) Séville (CG)* Alicante (AC) Palma de Majorque (AC) Malaga (AC) Valence (AC)
Estonie	Tallin (SC)
Finlande	Helsinki (SC)
Grèce	Athènes (SC) Thessalonique (CG)
Hongrie	Budapest (SC)
Irlande	Dublin (SC)
Italie	Rome (SC) Naples (CG) * ¹ Milan (CG) Turin et Gênes (CG)* ²
Lettonie	Riga (SC)
Lituanie	Vilnius (SC)
Luxembourg	Luxembourg (C)
Malte	La Valette (SC)
Pays-Bas	Amsterdam (CG)
Pologne	Varsovie (SC) Cracovie (CG)*
Portugal	Lisbonne (SC) Porto (CG) *
Royaume-Uni	Londres (CG) Edimbourg (CG)*

¹ A compter de 2007.

² A compter de 2007.

Slovaquie	Bratislava (SC)
Slovénie	Ljubljana (SC)
Suède	Stockholm (SC)
République tchèque	Prague (SC)

CG : consulat général

CG* : consulats à vocation politique et culturelle ou économique dits « à gestion simplifiée »

C : Consulat

SC : section consulaire d'ambassade

AC : antenne consulaire

Au total, les effectifs consulaires devraient ainsi évoluer par continent :

Evolution 2005/2008 des effectifs consulaires par zones géographiques

(hors vacances et biométrie)

Réseau consulaire	Situation au 31/12/2005	Évolution 2006-2008	Effectifs au 31/12/2008	% 2005/2008
AMERIQUES-CARAIBES	450	-42	408	-9,3%
<u>dont :</u>				
USA Canada	254	-24	230	-9,4%
Amérique du sud et centrale	196	-18	178	-9,2%
AFRIQUE DU NORD MOYEN-ORIENT	649	51	700	7,9%
<u>dont:</u>				
Maroc, Algérie, Tunisie, Libye	454	27	481	5,9%
ASIE	367	53	420	14,4%
<u>dont:</u>				
Chine, Inde	166	45	211	27,1%
AFRIQUE , OCEAN INDIEN	579	34	613	5,9%
<u>dont :</u>				
Afrique francophone + Nigéria	435	24	459	5,5%
UNION EUROPEENNE	622	-100	522	-16,1%
<u>dont :</u>				
Allemagne, Espagne, Italie, Suisse, G.B., Belgique	450	-74	376	-16,4%
EUROPE non UE	189	4	193	2,1%
y compris Turquie				
BILAN	2856	0	2856	

3. Les atouts tirés des « co-localisations » doivent être développés

a) Colocalisations franco-allemandes

La France et l'Allemagne se sont fixé, à l'occasion du 40^e anniversaire du Traité de l'Elysée, un programme de travail intergouvernemental, pour donner une nouvelle impulsion à leur coopération.

Ainsi, en matière d'actions communes dans les pays tiers, le développement de la co-localisation des implantations diplomatiques, consulaires et culturelles s'est traduit en matière immobilière et domaniale par l'élaboration de projets de regroupement des services des deux Etats sur un même site, en location ou en propriété.

Les actions identifiées lors du Conseil des ministres franco-allemand d'octobre 2004 ont fait l'objet d'un suivi au cours des différents conseils et séminaires qui se sont tenus par la suite.

Les opérations les plus avancées, sont les suivantes :

- **Maputo** : construction d'une chancellerie franco-allemande sur un terrain que la municipalité a proposé à titre gratuit.
- **Tbilissi** : recherche d'un nouveau terrain (autre que celui déjà propriété de la France) compte tenu des contraintes de sécurité de la partie allemande ;
- **Dacca** : colocalisation sur le terrain propriété de l'Etat français ;
- **Almaty** : colocalisation possible via un partenariat avec une société italienne.
- **Moscou** : colocalisation culturel (instituts) en partenariat avec une société privée.

Les objectifs communs ont été précisés :

- la poursuite du rapprochement des réseaux diplomatiques, consulaires et culturels par le lancement opérationnel de certains projets de colocalisations, dont les conditions de mise en œuvre devraient être facilitées par la signature d'un accord-cadre sur les co-localisations ;
- l'intensification de la coopération consulaire dans le cadre de l'expérience européenne Biodev ;
- la finalisation de l'accord-cadre sur les colocalisations pour la fin 2006.

Par ailleurs, l'ouverture de certains projets à d'autres partenaires de l'Union européenne est également envisagée.

L'état d'avancement des projets en cours est le suivant :

- Almaty

Le projet avec la société italienne est conditionné à la réalisation d'un échange de terrains entre cette société et les autorités municipales.

- Dacca

Les autorités locales viennent de donner leur accord pour la modification du bail emphytéotique (99 ans) devant permettre de construire une implantation commune avec l'Allemagne sur le terrain loué par la France depuis le 15 décembre 1993.

- Maputo

La partie française attend la validation du projet de programme qui a été communiqué à la partie allemande.

- Moscou

Une validation commune du projet par les deux gouvernements pourrait avoir lieu à court terme.

- Tbilissi

La partie allemande a indiqué que le terrain appartenant à la France n'offrait pas le recul suffisant compte tenu des normes de sécurité en vigueur à Berlin. Recherche en cours d'un autre terrain.

- Yaoundé

Lors de la réunion franco-allemande, tenue à Paris les 29 et 30 juin, et consacrée aux colocalisations diplomatique et consulaire, la délégation allemande a confirmé son souhait que l'Allemagne puisse être hébergée au sein de notre consulat à Yaoundé. Ce projet sera la première opération de ce type menée dans le domaine consulaire.

b) Colocalisations entre services français

Les implantations communes des services de l'Etat – diplomatique, consulaire, culturel, de défense et économique - se sont généralisées.

Le ministère des affaires étrangères a décidé de confier certaines opérations à des agences immobilières internationales pour s'attacher une compétence technique avérée pour mener à bien des projets complexes.

Les projets de regroupement les plus avancés sont les suivants :

- Budapest (3 sites)
- Jakarta (7 sites)
- La Haye (2 sites)
- Montréal (2 sites)
- New York (5 sites)
- Prague (4 sites).

E. L'ÉVOLUTION DES SITES PARISIENS

a) Le service des archives

Le service des archives diplomatiques, installé Quai d'Orsay, dans des locaux devenus trop exigus au regard des besoins de stockage, **doit être implanté à la Courneuve**.

Lancé en 2001, en maîtrise d'ouvrage publique, ce projet a été réorienté en 2004, vers une formule d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public (AOT), assortie d'une convention de mise à disposition (CMD) non détachable.

La dévolution à un opérateur privé, dans le cadre d'un dialogue compétitif, est achevée, et le groupement ICADE – Léon Grosse a été déclaré lauréat.

Le calendrier prévisionnel de la réalisation est la suivante :

- signature des documents contractuels : septembre 2006
- démarrage du chantier de construction : octobre 2006
- livraison du bâtiment : fin 2008

Le loyer versé par l'Etat sera d'environ 5 M€ (toutes taxes et gros entretien inclus), pendant 30 ans, pour une surface de locaux mis à disposition de 27.300 m² de surface hors œuvre nette.

A l'issue de cette période de location, le bâtiment deviendra propriété de l'Etat. Après une période initiale de location de 12 ans, l'Etat pourra exercer une option d'achat et devenir propriétaire des locaux moyennant le remboursement du capital non encore amorti.

b) Le service de la valise diplomatique

Ce service devait, initialement, être également transféré à la Courneuve. Cette décision a été abandonnée, au profit de son externalisation, particulièrement pour tout ce qui touche au fret lourd. Les locaux du service de la valise diplomatique resteront donc situés, dans un premier temps, au Quai d'Orsay, puis se répartiront entre les locaux de la société chargée, par contrat, de la prestation de service et le Quai d'Orsay.

La procédure d'appel à la concurrence en vue de sélectionner le futur titulaire du marché « valise diplomatique » a été lancée ; la sélection du soumissionnaire sera effectuée d'ici la fin 2006.

A terme, le ministère envisage d'abandonner totalement l'ensemble des superficies affectées à la valise diplomatique au sein de l'immeuble du Quai d'Orsay.

Ces évolutions, qui allègeront l'occupation du site du Quai d'Orsay, relancent le projet d'un regroupement des différentes implantations parisiennes du ministère. Aucun élément précis n'a cependant été communiqué sur ce point à votre rapporteur.

III. DES CRÉDITS STABILISÉS DANS DES SECTEURS QUI AURAIENT MÉRITÉ UN PLUS GRAND SOUTIEN FINANCIER

Quatre éléments des programmes 105 et 151 recueillent des financements en baisse : la coopération militaire et de défense, la garantie de l'exercice du droit d'asile., l'introduction des visas biométriques, et les financements dévolus aux OMP.

A. LES EFFECTIFS DE LA COOPÉRATION MILITAIRE SONT EN BAISSSE

Les crédits alloués à la Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) sont en **recul sensible** : ils passent de 112,5 M€ (en crédits de paiement) en 2006, à 106,5 M€ (en crédits de paiement) dans le projet de loi de finances 2007.

C'est la diminution du titre 2 affecté aux dépenses de personnel, qui passe de 62,5 à 57,1 M€ qui est le plus marquant. La DCMD assurera ses missions de courte durée nécessaires à l'appui de ses projets de coopération (missions de renfort temporaire, réalisées par du personnel militaire), mais ne pourra maintenir au niveau de 2006, soit 355 postes, le réseau de coopérants militaires de longue durée, de deux à trois ans, en service dans les pays bénéficiaires de cette coopération.

Le plafond d'emploi alloué à la DCMD diminue de 28 ETP dans le groupe des militaires hors budget des armées. **Ce plafond d'emploi devrait permettre de financer, en 2007, 345 coopérants militaires de longue durée.** Cette baisse conduira à centrer les efforts de la DCMD sur la restructuration du réseau africain d'Ecoles nationales à vocation régionale (ENVR).

Ainsi, dans le domaine du **soutien de la paix**, **l'école de Bamako** ouvrira au début de l'année 2007, **l'école de Ouiddah**, au Bénin, doit devenir un centre d'excellence du déminage humanitaire au profit du continent africain. La création d'un centre de perfectionnement de policiers et gendarmes à Awaé (Cameroun) est en projet. Ces initiatives bénéficient toutes d'une approche multilatérale, l'école de Bamako faisant déjà l'objet de contributions extérieures. Dans le domaine de la formation, **la mise en place de formations** au profit des officiers sera poursuivie, de l'enseignement initial à Thiès, au Sénégal, à la formation supérieure au Cours supérieur interarmées de défense du Cameroun, et aux **écoles d'état-major à Libreville (Gabon) et à Koulikoro (Mali)**. Le réseau des formations spécifiques sera étoffé avec le soutien à la création d'une école du génie au Congo, d'une école d'application du service de santé au Gabon et d'une école des transmissions en Guinée.

En dehors de l'Afrique subsaharienne, la France entretient des relations de coopération militaire et de défense avec **soixante-trois pays, qui reçoivent aujourd'hui un cinquième du budget affecté à cette coopération.** La DCMD maintient sa politique de formation des élites par le conseil, l'audit,

le soutien aux exportations d'armement et, en particulier pour les Etats contributeurs de forces de maintien de la paix, l'enseignement du français en milieu militaire.

Les priorités portent sur l'Afrique du Nord (Maroc, Tunisie, Algérie) et le Liban. En Europe, la France a des relations de coopération militaire et de défense avec la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque et la Turquie. Progressivement, l'effort est porté vers d'autres pays européens (Balkans, Europe orientale, Ukraine). Dans le Caucase, la Géorgie est le seul pays avec lequel une coopération est envisagée ; en Asie centrale, où la priorité est accordée au Tadjikistan, notre coopération s'explique par notre présence en Afghanistan. En Asie, la France accompagne la stabilisation du Cambodge. L'Amérique latine a la plus faible part ; l'Argentine et le Brésil s'y trouvent au premier rang.

B. LES CRÉDITS ALLOUÉS À L'OFPPRA SONT EN LÉGÈRE RÉGRESSION

La subvention attribuée à l'OFPPRA et à la CRR est passée de 42,2 %€ en 2004 à 53,9 M€ en 2005, puis a été réduite à 49M€ en 2006 et le sera encore à 45,5 M€ en 2007. Le nombre des décisions prises par la CRR en 2005 a été supérieur de 57 % à celui de 2004.

Mais le MAE précise lui-même que : *« malgré le contexte de forte baisse des demandes d'asile, la vigilance s'impose afin d'éviter un retour à l'engorgement et faire face à un éventuel renversement de tendance. »*

La baisse de la demande d'asile globale (- 9,7 % en 2005 par rapport à 2006 ; - 31 % au cours du premier semestre 2006) est le résultat conjoint de la réforme de 2004, et d'un contexte géopolitique favorable. Cette baisse est particulièrement marquée pour les premières demandes : - 15,8% en 2005, et - 39 % pour le premier semestre 2006.

A la fin de l'année 2005, le délai moyen de traitement des dossiers était de 108 jours à l'OFPPRA et de 283 jours à la CRR. Il était respectivement de 212 jours et de 299 à la fin du premier semestre 2006, loin de l'objectif, sans doute irréaliste, de 60 jours à l'OFPPRA et 90 jours à la CRR).

Pour l'année 2006, la demande d'asile globale s'est élevée à 59 221 demandes (dont 7 155 mineurs accompagnants), soit une baisse de 8,7 % par rapport à l'année précédente, confirmant ainsi la baisse amorcée en 2004. Cependant, **cette tendance reflète deux réalités différentes : une diminution de - 15,8 % des premières demandes**, qui repassent sous la barre des 50 000 pour la première fois depuis 2001, et **une hausse de 34,2 % des demandes de réexamen**. La progression des demandes de réexamen s'effectue toutefois à un rythme moins soutenu qu'en 2004, année qui avait été marquée par un triplement de ces demandes par rapport à 2003.

Pour les cinq premiers mois de 2006, le nombre total de demandeurs d'asile s'établit à 18 209 (dont 2 020 mineurs accompagnants), soit une baisse estimée à - 31 % par rapport à la même période de l'année précédente. Comme en 2005, cette tendance reflète deux réalités opposées : une chute de - 39 % des premières demandes et une augmentation de 29 % des demandes de réexamen.

	2004	2005	5 premiers mois 2006	5 mois 2005 / 5 mois 2006
Premières demande	50 547	42 578	12 023	- 39,3%
Réexamens	7 069	9 488	4 166	+ 29,1%
Total demandes hors mineurs	57 616	52 066	16 189	- 29,7%
1ères demandes mineurs accompagnants	7 998	7 155	2 020	- 35,9%
Total demande	65 614	59 221	18 209	- 31,0 %

L'origine géographique des demandeurs est en évolution : les dix premiers pays d'origine représentent 60 % des demandes en 2005 et 62 % en 2006.

année 2005	1ères demandes	mineurs accompagnants	total demandes
Haiti	4 953	107	5 060
Serbie-Monténégro	2 569	1 428	3 997
Turquie	3 612	255	3 867
Russie	1 980	1 100	3 080
RD Congo	2 563	459	3 022
Chine	2 579	11	2 590
Bosnie-Herzegov.	1 658	648	2 306
Moldavie	1 964	126	2 090
Sri Lanka	1 894	177	2 071
Algerie	1 777	241	2 018
Autres pays	17 029	2 603	19 632
Total	42 578	7 155	49 733

En 2005, la demande turque a régressé de la 1^{ère} à la 3^{ème} place, dépassée par la demande haïtienne et la demande de Serbie-Monténégro. La Chine est passée de la 2^{ème} à la 6^{ème} place, dépassée, outre par les pays précédents, par la Russie (4^{ème}) et la République démocratique du Congo (5^{ème}). La demande algérienne s'est effondrée : 3^{ème} en 2004, elle est 10^{ème} en 2005. La Bosnie-Herzégovine passe de la 10^{ème} à la 7^{ème} place. La Moldavie et le Sri Lanka, respectivement 9^{ème} et 8^{ème} en 2004 ont des places exactement inversées en 2005.

5 mois 2006	1ères demandes	mineurs accompagnants	total demandes
Turquie	1 193	93	1 286
Serbie- Monténégro	809	354	1 163
RDCongo	936	163	1 099
Haiti	1 020	9	1 029
Arménie	680	256	936
Russie	590	288	878
Sri Lanka	810	55	865
Azerbaïdjan	434	194	628
Algérie	471	74	545
Chine	465	2	467
Autres pays	4 615	532	5 147
Total	12 023	2 020	14 043

2006 (*) données provisoires

Au cours des cinq premiers mois de l'année 2006, des modifications importantes sont intervenues dans les principaux flux de provenance des demandeurs d'asile : à l'exception des demandes en provenance du Caucase (Arménie + 40 % et Azerbaïdjan + 54 %), on observe une baisse générale des demandes, et notamment, une baisse sensible de la demande haïtienne (- 46 %) qui ne constitue plus le premier flux de provenance au profit de la Turquie (en dépit d'une baisse de - 24 % de cette demande). On note également un effondrement de la demande chinoise (-64 %) et de la demande algérienne (- 49 %).

Au 31 décembre 2005, le nombre de premières demandes en instance à l'OFPRA était estimé à 11.755, chiffre qui correspond à une capacité de traitement d'un peu plus de deux mois. L'Office a donc pu faire face à la demande de l'année sans accroître le nombre de dossiers en instance (11.600 au 31 décembre 2004), tout en marquant un effort particulier sur l'audition des demandeurs - les taux de convocation (83 %) et d'entretien (61 %) ayant chacun augmenté de 10 points par rapport à 2004.

Au 31 mai 2006, l'Ofpra a pris 21.601 décisions (mineurs accompagnants inclus), dont 1.129 admissions au statut de réfugié. En outre, 2.070 demandes ont été acceptées à la suite d'une annulation de la Commission des recours des Réfugiés, ce qui porte le total des acceptations à 3.199. Compte tenu des délais nécessaires d'enregistrement des décisions, en particulier des accords, les données 2006 sont encore provisoires.

Fin mai 2006, le taux de convocation des demandeurs d'asile à l'OFPRA en entretien apparaît stabilisé à 80 %. Cette légère diminution par rapport à 2005 est essentiellement liée à la part de plus en plus prépondérante des demandes de réexamen qui ne nécessitent pas d'audition, les intéressés ayant déjà été le plus souvent entendus en entretien. L'Ofpra poursuit par ailleurs son effort de résorption des dossiers en instance depuis plus d'un an.

En 2005, la CRR a connu une baisse de 25,42% des recours enregistrés par rapport à 2004. L'effet cumulé de cette forte diminution et du recrutement de 125 agents contractuels mis à la disposition de la CRR du 1^{er} décembre 2004 au 1^{er} décembre 2005 ont permis à la juridiction de traiter à la fois le flux entrant et de réduire le nombre des dossiers en instance en début d'année. Dans ces circonstances exceptionnelles qui ne pourront pas être renouvelées s'agissant du nombre des agents en renfort, la CRR a augmenté le nombre des décisions prises de 59% en 2005 par rapport à 2004 (62 262 décisions contre 39 160).

Au premier semestre 2006, la CRR a enregistré 16 730 recours, soit 17,68% de moins que pour la même période en 2005. Le stock des dossiers en instance de traitement est demeuré stable, passant de 21 301 au 31 décembre 2005 à 20 674 au 4 juillet 2006. Dans les conditions actuelles, ce stock équivaut à 8,35 mois d'activité./.

C. LE FINANCEMENT INCERTAIN DE L'INTRODUCTION DE LA BIOMÉTRIE DANS LES VISAS

L'intégration d'éléments biométriques dans les visas a été établie par la loi du 24 avril 2003 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France qui prévoit la numérisation et le traitement informatique des empreintes digitales et de la photographie des demandeurs de visas.

L'objectif ainsi poursuivi par le gouvernement est d'améliorer les contrôles lors de la délivrance du visa, de renforcer les contrôles aux frontières et sur le territoire national, de lutter contre l'immigration et le séjour clandestin et d'améliorer ainsi la prévention des actes de terrorisme.

Le développement du dispositif s'inscrit également dans la perspective d'un système européen de même nature dénommé « VIS » (« Visas Information System ») dont le Conseil européen a décodé la création en juin 2004.

Les avantages de la biométrie sont les suivants :

- **prévention de la fraude** : le fichier gardera en mémoire pendant plusieurs années les empreintes digitales déposées lors des demandes de visas ce qui autorisera les comparaisons ultérieures ;

- **certitudes sur l'identité des détenteurs de visas** : la comparaison des empreintes digitales déposées facilitera l'identification des demandeurs, une et une seule empreinte pouvant correspondre à un demandeur ;

- **traçabilité des déplacements des porteurs de visas biométriques** : la comparaison des empreintes digitales à différents moments et dans des lieux différents permettra d'assurer le suivi de certains demandeurs ;

- **meilleur contrôle des retours dans les pays d'origine** : les contrôles d'identité sur et à la sortie du territoire permettront de mieux connaître les mouvements de population, notamment ceux des étrangers en situation irrégulière.

Une expérimentation a été lancée en mars 2005 sous le nom de BIODEV dans cinq consulats (Bamako, Colombo, Minsk, San Francisco et Annaba) et cinq postes frontières (Paris Roissy, Paris Orly, Aéroport de Marseille, Port de Marseille et Aéroport de Lyon. Cette expérimentation, qui a permis la délivrance d'environ 80 000 visas biométriques, s'est terminée mi-2006.

Elle doit être étendue aux consulats d'Agadir, Amman, Ankara, Bombay, Brazzaville, Casablanca, Chisinau, Cotonou, Dakar, Damas, Douala, Fès, Islamabad, Istanbul, Lagos, Le Caire, Lomé, Marrakech, Moroni,

Niamey, Nouakchott, Ouagadougou, Rabat, Saint-Louis du Sénégal, Tanger, Tbilissi, Tripoli, Tunis et Yaoundé. Il était prévu que, fin 2006, plus de 25 % des demandes de visas seraient ainsi traitées, puis sera généralisée à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires français, d'ici à l'année 2008.

Cette extension représente un effort financier, en équipements, en personnel et en locaux considérable pour le ministère des affaires étrangères. La capture des données biométriques ne prend que quelques minutes par demandeurs, mais requiert la comparution personnelle de tous les demandeurs estimés à 2,5 millions de personnes, soit 1 million de plus qu'aujourd'hui. **Un programme triennuel d'un coût d'environ 145 millions d'euros sur trois ans a donc été élaboré.**

Ces dépenses devraient être entièrement financées grâce au retour au budget du ministère des affaires étrangères de la moitié du produit de la recette des frais de dossiers de demandes de visas, tel qu'il est prévu dans le contrat de modernisation signé entre les ministres des affaires étrangères et du budget, le 18 avril 2006.

Cet unique mode de financement semble un peu optimiste au regard des besoins.

D. LE SOUS-FINANCEMENT PERSISTANT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX MENÉES SOUS L'ÉGIDE DE L'ONU

Ces contributions sont inscrites à l'action n° 4 : « contributions à la sécurité internationale » du programme 105, dont ils représentent une partie significative. Ainsi, en 2005, ils en représentaient 19 % avec 251,5 millions d'euros effectivement dépensés pour 136 millions inscrits en LFI.

Cette disparité entre la prévision budgétaire et la réalité était plus aisément résorbable dans le système antérieur à la LOLF, qui permettait l'existence de crédits prévisionnels, éventuellement complétés en loi de finances rectificative.

La LOLF consacre le caractère limitatif des crédits votés : il convient donc d'évaluer au plus près le montant des contributions aux OMP.

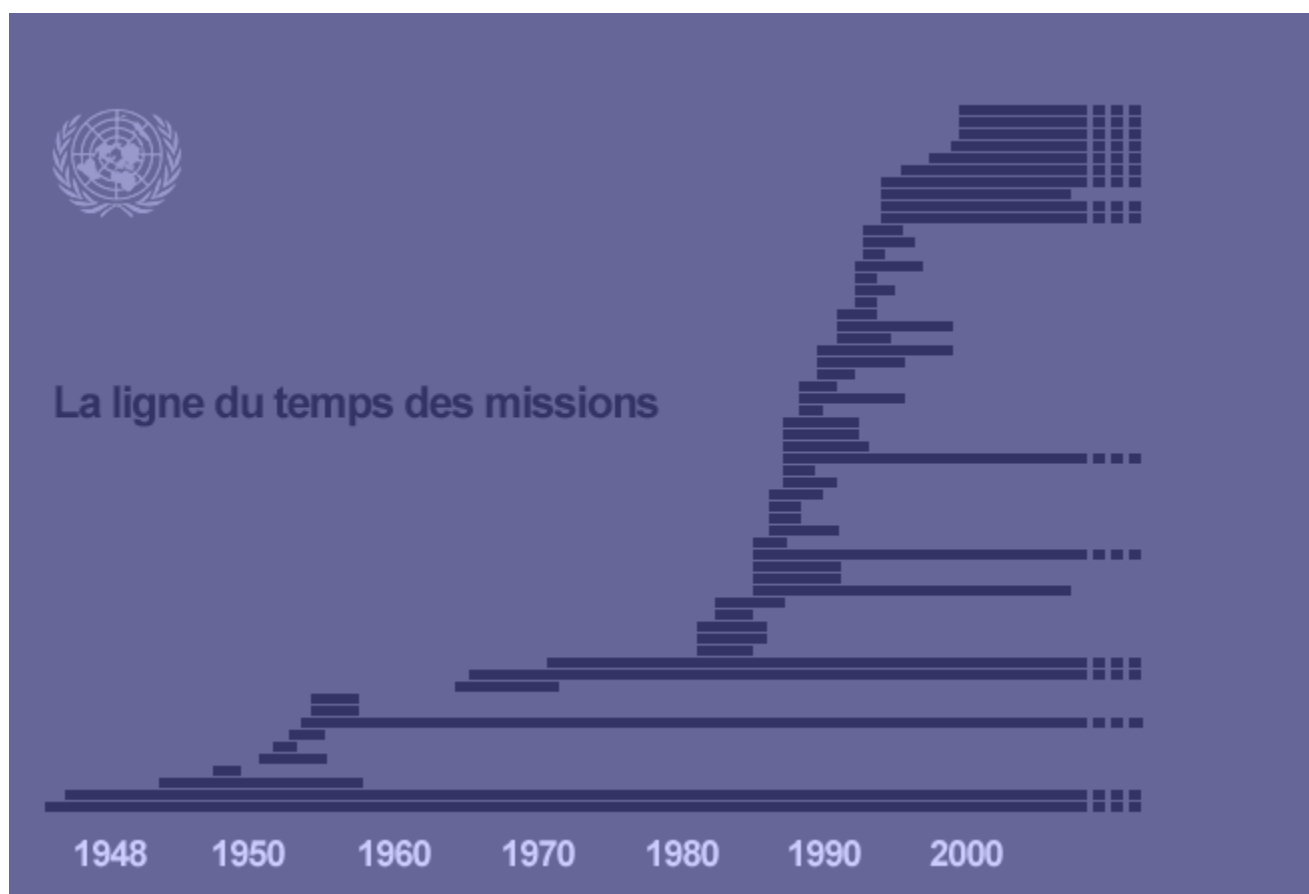
Le contrat de modernisation comporte ainsi un premier effort de « rebasage » de ces crédits, avec une augmentation de 50 millions d'euros des crédits, initialement reconduits de 2006 à 2007, à 136 millions d'euros. **Cependant, les 186 millions d'euros ainsi atteints sont très en deçà des besoins estimés à environ 300 millions d'euros par le MAE.**

Cette augmentation suffira d'autant moins à couvrir ces besoins estimés, que ces derniers risquent de croître en 2007 au vu de trois éléments apparus après la construction budgétaire : le renforcement de la FINUL, dite

« FINUL II », pour près de 63 millions de dollars, soit 49,8 millions d'euros¹, la création d'une nouvelle mission au **Timor** (MINUT), pour 18 millions de dollars (14,2 millions d'euros) et l'éventuelle extension de la MINUS au **Darfour**, estimée à 105 millions de dollars, soit 83 millions d'euros.

Cette dernière opération prendra peut-être la forme d'un appui renforcé à la mission de l'Union africaine, face au refus du Soudan de voir l'ONU intervenir sur son territoire.

Il s'agit d'un élément critique pour l'exécution du budget d'ensemble du MAE, puisque ces contributions doivent obligatoirement être honorées, fût-ce au détriment des autres crédits du ministère, notamment ceux affectés aux actions bilatérales. Le graphique ci-dessous permet de visualiser l'accroissement du nombre et de la durée des OMP.



La « ligne du temps » des missions désigne, dans une traduction française approximative, leur durée.

¹ Avec un dollar : 0,79 euro

La liste de ces OMP depuis leur création, avec la mention de leurs dates de création et de clôture éventuelle, et leur lieu de déroulement est insérée en annexe II.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 29 novembre 2006.

Un débat s'est ouvert au terme de l'exposé du rapporteur.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a regretté que le ministère du budget ne remplisse pas les engagements contenus, dans le contrat de modernisation, à l'égard du ministère des affaires étrangères. Elle a cité les versements des recettes issues de la délivrance des visas qui, en 2006, seront inférieurs aux 16 millions d'euros attendus. Ce manque à gagner ne peut que nuire aux financements nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles procédures de délivrance des visas biométriques.

En réponse à une question de M. Philippe Nogrix et de M. Charles Pasqua, sur le coût prévisionnel de mise en place des visas biométriques, M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, et Mme Monique Cerisier-ben Guiga ont indiqué qu'il s'élèverait, sur trois ans, à quelque 145 millions d'euros.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a ensuite précisé que, pour l'heure, seuls, quelques-uns de nos consulats étaient en mesure de procéder à la délivrance de visas biométriques, mais que ces capacités seraient progressivement étendues à l'ensemble du réseau.

A M. Philippe Nogrix, qui souhaitait obtenir des précisions sur le coût croissant, pour la France, des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis, a rappelé que cette contribution s'élevait à hauteur de 7,3 % de leur budget et que le nombre de ces OMP était actuellement de seize, chiffre jusqu'alors inégalé.

A l'issue de ce débat, M. Serge Vinçon, président, a reconnu les interrogations ponctuelles que certains aspects des crédits dédiés, notamment à l'action culturelle extérieure, pouvaient poser, mais a souligné néanmoins que, globalement, le projet de budget 2007 pour la mission « Action extérieure de l'Etat » était construit pour accompagner le travail remarquable que conduit la diplomatie française, très présente et active dans le monde et dont on ne peut que saluer le rôle et l'influence dans la gestion des crises, l'actualité l'ayant amplement démontré. Il a estimé qu'il convenait d'avoir cette réalité présente à l'esprit et a invité la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à adopter ces crédits.

La commission a alors adopté les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

**ANNEXE I -
AUDITION DE M. PHILIPPE DOUSTE-BLAZY,
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Lors de sa réunion du 8 novembre 2006, la commission a procédé à l'audition de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2007.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a tout d'abord indiqué que les crédits du ministère, détaillés en cinq programmes répartis sur trois missions, s'établissaient pour 2007 à 4,5 milliards d'euros, soit une hausse globale de 3,8 %.

Les crédits du programme « Action extérieure de la France » augmentent de plus de 7,5 %, hors masse salariale. 50 millions supplémentaires sont affectés aux seize opérations de maintien de la paix des Nations unies et 10 millions aux autres contributions internationales. Le ministre a précisé que cette augmentation était conforme au contrat de modernisation conclu par le ministère, qui prévoyait un rebasage de ces contributions sur trois ans. Il a cependant considéré que la résolution des crises échappait à un cadre planifié et que la budgétisation de dépenses nouvelles n'était pas achevée. Un appel à contribution des Nations unies au début de l'année 2007 devrait ainsi être supérieur à 50 millions d'euros.

Rappelant la séquence budgétaire de la mise en place de la FINUL, il a précisé que le ministère de la défense avait engagé des crédits d'opérations extérieures en 2006, que le ministère des affaires étrangères financerait un appel de fonds au titre des opérations de maintien de la paix en 2007 et que les Nations unies procéderaient à des remboursements au cours de l'année 2008.

Le ministre a noté que les contributions multilatérales mobiliseraient en 2007 plus de 40 % des crédits du ministère des affaires étrangères, aide au développement incluse.

Le ministre a ensuite évoqué l'action consulaire, indiquant que, dans le cadre de l'action du Gouvernement en faveur de la maîtrise des flux migratoires, les crédits dévolus à cette action augmentaient. Il a précisé que l'introduction de la biométrie dans les visas, expérimentée au départ dans 5 consulats, serait étendue à 20 consulats supplémentaires en 2007, avant d'être généralisée en 2008. 16 millions d'euros supplémentaires étaient affectés à ce dispositif en 2007, conformément aux stipulations du contrat de modernisation. Il a rappelé que les frais de visas Schengen seraient portés de 35 à 60 euros au 1er janvier 2007.

Evoquant la politique d'asile, le ministre a souligné que les délais de traitement des demandes d'asile avaient été réduits et qu'une diminution des demandes en instance permettait une légère décrue des moyens consacrés à leur traitement.

M. Philippe Douste-Blazy a ensuite abordé les crédits du programme « rayonnement culturel et scientifique » qui s'inscrivent en hausse de 9 millions d'euros, dont 8 pour le réseau scolaire à l'étranger, avec

l'objectif de donner à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger les moyens d'améliorer son offre de bourses scolaires. Il a précisé que les crédits de l'Agence mis en réserve au titre de l'année 2006 avaient été en grande partie dégelés. A partir de 2007, la subvention serait versée à un rythme mensuel, la mise en réserve légale étant ramenée de 5 % à 0,15 % du fait de la forte composante de crédits de personnels du budget de l'Agence. Il a rappelé que l'Agence poursuivait un important programme de rénovation et de construction de lycées, dont plusieurs projets en partenariat public-privé.

Le ministre a ensuite indiqué que des redéploiements avaient été opérés au profit de la francophonie et, notamment, d'un plan de relance du français en direction des nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

Il a observé que la modernisation du réseau des établissements culturels se poursuivait en privilégiant quatre missions : l'attractivité de la France, le débat d'idées, l'ingénierie culturelle et l'enseignement. La suppression de doublons avec le réseau des Alliances françaises rendait possible des redéploiements vers la Russie et la Chine, tandis que la fusion de deux opérateurs en matière culturelle avait été réalisée au sein du nouvel opérateur CulturesFrance. De même, une clarification des missions des différents opérateurs intervenant dans l'accueil et la gestion des bourses des étudiants étrangers, dont la France est devenue le troisième pays d'accueil, est recherchée par la création de l'opérateur CampusFrance.

M. Philippe Douste-Blazy a ensuite abordé les crédits du programme « Audiovisuel extérieur », intégrés dans la mission « Médias », placée sous l'autorité du Premier ministre. Afin de favoriser le pilotage des crédits de ce programme, le Conseil audiovisuel extérieur de la France a été réactivé avec trois objectifs : l'amélioration de la capacité d'analyse et de décision stratégique, la réalisation d'arbitrages budgétaires et la promotion de la visibilité de l'action de l'Etat, notamment par l'élaboration d'un rapport annuel. Les crédits du programme sont stables, mais opèrent un rééquilibrage en faveur de TV5 pour le financement de la politique de sous-titrage de la chaîne, tandis que les économies réalisées par RFI ont permis de réduire les moyens budgétaires accordés à cet opérateur.

Abordant les crédits du programme « Solidarité avec les pays en développement », le ministre a indiqué que l'objectif de 0,5 % du produit intérieur brut consacré à l'aide publique au développement serait atteint en 2007, les crédits du programme y contribuant par une augmentation de 72 millions d'euros et par des ressources extrabudgétaires en provenance de l'Agence française de développement. Cet effort porte sur la lutte contre les grandes pandémies, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme bénéficiant en particulier d'une dotation portée à 300 millions d'euros en 2007, complétée par le produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, affectée à Unitaïd qui est une facilité internationale d'achat de médicaments. Les premières actions d'UNITAID ont été lancées avec l'objectif de placer 250.000 enfants sous traitement avant la fin de l'année 2007.

Le ministre a indiqué que l'aide-projet bilatérale augmenterait globalement de 50 millions d'euros en 2007, grâce à la mobilisation des ressources propres de l'Agence française de développement.

M. Philippe Douste-Blazy a enfin abordé son action de modernisation du ministère. Il a évoqué la réunion, le 25 juillet 2006, du Comité interministériel sur les moyens de l'Etat à l'étranger, dont la dernière réunion s'était tenue en 1996. Le CIMEE a approuvé une directive nationale d'orientation des ambassades et a donné des orientations pour favoriser le redéploiement progressif du réseau vers les pays émergents et la mutualisation de la gestion des moyens à l'étranger.

En conclusion, M. Philippe Douste-Blazy a estimé que les efforts consentis et négociés dans le cadre du contrat de modernisation reposaient sur un cadrage politique clair, la hausse des moyens d'intervention du ministère s'accompagnant d'une contribution légitime à la baisse des effectifs de la fonction publique de l'Etat. Il a indiqué que la masse salariale diminuait de 1,4 %, avec la suppression de 141 postes et le transfert de 129 autres à l'Agence française de développement, mais que le ministère était assuré de conserver le fruit de ses efforts de productivité, gage essentiel de la poursuite de sa modernisation.

M. Jean-Guy Branger, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », a souhaité obtenir des précisions sur les conclusions de la dernière réunion du Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE). Il a souligné qu'en dépit de l'apport de 50 millions d'euros en 2007, le rebasage des opérations de maintien de la paix restait insuffisant et que cette situation risquait de nuire aux actions bilatérales du ministère.

M. Philippe Douste-Blazy a apporté les éléments de réponse suivants :

- le CIMEE a adopté le principe d'un plan d'action unique par pays et appuyé l'installation de « campus diplomatiques », regroupements de services qui sera effectif dans un premier temps à Madrid et à Djakarta. La cohérence de l'action extérieure de la France sera renforcée par la relance de l'enquête annuelle sur les moyens de l'Etat à l'étranger qui devrait favoriser la prise de décision sur les choix de gestion. La mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU) interministériels devrait conforter le rôle de l'ambassadeur comme ordonnateur secondaire unique. Dix postes seront dotés de SAFU en 2007. La rationalisation de l'action extérieure sera poursuivie par le redéploiement de personnel des pays de l'Union européenne à quinze vers les pays émergents, selon un mouvement comparable à celui effectué par les services diplomatiques américains. Un redéploiement devrait également s'opérer pour les ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la défense. 1.500 emplois du ministère des affaires étrangères devraient ainsi être redéployés sur trois ans au profit, notamment, des effectifs consulaires en Chine. Enfin, le CIMEE a prévu la généralisation des contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs de l'Etat à l'étranger ;

- le rebasage progressif des contributions aux opérations de maintien de la paix s'accompagne d'efforts pour en encadrer le montant. En dix ans, les effectifs des opérations de maintien de la paix (OMP) sont passés de 20.000 à 80.000 personnes et leur coût d'1,25 à 5 milliards de dollars. L'opération décidée par l'ONU au Soudan devrait ainsi mobiliser quelque 20.000 hommes. La croissance des effectifs va de pair avec une complexité et une diversité croissantes des missions. La contribution de la France, membre permanent du Conseil de sécurité, s'élève à 7,32 % et occupe le cinquième rang des contributeurs. Les crédits des OMP, provisionnels sous le régime de l'ordonnance de 1959, sont devenus limitatifs sous l'empire de la LOLF. Depuis 2004, des apports ont été nécessaires en loi de finances rectificative et les 50 millions d'euros supplémentaires que comporte le projet de loi de finances pour 2007 ne seront vraisemblablement pas suffisants, compte tenu du renforcement de la FINUL et de l'opération prévue au Soudan. Le rebasage devra donc être poursuivi. Parallèlement, la France s'efforce de mieux contrôler les OMP, selon deux axes : le renforcement du dialogue préalable au niveau interministériel et au niveau international et la participation d'inspecteurs français au corps d'inspection de l'ONU. Des contrôles a posteriori et des audits des opérations de maintien de la paix sont régulièrement réalisés.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure, a souligné la difficulté qui s'attache à l'étude de l'action culturelle, dont les crédits sont répartis sur deux missions, selon que le pays destinataire est considéré comme développé ou non par la classification de l'OCDE. Elle a souhaité savoir si l'homogénéité de cette politique publique pourrait un jour être retrouvée.

Elle a relevé que la totalité de l'augmentation des crédits du programme 185 était absorbée par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui restait cependant une structure fragile. Elle s'est interrogée sur la proportion des crédits de l'Agence mis en réserve ayant bénéficié d'un dégel, et sur la position du ministère des affaires étrangères quant au transfert, par l'Assemblée nationale, des crédits destinés aux bourses des élèves français du programme 185 au programme 151.

Elle a considéré qu'un jugement sur la mise en place de l'opérateur CulturesFrance était prématuré, mais que la mise en place de CampusFrance, annoncée en juin 2006, nécessitait le règlement de la question du statut juridique de cet opérateur. L'intégration dans cette structure des services internationaux du CNOUS était indispensable à sa cohérence.

Evoquant l'accueil des étudiants étrangers, elle a souligné la baisse du nombre de visas, singulièrement pour les régions du Maghreb et du Proche et Moyen-Orient, qui fournissent actuellement le tiers de l'effectif des doctorants en sciences physiques et en mathématiques. Cette baisse se conjugue à celle des crédits consacrés à l'enseignement supérieur et de la recherche au service du développement, qui ont diminué de 30 % en deux ans.

Elle a douté de la possibilité de réels arbitrages budgétaires au sein de la mission « Médias », s'étonnant de ce que le contrat de France 24 prévoie

une augmentation de 4 % par an, pendant quatre ans, de ces crédits, semblant s'affranchir ainsi de l'autorisation parlementaire. Elle a noté que l'augmentation des crédits de TV5 ne permettrait pas de réaliser le plan d'orientation stratégique de la chaîne, et que RFI, ayant retrouvé des marges de manœuvre budgétaires grâce à une négociation réussie, s'était vue privée des fruits de cet économie, ce qui ne soutient pas l'opérateur dans son effort de modernisation.

Abordant les crédits du programme « Français à l'étranger », elle a observé que la diminution du nombre d'agents coïncidait avec l'accroissement des charges que représente la mise en place des visas biométriques et du contrôle de la validité des mariages. Elle a évoqué les postes supplémentaires annoncés par le garde des sceaux pour cette dernière mission, lors du récent examen en séance publique du projet de loi sur la validité des mariages. Elle s'est interrogée sur le point de savoir si le remplacement de recrutés locaux, dans les consulats, par des personnels détachés du ministère de l'intérieur avait été évalué sur le plan budgétaire et social.

Evoquant l'augmentation du prix des visas Schengen, elle a indiqué que la dotation prévue dans le fonds de concours ne semblait pas refléter cette évolution.

Les crédits destinés aux services publics à l'étranger s'inscrivant en baisse, elle a considéré que la fonction de contrôle des migrations prenait le pas sur l'action en direction des communautés françaises.

En réponse à Mme Monique Cerisier-ben Guiga, le ministre a apporté les éléments d'information suivants :

- 8 millions d'euros sur 16 millions ont bénéficié d'un dégel au profit de l'AEFE. Des fonds additionnels provenant de partenaires privés peuvent également être trouvés comme dans le cadre du mécénat pour CulturesFrance. Cela explique que la différenciation entre pays développés et pays en développement dont les problématiques sont spécifiques en termes de soutien financier, de types d'action, de capacités de financement ;

- s'agissant des bourses pour les élèves français à l'étranger, le Gouvernement a donné son accord à leur transfert, opéré par l'Assemblée nationale, vers le programme 151 ;

- l'architecture budgétaire de l'action culturelle extérieure ne pose pas de problème de « pilotage » au ministère, les objectifs de cette politique étant très divers, selon les niveaux de développement des pays destinataires. Rien n'empêcherait cependant, pour le projet de budget pour 2008, d'y apporter des modifications ;

- le nombre de visas accordés aux étudiants étrangers désireux de poursuivre leurs études en France est passé de 46.360 en 2000 à 66.200 en 2005. Certes, un point haut a été atteint en 2002, et le nombre de ces bourses a, depuis cette date, légèrement diminué ; il convient d'améliorer l'attractivité des universités françaises grâce à CampusFrance qui devrait être érigé en EPIC (établissement public industriel et commercial) si possible d'ici aux élections présidentielles. Outre EduFrance et EGIDE, CampusFrance pourrait également, dans une logique de cohérence, rassembler les services

internationaux du CNOUS, sous réserve de l'accord du ministère de l'éducation nationale ;

- le budget de la chaîne d'information française internationale France 24 est voté par le Parlement, qui exerce donc son contrôle sur son montant. Cette chaîne ne constitue pas une concurrence à TV5. Celle-ci est la chaîne de la francophonie alors que France 24 a pour objet de promouvoir la place de la France dans le monde, y compris en recourant aux langues étrangères. BBC World vient, pour sa part, d'instaurer une diffusion de certains de ses programmes en arabe, et la chaîne du Qatar, Al Jezira, prévoit une prochaine diffusion en anglais. Ces éléments soulignent la nécessité de la création de France 24 et de son extension rapide, après l'anglais, à des diffusions en arabe et en espagnol ;

- la mission interministérielle « Medias » est, en effet, hétérogène ; il conviendra donc d'améliorer la rationalité de son architecture budgétaire pour dégager une cohérence recouvrant spécifiquement l'audiovisuel extérieur ;

- la publication récente du rapport du député Jérôme Chartier sur les réseaux consulaires et les agents des services des visas a conduit à la création d'une mission, confiée à un ambassadeur et à un préfet, chargée d'étudier en particulier les possibilités d'échanges de personnel avec le ministère de l'intérieur ;

- les crédits d'investissement du projet de budget pour 2007 permettront d'engager des travaux de rénovation dans plusieurs consulats, liés à la mise en place des visas biométriques. En revanche, aucun emploi d'agent consulaire dédié aux Français établis à l'étranger (programme 151) ne sera transféré aux services de visas, ceux-ci bénéficiant de redéploiements d'agents issus de consulats implantés dans des pays de l'Union européenne.

M. Robert Del Picchia a relevé que les problèmes posés par certains agents consulaires des services de visas recrutés localement provenaient moins de tentatives de corruption que de pressions exercées sur eux par leurs proches désireux d'obtenir des visas, ce qui justifiait une « rotation » plus rapide de ces personnels. Il a regretté que le fonds de roulement de l'AEFE fasse systématiquement l'objet de prélèvement de la part du ministère des finances. A cet égard, la nouvelle modalité de versement de la subvention mise en place par le ministère au profit de l'agence constituait un progrès. Il a estimé que la création de France 24 était une excellente initiative, qui justifiait d'ailleurs que des crédits substantiels lui soient accordés. Il s'est ensuite enquis du projet de nouveau lycée français de Pékin, auquel les parents d'élèves étaient très attentifs. Il a enfin souligné les échos positifs recueillis à l'étranger à propos de la création d'UNITAID.

M. Jacques Pelletier a salué le respect du « tableau de bord » fixé par le Président de la République pour ce qui est de la croissance des crédits destinés à l'aide publique au développement. Evoquant l'importante part prise par les annulations de dettes dans l'ensemble de cette aide, il s'est inquiété de la capacité de notre pays à relayer ces annulations, à l'avenir, par des aides

bilatérales. Il s'est ensuite enquis du contrôle exercé sur la gestion du Fonds mondial pour le sida auquel la France est le premier contributeur.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a apporté les éléments de réponse suivants :

- une réflexion est en cours, dans le cadre de l'audit de modernisation du ministère des affaires étrangères, sur l'organisation et le fonctionnement des services de visas, qui porte notamment sur l'identification des fonctions qui leur sont confiées. L'objectif est de rééquilibrer les effectifs au profit d'agents titulaires dans la limite des moyens budgétaires disponibles ;

- des discussions sont en cours avec les autorités chinoises sur la nouvelle construction du lycée français à Pékin qui est une nécessité. Il s'agit d'une concertation plus générale qui porte également sur l'emplacement de la nouvelle chancellerie française ;

- les crédits accordés au Fonds mondial pour le sida font l'objet d'un contrôle sérieux par les pays donateurs et leur utilisation est conforme à l'objectif de cet organisme. Cependant, on assiste de plus en plus, dans le cadre de ces organismes multilatéraux, à l'émergence d'une solidarité entre pays du Sud, au demeurant tout à fait légitime, mais qui doit conduire à une réflexion sur les actions à venir au sein de ces organismes.

M. Jean François-Poncet, président, a souhaité recueillir les premières réactions du ministre sur le changement politique qui vient d'intervenir aux Etats-Unis, avec l'émergence d'une majorité démocrate à la Chambre des représentants et, peut-être, au Sénat. Il est patent que la politique étrangère, et particulièrement la situation en Irak, a constitué un sujet central de la récente campagne. Quels changements pourraient en résulter ? Doit-on redouter une paralysie de la politique étrangère américaine ? Quels sont les attentes de la diplomatie française en ce domaine ?

Le ministre a apporté les précisions suivantes :

- la nette victoire des démocrates leur assure le contrôle de la Chambre des Représentants et, peut-être aussi, du Sénat. Deux thèmes principaux auront été au centre de la campagne : la déception des classes moyennes touchées par les inégalités sociales et, pour la première fois avec une telle ampleur, la politique étrangère et, singulièrement, l'Irak. Autant les démocrates n'avaient pu faire la différence sur ce sujet, lors des dernières élections présidentielles en 2004, autant cette campagne les a amenés à dénoncer les erreurs de l'exécutif dans la conduite de la guerre en Irak. Sur cette question, désormais, seul un tiers de l'opinion publique soutient le président américain ;

- l'Irak est en guerre civile et quatre luttes de pouvoir s'y livrent désormais : celle, « traditionnelle », qui oppose des « occupants » à des « occupés », celle entre communautés chiite et sunnite, celle entre Kurdes et Arabes, enfin celle qui sévit à l'intérieur même des communautés notamment chiites. Le départ rapide des troupes américaines, comme leur maintien sans calendrier de retrait, devrait poser de graves problèmes. C'est pourquoi le Président de la République, M. Jacques Chirac, a préconisé l'établissement d'un calendrier de retrait permettant, en particulier, de transférer

progressivement au gouvernement irakien la souveraineté en matière de sécurité, de justice et de police.

M. Jean-Pierre Placade a souligné que l'intervention légitime de la communauté internationale en Afghanistan était pénalisée par l'engagement militaire des Etats-Unis et du Royaume-Uni en Irak, et a souhaité connaître la position du ministre sur la situation de plus en plus difficile de ce pays. Il s'est ensuite inquiété de la situation dramatique au Darfour.

M. Jacques Pelletier a souhaité connaître l'appréciation du ministre sur la situation en Côte d'Ivoire. Il a rappelé que le mandat du Président Laurent Gbagbo vient d'être prolongé d'un an et s'est interrogé sur les réelles capacités du premier ministre à engager le processus électoral.

M. Charles Pasqua a évoqué les tensions croissantes entre les communautés chrétienne et chiite du Liban. Il a estimé que le remaniement gouvernemental envisagé dans ce pays n'était pas de nature à prévenir une éventuelle reprise de la guerre civile.

M. Robert Bret a évoqué des propos récemment tenus par le ministre sur le mur de séparation entre Israël et les Territoires palestiniens, justifiant la construction de cet ouvrage dans la mesure où il avait permis une réduction de 80 % des attentats. Cette déclaration ne serait-elle pas en contradiction avec la décision du 9 juillet 2004 de la Cour internationale de justice réclamant la démolition du mur et l'indemnisation des Palestiniens que sa construction avait lésés. Ne s'agirait-il pas d'un tournant de la politique française ? Puis il a souhaité savoir quelle réponse le gouvernement français entendait apporter au récent appel du président palestinien Mahmoud Abbas en faveur d'une action de la communauté internationale pour arrêter les agressions israéliennes qui font surtout des victimes civiles.

M. André Dulait a souhaité avoir des informations sur le sort des infirmières bulgares, actuellement jugées en Libye pour le rôle que leur imputent les autorités de Tripoli dans l'inoculation du virus du sida à des enfants libyens.

Mme Hélène Luc a souhaité recueillir le sentiment du ministre sur le rôle de la France en Afghanistan.

M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, a apporté les informations suivantes :

- la situation très préoccupante de l'Afghanistan ne peut être résolue uniquement par l'accroissement des effectifs militaires. Les obstacles proviennent notamment du trafic omniprésent de la drogue et de la difficulté à instaurer l'Etat de droit dans ce pays. La France, qui a envoyé 1.100 soldats dans la zone de Kaboul, dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), prévoit de réduire ses effectifs de 200 hommes dans les mois à venir. Les deux priorités de notre pays concernent la nécessaire formation de l'armée afghane et l'amélioration de l'efficacité du nouvel Etat ;

- le Darfour représente la plus grave des crises africaines, car elle comporte trois risques : le risque humanitaire, le risque politique d'une éventuelle partition du pays qu'entraînerait l'échec de l'accord de paix récemment conclu entre le Nord et le Sud Soudan, le risque régional enfin,

puisque cette crise affecte aussi le Tchad et la République centrafricaine. La résolution 1706 du Conseil de sécurité des Nations unies, prévoyant le déploiement d'une force de l'ONU en relais de la force africaine, a été rejetée par le Président soudanais. Dans cette perspective, le ministre va entreprendre, à partir du 11 novembre, un déplacement en Egypte, puis à Khartoum et au Darfour. Des propositions seront faites pour, d'une part, renforcer la force africaine (AMIS) en lui procurant les équipements et le soutien dont elle a besoin et, d'autre part, prévoir le déploiement de forces à la frontière du Soudan et du Tchad et à celle du Soudan et de la République centrafricaine, ce qui suppose l'accord du Président soudanais Omar El Bechir. Il importe enfin de relancer les négociations politiques pour compléter l'accord d'Abuja qu'un seul groupe rebelle a signé à ce jour ;

- le Conseil de sécurité des Nations unies a récemment voté la résolution 1721 sur la Côte d'Ivoire qui accorde au Premier ministre Charle Konan Banny les moyens nécessaires à la conduite du processus électoral. Aucune disposition juridique nationale ne saurait faire obstacle à la démarche engagée par le Premier ministre qui pourra recourir aux décrets-lois ou aux ordonnances, soit en conseil des ministres, soit en conseil de gouvernement. La résolution permet de donner toutes ses chances au processus qui implique le désarmement des milices et l'établissement de listes électorales. L'objectif est de retrouver l'unité de la Côte d'Ivoire et de permettre à l'administration nationale de se déployer sur l'ensemble du pays ;

- au Liban, la première phase de mise en œuvre de la FINUL s'est bien passée : l'armée libanaise et la FINUL ont pu se déployer dans le Sud du pays de même que la composante navale de la FINUL est désormais opérationnelle, sous commandement allemand. En revanche, les survols israéliens du Liban Sud sont source de grave préoccupation. Ainsi, lorsque des appareils israéliens ont récemment « piqué » sur des soldats français de la FINUL, c'est un miracle que rien de grave ne se soit produit, car cela aurait pu entraîner une riposte de la part des éléments français. Un avertissement doit être adressé aux Israéliens afin que de tels agissements ne se reproduisent pas. Enfin, la surveillance de l'embargo sur les armes, à la frontière syro-libanaise, doit être renforcée ;

- à l'initiative du Président du parlement libanais, M. Nabih Berri, des concertations sont engagées entre toutes les forces politiques libanaises en vue de la constitution d'un gouvernement d'union nationale, où l'opposition réclame une minorité de blocage, ce qui conduirait à une impasse. La communauté internationale doit soutenir le gouvernement de M. Fouad Siniora, d'autant plus que le futur tribunal international pour le Liban, actuellement à l'étude au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et destiné à juger les auteurs des assassinats de nombreuses personnalités libanaises, dont l'ancien premier ministre Rafic Hariri, ne pourra être instauré qu'avec l'accord du gouvernement libanais ;

- la France a été et reste hostile à l'édification du mur de séparation en Israël, parce que son tracé divise de nombreuses communautés palestiniennes et préempte les résultats d'un éventuel accord de paix. Il faut

cependant prendre acte que cette construction a permis de réduire le nombre des attentats commis en Israël, élément qui doit être pris en compte dans toute réflexion sur le droit légitime d'Israël à la sécurité.

La France n'en condamne pas moins la récente offensive israélienne dans la Bande de Gaza. Le droit d'Israël à la sécurité doit s'inscrire dans le cadre du droit international humanitaire. Or l'action militaire israélienne a fait plus de 80 victimes civiles. La France condamne tout autant les tirs de roquettes visant le territoire israélien et les récents appels à la reprise des attentats suicides. L'appel du président Abbas à une réunion rapide du Conseil de sécurité de l'ONU est soutenu par la France et la Conférence internationale souhaitée par le président Chirac apparaît plus que jamais comme une nécessité ;

- le sort des infirmières bulgares et du médecin palestinien jugés par les tribunaux libyens sera fixé le 19 décembre prochain. Chacun ne peut qu'espérer leur prochain retour dans leur pays.

ANNEXE II - LISTE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX MENÉES PAR L'ONU

1948 - 2006

ONUST	<i>Organisme des Nations Unies chargé de la Surveillance de la Trêve</i>	Mai 1948	en cours
UNMOGIP	<i>Le Groupe d'Observateurs Militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan</i>	janvier 1949	en cours
FUNU I	<i>Première Force d'Urgence des Nations Unies</i>	novembre 1956	juin 1967
GONUL	<i>Groupe d'Observation des Nations Unies au Liban</i>	juin 1958	décembre 1958
ONUC	<i>Opération des Nations Unies au Congo</i>	juillet 1960	juin 1964
UNSF	<i>Force de Sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée Occidentale</i>	octobre 1962	avril 1963
UNYOM	<i>Mission d'Observation des Nations Unies au Yémen</i>	juillet 1963	septembre 1964
UNFICYP	<i>Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre</i>	mars 1964	en cours
DOMREP	<i>Mission du Représentant du SG en République Dominicaine</i>	mai 1965	octobre 1966
UNIPOM	<i>Mission d'Observation des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan</i>	septembre 1965	mars 1966
FUNU II	<i>Deuxième Force d'Urgence des Nations Unies</i>	octobre 1973	juillet 1979
FNUOD	<i>Force des Nations Unies chargée d'Observer le Désengagement</i>	juin 1974	en cours
FINUL	<i>Force Intérimaire des Nations Unies au Liban</i>	mars 1978	en cours
UNGOMAP	<i>Mission de Bons Offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan</i>	mai 1988	mars 1990
GONMUII	<i>Groupe d'Observateurs Militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq</i>	août 1988	février 1991
UNAVEM I	<i>Mission de Vérification des Nations Unies en Angola I</i>	janvier 1989	juin 1991

GANUPT	<i>Groupe d'Assistance des Nations Unies pour la Période de Transition</i>	avril 1989	mars 1990
ONUCA	<i>Groupe d'Observateurs des Nations Unies en Amérique Centrale</i>	novembre 1989	janvier 1992
MONUIK	<i>Mission d' Observation des Nations Unies pour l' Iraq et le Koweït</i>	avril 1991	octobre 2003
MINURSO	<i>Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental</i>	avril 1991	en cours
UNAVEM II	<i>Mission de Vérification des Nations Unies en Angola II</i>	juin 1991	février 1995
ONUSAL	<i>Mission d' Observation des Nations Unies en El Salvador</i>	juillet 1991	avril 1995
MIPRENUC	<i>Mission Préparatoire des Nations Unies au Cambodge</i>	octobre 1991	mars 1992
FORPRONU	<i>Force de Protection des Nation Unies</i>	février 1992	décembre 1995
APRNUC	<i>Authorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge</i>	mars 1992	septembre 1993
ONUSOM I	<i>Opération des Nations Unies en Somalie I</i>	avril 1992	mars 1993
ONUMOZ	<i>Opération des Nations Unies au Mozambique</i>	décembre 1992	décembre 1994
ONUSOM II	<i>Opération des Nations Unies en Somalie II</i>	mars 1993	mars 1995
MONUOR	<i>Mission d' Observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda</i>	juin 1993	septembre 1994
MONUG	<i>Mission d'Observation des Nations Unies en Géorgie</i>	août 1993	en cours
MONUL	<i>Mission d'Observation des Nations Unies au Libéria</i>	septembre 1993	septembre 1997
MINUHA	<i>Mission des Nations Unies en Haïti</i>	septembre 1993	juin 1996
MINUAR	<i>Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda</i>	octobre 1993	mars 1996
GONUBA	<i>Groupe d' Observation des Nations Unies dans la Bande d'Aouza</i>	mai 1994	juin 1994
MONUT	<i>Mission d' Observation des Nations Unies au Tadjikistan</i>	décembre 1994	mai 2000
UNAVEM III	<i>Mission de Vérification des Nations Unies en Angola III</i>	février 1995	juin 1997
ONURC	<i>Opération des Nations Unies pour le Rétablissement de la Confiance en Croatie</i>	mai 1995	janvier 1996
FORDEPRENU	<i>Force de Déploiement Préventif des Nations Unies</i>	mars 1995	février 1999

MINUBH	<i>Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine</i>	décembre 1995	décembre 2002
ATNUSO	<i>Administration Transitoire des Nations Unies pour la Slavonie Orientale, la Baranja et le Srem Occidental</i>	janvier 1996	janvier 1998
MONUP	<i>Mission d'Observation des Nations Unies à Prevlaka</i>	janvier 1996	décembre 2002
MANUH	<i>Mission d'Appui des Nations Unies en Haïti</i>	juillet 1996	juillet 1997
MINUGUA	<i>Mission de Vérification des Nations Unies au Guatemala</i>	janvier 1997	mai 1997
MONUA	<i>Mission d'Observation des Nations Unies en Angola</i>	juin 1997	février 1999
MITNUH	<i>Mission de Transition des Nations Unies en Haïti</i>	août 1997	novembre 1997
MIPONUH	<i>Mission de Police civile des Nations Unies en Haïti</i>	décembre 1997	mars 2000
Groupe de Support de la Police Civile de l'ONU		janvier 1998	octobre 1998
MINURCA	<i>Mission des Nations Unies en République Centrafricaine</i>	avril 1998	février 2000
MONUSIL	<i>Mission d'Observation des Nations Unies en Sierra Leone</i>	juillet 1998	octobre 1999
MINUK	<i>Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo</i>	juin 1999	en cours
MINUSIL	<i>Mission des Nations Unies en Sierra Leone</i>	octobre 1999	décembre 2005
ATNUTO	<i>Administration Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental</i>	octobre 1999	mai 2002
MONUC	<i>Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo</i>	novembre 1999	en cours
MINUEE	<i>Mission des Nations Unies en Ethiopie et en Erythrée</i>	juillet 2000	en cours
MANUTO	<i>Mission d'Appui des Nations Unies au Timor Oriental</i>	mai 2002	mai 2005
MINUL	<i>Mission des Nations Unies au Libéria</i>	septembre 2003	en cours
ONUCI	<i>Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire</i>	avril 2004	en cours
MINUSTAH	<i>Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti</i>	juin 2004	en cours
ONUB	<i>Opération des Nations Unies au Burundi</i>	juin 2004	en cours
MINUS	<i>Mission Préparatoire des Nations Unies au Soudan</i>	mars 2005	en cours
MINUT	<i>Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste</i>	août 2006	en cours