

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

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 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

Par M. André TRILLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Bel, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 1) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME 105 ENREGISTRE UNE LÉGÈRE PROGRESSION FINANCIÈRE QUI BÉNÉFICIE, POUR L'ESSENTIEL, AUX ENGAGEMENTS MULTILATÉRAUX DE LA FRANCE	7
II. LE PROGRAMME 151, CONSACRÉ AUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AUX AFFAIRES CONSULAIRES EST MARQUÉ PAR DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES	10
A. DES ÉVOLUTIONS INÉGALEMENT RÉPARTIES ENTRE ACTIONS	10
B. LA POURSUITE DE LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU CONSULAIRE.....	11
III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	16
A. UNE CROISSANCE CONTINUE DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES, QUI PÈSE SUR LES ACTIONS BILATÉRALES	16
B. UNE COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE À CONFORTER	23
1. <i>Des moyens financiers sous l'emprise de la rigueur...</i>	24
2. <i>... qui réduisent mécaniquement les capacités d'action</i>	26
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXE I - AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, LE 20 OCTOBRE 2009	32
ANNEXE II – LISTE DES OMP CRÉÉES DEPUIS 1999	40
ANNEXE III - « L'ONU S'INQUIÈTE DES RISQUES D'ÉCHEC DE SES OMP » - Le Monde– 26/02/2009	45

Mesdames, Messieurs,

Les crédits affectés à la mission « action extérieure de l'Etat », qui relève du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), **ne regroupent que 40 % de l'ensemble des financements que consacre la France à son action à l'étranger.** Ceux-ci s'élèvent en effet à 6,693 milliards d'euros au total pour 2010, en crédits de paiement (CP). **Si les montants financiers qui dépendent du MAEE** lui-même sont donc minoritaires dans ce total, avec **2,630 milliards d'euros en CP pour 2010**, ce ministère revendique néanmoins une part prépondérante dans la conduite de l'action extérieure de la France, puisque l'ensemble des services extérieurs sont placés sous l'autorité de nos ambassadeurs.

Le présent avis analyse les programmes 105 « action de la France en Europe et dans le monde » et 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

I. LE PROGRAMME 105 ENREGISTRE UNE LÉGÈRE PROGRESSION FINANCIÈRE QUI BÉNÉFICIE, POUR L'ESSENTIEL, AUX ENGAGEMENTS MULTILATÉRAUX DE LA FRANCE

Le **programme 105** constitue l'une des principales composantes de l'action extérieure de l'Etat. Placé sous la responsabilité du directeur général pour les affaires politiques et de sécurité, il regroupe près du tiers des crédits avec 1,708 milliard en CP en 2010 et près des deux tiers des emplois de la mission, avec 8 254 ETPT (équivalents temps plein travaillés). Il est articulé en six actions d'inégale importance :

- action n° 01 : coordination des l'action diplomatique : 5,7 % des crédits ;
- action n° 02 : action européenne : 3,3 % des crédits ;
- action n° 04 : contributions internationales : 38,7 % des crédits ;
- action n° 05 : coopération militaire et de défense : 6,7 % des crédits ;
- action n° 06 : soutien par les services de la direction générale de l'administration : 15 % des crédits ;
- action n° 07 : réseau diplomatique : 30,7 % des crédits du programme.

A périmètre constant, ce programme augmente de 8,5 % en CP par rapport à 2009. Il rassemble l'ensemble des moyens dont dispose le MAEE dans la conduite de la politique étrangère de la France, hormis ceux dévolus aux actions destinées aux Français de l'étranger et aux affaires consulaires (programme 151), à la coopération scientifique, technique et culturelle (programme 151). Quant à l'aide publique au développement, elle relève du programme 209.

Ce programme regroupe les crédits de rémunération et de fonctionnement des services d'état-major du ministère et des directions politiques, géographiques, et des affaires économiques, ainsi que les crédits des services soutenant l'action diplomatique, comme ceux affectés à la presse et communication, aux affaires juridiques, aux archives et documentation, et au protocole.

Les fonctions « soutien », assurées par la Direction générale de l'administration pour le compte commun des 4 programmes placés sous la responsabilité du MAEE, afin de gérer les affaires budgétaires, les systèmes d'information, les affaires immobilières, la logistique diplomatique et la sécurité, **y figurent également.**

Le programme inclut les crédits correspondant aux contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de

maintien de la paix (OMP) décidées par l'ONU, ainsi que les crédits de la direction de la coopération de sécurité (DCSD).

L'essentiel de la progression du programme 105 bénéficie aux contributions internationales obligatoires dues par la France, et particulièrement aux opérations de maintien de la paix (OMP), et au renforcement de la sécurité du réseau diplomatique.

50 millions d'euros supplémentaires sont ainsi attribués aux contributions internationales, dont 46,4 millions pour les OMP.

En outre, le processus de transfert des contributions techniques aux ministères compétents sur le fond se poursuit, à raison de 6,9 millions d'euros.

L'évolution des moyens s'inscrit dans le budget triennal 2009-2011, et dans les contraintes énoncées par la révision générale des politiques publiques. La RGPP et les propositions contenues dans le Livre blanc ont conduit à instaurer **une modularité accrue du réseau diplomatique** en fonction des missions confiées à chaque poste. Nos 160 ambassades sont progressivement réparties entre :

- 38 ambassades à missions élargies ;
- 91 ambassades à missions prioritaires ;
- 31 ambassades à missions spécifiques.

Rappelons que notre réseau diplomatique est le deuxième le plus dense dans le monde, après celui des Etats-Unis. Cette modularité vise au maintien du caractère « universel » du réseau, mais **il faudra veiller à ce que les postes à « missions spécifiques » soient dotés des moyens nécessaires pour justifier leur existence** : un ambassadeur reclus dans son bureau faute de moyens indispensables pour nouer des contacts serait-il utile à notre pays ?

Cinq objectifs majeurs ont été définis par le Livre blanc pour notre action extérieure : la défense et la promotion des intérêts de la France à l'étranger, la construction de l'Europe, le renforcement de la sécurité internationale, la promotion du multilatéralisme, et le rayonnement de la France par son réseau diplomatique.

La modernisation et la mise à niveau de la sécurité du réseau diplomatique constituent une autre priorité : cinq millions d'euros sont ainsi consacrés à la sécurité informatique du ministère permettant à six nouveaux projets d'être lancés pour renforcer la fiabilité du système d'information et sécuriser les communications.

En revanche, les crédits destinés à la coordination de l'action diplomatique sont en baisse de 32,5 à 30,8 millions d'euros.

Cette baisse est principalement due au service du protocole qui bénéficiait, en 2009, d'un budget des conférences internationales comprenant l'organisation du sommet de l'OTAN tenu à Strasbourg et à Kehl.

Les crédits de soutien du ministère sont en baisse : à périmètre constant, correction faite de l'extension du périmètre des loyers budgétaires, **les crédits de fonctionnement général de l'administration centrale accusent une baisse significative de 5 % par rapport à la LFI 2009 : les crédits d'entretien à l'étranger sont ainsi supprimés car les dépenses d'investissements immobiliers sont désormais financées par les produits de cession des immeubles qui alimentent le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État ».**

La nécessaire augmentation en LFI des crédits destinés à satisfaire nos engagements internationaux entreprise en 2007 est bienvenue, car elle permet de **prendre en compte**, dès la loi de finances initiale, **les sommes que la France ne pourra s'exonérer de payer.**

En revanche, on ne peut que constater que cet effort nécessaire, s'effectue au détriment des autres crédits du programme, qui sont pleinement soumis aux contraintes de la RGPP, qu'il s'agisse des personnels ou des frais de fonctionnement.

Les 700 ETP que le MAEE doit supprimer durant la période 2009-2011, seront issus du « lissage » des grandes ambassades, qui devront se séparer de 10 % de leurs effectifs, et de la création des ambassades à missions spécifiques, qui compteront moins de 5 ETP expatriés et des recrutés locaux.

Il serait souhaitable que le cabinet du ministre sollicite, pour validation ou réexamen, la répartition prévisionnelle des suppressions d'emplois dans les ambassades à « missions élargies ». Il convient également que les postes à « missions spécifiques » se voient, dans la même perspective de pilotage concerté, assignés des missions précises. Une période d'expérimentation permettrait alors, tant à ces postes qu'au cabinet, de valider la pertinence de ces missions au regard tant des objectifs qui leur sont fixés que des moyens disponibles pour les satisfaire.

Dans sa présentation d'un « ministère en mouvement », le MAEE définit ainsi ses perspectives touchant l'évolution du métier d'ambassadeur :

Une nouvelle génération d'ambassadeurs

Le ministère des Affaires étrangères et européennes s'engage dans un mouvement ambitieux de promotion d'une nouvelle génération d'ambassadeurs au bénéfice de l'action et de l'image de la France à l'étranger.

OBJECTIFS

- Il s'agit pour le ministère de moderniser sa gestion des ressources humaines en accordant une plus grande place aux femmes et aux jeunes diplomates.
- Et de proposer aux ambassadeurs plus expérimentés un dispositif d'évolution de leur carrière.

MOYENS

- Afin de permettre ce rajeunissement, l'accès statutaire à la charge d'ambassadeur a été élargi à des diplomates plus jeunes, mais expérimentés.
- Parallèlement, le ministère a mis au point, au profit de ses agents plus âgés, des dispositifs de fin d'activité.
- Il élabore également un dispositif de « deuxième carrière » pour offrir des débouchés et opportunités aux agents en milieu de carrière.

Source / mae

II. LE PROGRAMME 151, CONSACRÉ AUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AUX AFFAIRES CONSULAIRES EST MARQUÉ PAR DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

A. DES ÉVOLUTIONS INÉGALEMENT RÉPARTIES ENTRE ACTIONS

Placé sous l'autorité du directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), le programme 151 est chargé du réseau des 230 consulats généraux et sections consulaires dans le monde.

Il s'agit d'un programme de services publics, bénéficiant aux 2 millions de Français résidant à l'étranger (dont près de 1 500 000 inscrits au registre mondial des Français de l'étranger), aux Français qui se déplacent à l'étranger, et aux étrangers devant solliciter auprès d'un poste diplomatique ou consulaire la délivrance d'un visa.

Ce programme vise à assurer la charge de la protection consulaire de nos ressortissants à l'étranger, la fourniture de services administratifs, comme l'état civil, les passeports biométriques, ou les élections, l'aide sociale aux Français de l'étranger, l'emploi et la formation professionnelle. **Il gère les crédits relatifs aux bourses et à la prise en charge des enfants français scolarisés dans le réseau de l'AEFE** (Agence pour l'enseignement français à l'étranger) et, conjointement avec le ministère de l'immigration, de

l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, il participe à la définition de la politique suivie en matière de visas. Il faut relever que **les postes diplomatiques et consulaires français sont seuls compétents en matière d'instruction des demandes de visas étrangers.**

Ce programme dispose de **324,7 millions en CP pour 2010, soit 12,3 % de la mission, et de 3 407 équivalents temps plein travaillés (ETPT) qui représentent 58 % des CP du programme.** Il est composé de **trois actions**, inégalement dotées financièrement : « l'offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger » représente 55,5 % des crédits du programme, « l'accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) », 32,7 %, et « l'instruction des demandes de visas », 11,8 %. **Seuls progressent les crédits affectés à l'accès des enfants français au réseau de l'AEFE avec 20 millions d'euros supplémentaires attribués à la prise en charge du coût de la scolarité des élèves de seconde**, achevant ainsi, pour les classes de lycées, la promesse du Président de la République sur l'instauration de la gratuité de l'enseignement français à l'étranger.

Du fait des coûts importants découlant de cet engagement, le ministre a annoncé qu'une éventuelle poursuite de cette prise en charge serait subordonnée à un **audit, mené en juillet 2010 en concertation avec l'AEFE**, sur son coût prévisionnel, et les conditions de son encadrement, notamment la prise en compte des ressources financières des familles bénéficiaires.

Le niveau des autres actions du programme 151 sont en baisse, avec la diminution des crédits d'action sociale attribués à nos consulats, qui régressent de 19 à 17,5 millions d'euros, et l'instruction des demandes de visas, dont les crédits restent stables à 38,5 millions d'euros, alors que d'importants coûts seront induits par l'extension des visas biométriques, dont la délivrance requiert des locaux et des matériels adaptés à la venue, en personne, du demandeur dans nos consulats.

Au total, le programme 151, dont les crédits ont crû de 1,2 % en CP en 2009, augmentera de 11,7 % en 2010, recouvrant, ainsi qu'il vient d'être précisé, des évolutions disparates.

B. LA POURSUITE DE LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU CONSULAIRE

Dans le cadre de la RGPP, le réseau consulaire connaîtra d'ici la fin de l'année 2011 une restructuration géographique comportant plusieurs volets :

- Une rationalisation géographique, dans la continuité de celle opérée depuis quelques années vers un redéploiement du réseau vers les pays émergents. **Une dizaine de postes sont impliqués, par fermeture (F) ou transformations en consulats à gestion simplifiée ou en chancelleries détachées (T).** Ce sera le cas des postes suivants :

- en 2009 : Haïfa (T), Osaka (T), Garoua (F), Johannesburg (T).
- en 2010 : Saint-Louis (F), Moncton (T)
- envisagés pour 2011 : Cracovie et Fès.

• **La constitution de 8 à 10 pôles consulaires régionaux**, chargés de centraliser l'activité consulaire de plusieurs pays d'une même zone : ce sera le cas en Amérique centrale autour de Guatemala et de San José de Costa Rica, en Amérique du sud autour de Buenos Aires, en Europe centrale autour de Vienne, dans les Etats baltes, et en Afrique de l'est autour de Nairobi.

- Pôles créés en 2009 : Vienne – Guatemala – Etats baltes (visas)
- Pôles créés en 2010 : San-José, Buenos Aires
- A l'étude pour 2011 : Nairobi, Bangkok, Sydney

• **La transformation de 4 consulats généraux situés dans une capitale en sections consulaires d'ambassade.**

- en 2009 : Yaoundé
- en 2010-2011 : Cotonou, Luxembourg, Djibouti.

• Après la création du poste d'Erbil (Iraq) en 2009, de nouveaux postes pourraient être créés en 2010-2011, à Calgary (Canada) et à Denver (Etats-Unis). ; il reste à préciser leur statut (bureaux d'ambassade ou consulats généraux à gestion simplifiée).

S'agissant de l'évolution respective du réseau au sein, et hors de l'Union européenne, le MAEE a fourni à votre rapporteur les précisions suivantes :

« 1. Au sein de l'Union européenne, zone géographique qui peut être élargie à la Suisse et à la Turquie, l'heure est moins aux fermetures de postes consulaires qu'à la poursuite et à l'achèvement du regroupement des activités administratives autour de quelques gros postes (consulats généraux ou sections consulaires d'ambassades). Ainsi, sur les 26 consulats et consulats généraux présents dans les 29 pays considérés, 12 ont été transformés en postes à gestion simplifiée à vocation politique, culturelle ou économique. Ces postes, dotés d'un personnel très réduit (de 3 à 5 ETP), n'exercent donc plus que des fonctions consulaires résiduelles. Leur fermeture pourrait amoindrir la présence française dans les régions considérées, notamment dans les grands pays fédéraux que sont l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Belgique.

La gestion des communautés présentes dans ces 29 pays (près de 700 000 Français) et la délivrance des visas, qui représente une partie importante de l'activité consulaire dans les pays n'appartenant pas à l'espace Schengen, incombent donc entièrement aux 14 consulats généraux restant, et aux sections consulaires des ambassades, notamment à Rome, Berlin, Vienne, Lisbonne, Luxembourg et Ankara. Ainsi, en ne considérant que les 9 pays d'Europe où les communautés françaises sont les plus nombreuses, on constate

que **600 000 Français sont gérés par 15 postes consulaires (consulats généraux de plein exercice ou sections consulaires), soit 40 000 immatriculés par poste, ce qui est considérable.**

Il est donc difficile d'aller plus loin sur la voie des fermetures de postes consulaires en Europe tant que les ressortissants français à l'étranger ne pourront pas accéder à certains services essentiels (délivrance des titres de voyage et d'identité, état civil...) par l'intermédiaire des autorités de leur pays de résidence. Cela exigera une évolution considérable de la notion de citoyenneté européenne, et une harmonisation juridique dans de nombreux domaines, dont l'état civil, qui n'est pas une perspective de court terme.

2. Hors d'Europe, il convient de faire une place particulière à ce qu'on peut appeler les « zones d'héritage » et les pays émergents.

a) Les « zones d'héritage » : Afrique et Maghreb.

- En Afrique, le réseau consulaire connaîtra dans les prochaines années des évolutions de plusieurs natures :

- Deux fermetures de postes de plein exercice : Garoua (2009), Saint-Louis (2010), cèderont la place à des agences consulaires.

- Trois transformations de consulats généraux de capitale en sections consulaires d'ambassades : Yaoundé (2009), Cotonou et Djibouti (2011).

- La transformation du consulat général de France à Johannesburg en chancellerie détachée (2009).

- La création d'un pôle consulaire régional à Nairobi, auquel seront rattachées les sections consulaires de Kampala et Dar Es Salam (2010 ou 2011).

- Au Maghreb, le nombre très importants des demandes de visas, la présence de communautés françaises nombreuses, et la problématique des mariages mixtes ne permettent pas d'envisager une profonde restructuration du réseau consulaire. Les décisions prises dans le cadre de la RGPP portent donc essentiellement sur **le regroupement à Nantes du traitement des actes d'état civil actuellement transcrits par nos postes en Tunisie et au Maroc, sur le modèle de ce qui existe déjà pour l'Algérie.** Une réflexion est également en cours sur les possibilités de regroupement de certaines activités consulaires au Maroc, qui pourrait conduire à la transformation d'un poste en consulat général à gestion simplifiée.

b) Les pays émergents : Asie et Russie.

Plusieurs postes consulaires ont été créés dans ces pays au cours des cinq dernières années (Chengdu, Shenyang, Bangalore, Calcutta, Iekaterinbourg), afin d'accompagner le mouvement d'implantation d'un

nombre croissant de Français dans ces zones à fort potentiel économique. **Aucune ouverture n'est prévue dans les trois ans à venir**, mais le ministère des Affaires étrangères et européennes accompagnera la montée en puissance de ces nouveaux consulats, qui pourrait conduire à la création de quelques postes de travail supplémentaires. »

Il faut souligner que le resserrement des implantations consulaires dans les pays membres de l'Union européenne s'accompagne d'une sollicitation accrue du réseau de nos **consuls honoraires**, dont les ressources financières (en moyenne 2 000 euros par an), sont loin de couvrir leurs frais (déplacement, secrétariat). Dans la plupart des pays européens, la concertation avec les consuls de carrière passe par une réunion conjointe de travail chaque année.

Un effort, tant financier que fonctionnel, devrait être accompli par le MAEE en direction des consuls honoraires pour mieux reconnaître leur utilité pour nos compatriotes à l'étranger.

Pour accompagner l'évolution des réseaux diplomatique et consulaire, le MAEE a créé une « Ecole diplomatique et consulaire » :

L'École diplomatique et consulaire

Pour permettre aux agents du Quai d'Orsay d'améliorer leurs compétences - management, communication, enjeux du développement, gestion de crise... - le ministère se dote d'un outil académique adapté.

OBJECTIF

- Assurer une formation initiale à tous les diplomates entrant au Quai d'Orsay.
- Proposer une formation continue pour adapter les compétences aux besoins du terrain.

MOYENS

- L'école intégrera l'Institut de formation aux Affaires administratives et consulaires (IFAAC), le centre de formation linguistique et l'Institut diplomatique qui sera considérablement renforcé.
- La formation des diplomates reposera sur deux temps forts dans la carrière :
 - 1) un cycle de formation initiale à destination des nouveaux agents (formation théorique, pratique et immersion) ;

2) un cycle de perfectionnement des cadres en milieu de carrière. Ce cycle permettra d'identifier les éléments les plus prometteurs qui pourraient bénéficier d'une accélération de leur carrière.

- L'école développera une vocation internationale à travers l'accueil en formation continue d'auditeurs étrangers et français. Elle pourra nouer des partenariats avec de grands organismes de formation et de recherche français et étrangers permettant ainsi au Quai d'Orsay d'étendre son rayonnement.

ZOOM

Dès le printemps 2010, accueil des premiers élèves en formation initiale. L'école se mettra en place progressivement d'ici à l'automne 2011. Les formations se dérouleront pour l'essentiel à La Courneuve.

Source : Maae

III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

A. UNE CROISSANCE CONTINUE DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES, QUI PÈSE SUR LES ACTIONS BILATÉRALES

Le poids des contributions obligatoires au sein de son budget est ainsi retracé par le MAEE :

« Les contributions obligatoires versées par le Ministère des Affaires étrangères et européennes dépendent du programme 105 aux actions n° 2 (action européenne) et n° 4 (contributions internationales), qui représentent respectivement en 2010, 3,25 % et 42,61 % des autorisations d'engagement du programme. L'évolution de nos contributions obligatoires en gestion (hors OMP) depuis 2000, (en euros) est récapitulée dans le tableau ci-dessous :

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
364 273 485	285 656 038	391 535 963	375 240 069	348 899 208	370 371 681	392 905 641	427 363 869	400 055 589	432 652 057

Les 15 premières organisations représentent environ 85 % de nos obligations financières.

Les budgets des organisations internationales couvrant une année civile, la majorité des contributions sont versées en début d'année, entre janvier et février.

Le barème des organisations est, dans la plupart des cas, lié à celui de l'ONU, calculé en prenant en compte la part dans le revenu mondial avec deux corrections majeures: un plafond de 22 % (de facto pour les Etats-Unis) et une décote pour les pays à faible revenu par habitant (RNB/h). »

La quote-part française à l'ONU est de 6,3 %, alors que la part du PIB français dans la richesse mondiale est estimée à 4,7 % en 2009. Lors de son audition devant la commission, le ministre a annoncé que plusieurs pays occidentaux, dont la France, soutenaient l'ouverture de négociations sur le rééquilibrage des contributions à l'ONU, par une plus grande participation financière des pays émergents, comme le Brésil, l'Inde ou la Chine.

L'évolution des crédits attribués, sur le programme 105, aux 15 plus fortes contributions obligatoires de 2000 à 2009 est retracée dans le tableau suivant :

Programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde
Historique des 15 contributions les plus importantes depuis 2000
Valeur exprimée en euros

	ORGANISATION	2 009	2008	2007	2 006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
ACTION N°2 : Action européenne											
ONU	ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU)	113 599 087	77 971 344	81 358 530	81 358 530	81 358 530	68 024 357	84 353 212	81 729 937	68 853 049	68 271 408
CE	CONSEIL DE L'EUROPE	33 084 000	33 652 927	34 365 966	33 755 481	32 494 292	31 193 463	29 874 239	28 797 758	27 596 770	26 590 674
OTAN	ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)	27 373 000	25 700 207	29 694 000	25 849 346	20 522 387	23 595 520	28 784 350	30 269 862	28 011 638	20 915 891
OMS	ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE (OMS / WHO)	22 534 378	20 482 000	21 523 083	23 676 666	19 826 001	22 066 197	23 028 709	30 824 989	29 720 411	26 882 660
OAA/FAO	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (OAA/FAO)	21 922 635	21 098 302	19 598 223	19 951 841	19 590 374	20 030 647	17 616 180	23 671 748	22 889 292	21 350 744
AIEA	AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE (AIEA)	20 892 189	19 967 889	19 583 081	19 283 287	18 387 792	18 562 130	18 694 351	18 901 350	19 600 770	18 282 105
OCDE	ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE-OECD)	20 610 903	24 449 947	25 344 122	23 686 591	23 645 240	18 522 037	25 026 586	21 012 864	19 468 827	18 756 898

OIT	BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (ILO / BIT)	16 554 446	15 739 518	13 424 372	14 348 213	13 822 406	14 862 566	15 642 643	16 684 411	13 360 649	14 687 304
OSCE	ORGANISATION POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE (OSCE)	15 622 993	17 625 663	16 596 512	16 453 213	15 996 008	16 504 842	18 364 033	19 349 335	20 720 050	25 356 605
UNESCO	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO)	14 851 740	15 670 229	15 524 731	15 830 872	15 227 547	15 173 373	20 616 377	23 087 213	22 024 633	22 474 488
TPIY	TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR L'EX-YOUGOSLAVIE	9 729 273	7 911 523	8 611 278	7 707 440	8 320 390	8 150 485	7 799 846	8 748 691	6 861 970	6 670 460
TPIR	TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA	8 277 155	5 629 288	6 961 155	6 837 306	6 389 581	5 852 024	6 415 307	7 068 074	6 785 145	5 980 398
ONUDI	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL (ONUDI-UNIDO)	6 636 421	6 099 300	6 183 272	6 822 390	6 023 587	6 528 637	5 987 670	6 115 410	6 239 041	6 215 687
OTICE	COMMISSION PREPARATOIRE DE L'ORGANISATION POUR LE TRAITE D'INTERDICTION COMPLETE DES ESSAIS NUCLEAIRES (OTICE-CTBTO)	4 848 754	4 624 126	5 090 576	5 215 093	4 894 495	3 862 560	3 713 983	5 585 375	5 631 179	4 796 949
IUE	INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN DE FLORENCE	4 450 224	4 297 005	4 140 702	4 037 612	3 923 001	3 816 918	3 725 258	3 321 100	3 203 767	3 117 378

Source : MAEE

Au sein des contributions versées à l'ONU, les sommes versées pour le financement des opérations de maintien de la paix¹ (OMP) sont les suivantes :

Contributions françaises aux OMP créées depuis 2000

Opération	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MINUK	41 506 000 €	40 305 000 €	15 458 000 €	18 333 000 €	21 275 000 €	15 109 000 €	5 911 000 €	15 130 000 €	10 847 104 €
MONUC	16 967 000 €	26 284 000 €	47 110 000 €	38 051 000 €	31 762 000 €	52 114 000 €	76 053 000 €	44 077 000 €	54 333 648 €
MINUL	0 €	0 €	0 €	0 €	58 574 000 €	51 875 000 €	36 006 000 €	47 491 000 €	44 577 731 €
ONUCI	0 €	0 €	0 €	0 €	18 093 000 €	23 098 000 €	23 307 000 €	24 926 000 €	24 013 429 €
MINUSTAH	0 €	0 €	0 €	0 €	16 045 000 €	26 096 000 €	27 754 000 €	33 494 000 €	30 811 429 €
MINUS	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	33 608 000 €	65 189 000 €	57 218 000 €	32 452 549 €
FINUL II	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	59 736 000 €	36 332 302 €
MINUT	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	11 928 000 €	8 338 774 €
MINUAD	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	113 168 907 €
MINURCAT	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	21 218 561 €

Les montants indiqués tiennent compte des excédents de trésorerie constatés les années précédentes.

L'ONU rencontre de nombreuses difficultés à faire aboutir ses OMP à des résultats probants, pour de multiples raisons qui sont analysées par l'article figurant en annexe III.

Le personnel civil affecté, sur le terrain, à l'ensemble des Opérations de Maintien de la Paix (OMP) et Missions politiques spéciales de l'ONU s'élève à 7054 agents, dont 2977 administrateurs (encadrement). **Avec 2,42 % des effectifs** (171 Français, dont 123 administrateurs), **la France est présente dans 13 opérations de maintien de la paix, 2 Missions d'assistance** (Afghanistan et Irak), **2 Missions politiques spéciales** (Népal, Liban), et 4 Bureaux sur le terrain (Burundi, RCA, Somalie, Jérusalem). **Cinquième contributeur, la France participe à hauteur de 7,44 % au budget des OMP.** Le tableau inséré page 21 donne les chiffres comparatifs des effectifs pour l'année 2008 et l'année 2009.

La France participe à 9 opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations unies. Avec 1 883 personnels déployés au 31 juillet 2009, elle est le 16ème contributeur des Nations Unies, et le deuxième, parmi les grands pays industrialisés, après l'Italie. L'essentiel de ses effectifs (1 445 hommes) sont engagés dans le cadre de la FINUL (Liban). La FINUL a vu son mandat et son dispositif considérablement remaniés à la suite des affrontements de l'été 2006, conduisant à doubler les effectifs français engagés dans les OMP. La France est, ainsi, le premier contributeur des membres permanents du Conseil de sécurité à cette opération.

La France est engagée au sein de :

- La FINUL II (Force intérimaire des Nations Unies au Liban), où elle déploie 1 445 militaires (1 626 en 2008, 1 633 en 2007 et 592 en 2006) ;

¹ Les dates, intitulés et effectifs affectés à ces OMP figurent en annexe à ce rapport

- La MINURCAT (Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad), où elle déploie 303 militaires et 17 policiers (18 policiers en 2008. OMP créée en septembre 2007) ;

- La MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti), où elle déploie 60 policiers et 2 militaires (Total de 66 personnels en 2008, 39 en 2007 et 42 en 2006) ;

- L'ONUCI (Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire), où elle déploie 9 militaires, 11 policiers et 2 observateurs militaires (180 militaires, 10 policiers et 2 observateurs militaires entre 2006 et 2008) ;

- La MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo), où elle déploie 9 policiers et 7 observateurs militaires (9 policiers et 4 observateurs entre 2006 et 2008) ;

- La MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un referendum au Sahara occidental), où elle déploie 13 observateurs militaires (Total 14 observateurs en 2008, 15 en 2007 et 20 en 2006) ;

- La MINUAD (Opération hybride UA/ONU au Darfour), où elle déploie 1 policier (2 militaires en 2008. OMP créée en juillet 2007) ;

- L'ONUST, où elle déploie 2 observateurs militaires (Total identique en 2007 et 2008 et 4 observateurs en 2006) ;

- La MINUL (Mission des Nations Unies au Liberia), où elle déploie 2 militaires (1 militaire entre 2006 et 2008).

L'évolution du 1^{er} janvier 2008 au 1^{er} janvier 2009 et le pourcentage des effectifs civils français sont récapitulés dans le tableau suivant :

**- TABLEAU X -
MISSIONS ET OPERATIONS DE TERRAIN - EFFECTIFS DES PERSONNELS CIVILS
(JANVIER 2009)**

		EFFECTIFS		EFFECTIFS FRANCAIS		POURCENTAGE DE FRANCAIS	
		2009	2008	2009	2008	2009	2008
ONU		6836	6068	168	174	2,46%	3,42%
BANUGBIS	Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissao	10	13	0	0	0,00%	0,00%
BINUB	Bureau intégré des Nations Unies au Burundi	124	121	7	8	5,65%	6,61%
BINUSIL	Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone	22	76	0	1	0,00%	1,32%
BONUCA	Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine	26	25	2	2	7,69%	8,00%
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban	323	308	3	3	0,93%	0,97%
FNUOD	Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (hauteurs du Golan)	38	40	1	0	2,63%	0,00%
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan	271	227	7	4	2,58%	1,76%
MANUI	Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak	303	289	3	5	0,99%	1,73%
MINUAD	Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour	823	245	5	7	0,61%	2,86%
MINUEE	Mission des Nations Unies en Ethiopie et en Erythrée	94	147	0	0	0,00%	0,00%
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo	379	468	9	13	2,37%	2,78%
MINUL	Mission des Nations Unies au Liberia	489	507	2	1	0,41%	0,20%

MINURCAT	Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad	325	26	14	3	4,31%	11,54%
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	97	96	0	1	0,00%	1,04%
MINUS	Mission préparatoire des Nations Unies au Soudan	774	864	10	8	1,29%	0,93%
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti	499	498	33	39	6,61%	7,83%
MINUT	Mission intégrée des Nations Unies au Timor Oriental	359	336	8	8	2,23%	2,38%
MONUC	Mission des Nations Unies dans la République démocratique du Congo	966	924	35	47	3,62%	5,09%
MONUG	Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie	107	99	3	3	2,80%	3,03%
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire	430	407	20	16	4,65%	3,93%
ONUST	Opérations des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (Moyen-Orient)	97	106	0	0	0,00%	0,00%
UNFICYP	Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre	40	37	1	0	2,50%	0,00%
UNIIC	Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies (Beyrouth)	136	130	3	3	2,21%	2,31%
UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies en Inde et au Pakistan	23	25	0	0	0,00%	0,00%
UNOWA(1)	Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest	10	5	0	0	0,00%	0,00%
UNPOS	Bureau politique des Nations-Unies pour la Somalie	36	18	1	1	2,78%	5,56%
UNSCO	Coordinateur spécial des Nations-Unies dans les Territoires occupés	30	30	1	1	3,33%	3,33%
UNTOP	Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la paix au Tadjikistan	5	1	0	0	0,00%	0,00%

L'importance et la qualité des effectifs français au sein des OMP sont reconnues, mais n'influencent pas la quote-part financière due par notre pays au **budget de l'ONU, dont les trois quarts sont aujourd'hui dévolus au financement des OMP**, à hauteur de 7,8 milliards de dollars prévus pour 2010. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité, dont l'aval est requis pour la création ou la prolongation des OMP, la France acquitte une quote-part supérieure, de 7,4 % à celle due au budget régulier, de 6,3 %.

Lors de son audition par la commission, M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a souligné que, en association avec le Royaume-Uni, la France plaidait pour une meilleure prise en compte des coûts prévisionnels dans les décisions de création ou de reconduction des OMP, volonté qui a été actée par une résolution du Conseil de sécurité adoptée en août 2009.

Cette volonté de maîtrise des coûts financiers doit être activement soutenue par le Parlement, car la rigueur qui affecte les crédits dévolus aux programmes 105 et 151 semble loin d'être la règle à l'ONU, comme dans l'ensemble des institutions internationales. Or les crédits requis par les contributions obligatoires amputent ceux dévolus aux actions bilatérales, dont l'utilisation relève entièrement de notre pays, et dont l'impact sur notre rayonnement à l'étranger est déterminant.

Parmi les actions qui devraient être appuyées, figure la coopération de sécurité et de défense.

B. UNE COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE À CONFORTER

Le projet annuel de performance pour 2010 précise sur ce sujet que : « l'action rassemble les crédits correspondant à la mise en œuvre des projets de coopération de sécurité et de défense. Ces projets de coopération s'inscrivent dans le cadre des orientations fixées en Conseil de défense et sont mis en œuvre en liaison avec les directions géographiques compétentes. Ils sont menés en partenariat avec des États étrangers, notamment, pour 80 % d'entre eux, en Afrique subsaharienne. Ces projets font l'objet de conventions préparées et validées par la **Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD)**.

Les crédits de l'action ne comprennent pas la coopération militaire opérationnelle, qui relève du ministère de la défense. Cependant, les actions conduites par le MAEE, au titre de la coopération militaire et de défense, sont conçues et exécutées en étroite liaison avec le ministère de la défense. Depuis 2009, la direction de la coopération de sécurité et de défense se voit affecter les crédits de sécurité intérieure civile qui restent à ce stade logés sur le programme 209.

Ces projets de coopération prolongent et soutiennent l'action de la France dans les États partenaires et participent de notre action diplomatique. Ils s'articulent autour de trois volets principaux :

- **la formation des élites et des cadres militaires** des pays partenaires avec fourniture des équipements associés ;

- **l'ingénierie de sécurité et de défense** (conseil, audit) avec fourniture des équipements associés ;

- **la conception, l'animation, la coordination et la réalisation de la coopération de sécurité et de défense** (fonctions de direction et de soutien en France et à l'étranger).

L'action regroupe les crédits afférents à la rémunération du personnel, qu'il soit à l'administration centrale ou à l'étranger, à la réalisation de stages (essentiellement en écoles militaires en France et à l'étranger), à la commande de matériels et d'équipements (50 % par l'administration centrale et 50 % sur les crédits délégués à l'étranger) et à la réalisation de travaux d'infrastructure à l'étranger. »

Il faut regretter que les crédits d'intervention affectés à cette action, dont les résultats positifs ne se recueillent qu'à moyen terme, ont été notablement réduits de 10 millions d'euros dans le budget 2009, et sont stables depuis, alors que les demandes émanant de pays étrangers très divers augmentent.

1. Des moyens financiers sous l'emprise de la rigueur...

De 2000 à 2010, les montants financiers alloués à notre coopération de défense sont passés de 115 à 91,6 millions d'euros, l'essentiel des réductions affectant les crédits d'intervention. Dans le PLF 2010, en effet, 60 millions d'euros sont inscrits au titre 2 pour la rémunération des 317 coopérants (318 en 2000). En revanche, les crédits d'intervention ont reculé de 42 à 31,6 millions d'euros de 2007 à 2008, se maintiennent à ce niveau depuis lors et devraient y rester en 2011, d'après le cadrage du budget triennal.

Cette évolution est retracée dans le tableau suivant :

Budgets depuis 2000 en €

Année	2000	2001	2002	2003	2004
Budget	115 071 828	109 835 436	103 512 984	93 512 984	93 512 984
Année	2005	2006	2007	2008	2009
Budget	93 512 984	112 515 722 ²	106 096 252	97 987 683	91 615 245
Année	2010				
Budget	91,6				

(Source : MAEE)

Une stabilisation des crédits d'intervention est programmée en 2010-2011 ; ils devraient voir leur niveau maintenu à 31,554 millions d'euros pour 2010 et 2011.

Dans le même temps, le nombre et la répartition des coopérants évoluaient comme suit :

Nombre de coopérants par année et par zone :

Année	2000	2001	2002	2003	2004
Afrique subsaharienne	318	313	303	282	289
Hors Afrique subsaharienne	85	93	87	75	69
TOTAUX	403	406	390	357	358
Année	2005	2006	2007	2008	2009
Afrique subsaharienne	282	279	271	269	261
Hors Afrique subsaharienne	73	72	70	68	66
TOTAUX	355	351	341	337	327

² La hausse du budget entre 2005 et 2006 est due à la prise en charge du CAS pension par la DCMD au titre des rémunérations et à la réserve légale.

Année	2010	/	/	/	/
Afrique subsaharienne	253				
Hors Afrique subsaharienne	64				
TOTAUX	317				

Ces effectifs et leur répartition feront l'objet d'un réajustement l'an prochain pour tirer des conclusions du prochain Conseil de défense, prévu pour début 2010.

La répartition des actions prévues pour 2010 sont les suivantes :

Sous-actions	Dépenses prévues en €(CP)
Formation des élites et cadres militaires	20 508 112
Ingénierie de sécurité et de défense	4 834 918
Fonction de direction et soutien en France et à l'étranger	6 210 970
Total	31 554 000

2. ... qui réduisent mécaniquement les capacités d'action

Ainsi, le nombre de stages de militaires étrangers en France ont-ils été diminués : **on comptait 800 stagiaires en France en 2009 contre 1 870 en 2007**. De même, les **capacités d'enseignement du français ont-elles décrues de 50 %**, alors que des demandes sont formulées par de nombreux pays francophones comme l'Ethiopie ou le Kazakhstan.

La régression de ces deux éléments ne produira ses effets négatifs qu'à moyen terme avec, d'ici une quinzaine d'années, un amoindrissement des élites francophones, et une perte d'influence de notre pays dans des secteurs clés. Les pays qui se tournent aujourd'hui vers la France, seront incitées à rechercher d'autres partenaires, faute de réponse adéquate de notre pays.

Il est également paradoxal que, dans une période marquée par la montée de multiples sources d'instabilité, une aide directe encore limitée aux forces armées de pays comme l'Afghanistan et le Pakistan ne puisse être apportée. De même dans la zone vide de forces de sécurité, mais non de populations mouvantes, que constitue **la bande sahélienne**, la France est incontestablement le pays disposant de la meilleure expertise pour soutenir des

Etats fragiles, et dont les moyens ne sont pas à la hauteur des menaces qui pèsent sur eux. Ainsi, les ambitions du **plan Sahel**, dont le premier objectif est la lutte contre Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) doivent être limitées faute des 12 millions d'euros nécessaires.

La Direction présente ainsi la situation et ses priorités :

« Par redéploiement interne de ses crédits, la direction s'efforcera de mettre un terme aux baisses successives supportées par les actions de formation, cœur de métier de la coopération de défense. Le corollaire, cependant, sera de limiter au strict nécessaire les actions de soutien direct et d'ingénierie de sécurité et de défense, alors que les demandes sont fortes (plan Sahel, dossier AFPAC, sécurité maritime, ...).

Le Conseil de défense décidera vraisemblablement, pour les prochaines années, d'un certain nombre de réorientations de la coopération imputée sur le budget mis en œuvre par la DCSD. En toute hypothèse, par la force des choses, cette coopération suivra en 2010, au moins pour sa plus large part, les grandes lignes adoptées pour 2009, qui se traduisent par les priorités suivantes :

- en Afrique subsaharienne :

- pays avec lesquels nous avons des accords de défense, déjà renégociés (Togo, Cameroun) ou en cours de renégociation (Sénégal, Gabon, Djibouti, RCA, RCI, Comores),
- appui à la sécurisation de la zone sahélo-saharienne (Mauritanie, Niger et Mali),
- réseau actuel des ENVR (Ecoles nationales à vocation régionale),
- sécurité maritime des abords du continent africain (projet de centre d'instruction maritime en Guinée équatoriale pour le Golfe de Guinée) et projet de centre de formation appuyé par l'UE à Djibouti pour le Golfe d'Aden) ;

- l'Afrique du Nord (Maroc et Tunisie) ;

- le Moyen-Orient et, au Levant, le Liban et la Jordanie ;

- en Asie, l'effort sera concentré sur l'Afghanistan, le Pakistan, la Malaisie, l'Indonésie, le Cambodge, et, s'agissant de l'Asie centrale, le Tadjikistan, le Kirghizistan et le Kazakhstan ;

- en Europe : dans les Balkans, la Serbie, la Bosnie, la Croatie, et la réalisation, pour ce qui incombe à la DCSD, du partenariat stratégique qui sera mis en œuvre avec la majorité des Etats d'Europe centrale ;

- en Amérique latine : le centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix argentin et le Brésil. »

La DCSD fournit également des cadres et des instructeurs à plusieurs écoles africaines de maintien de la paix. Sa priorité porte sur **l'école Alioune Blandin Beye³ de Bamako**, qui forme 800 stagiaires africains chaque année, avec le soutien financier de 11 pays contributeurs, au premier rang desquels se situe le Japon.

Bien que de création récente (2007), l'école bénéficie d'une notoriété qui dépasse largement sa région hôte. Elle forme des officiers aussi bien de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) (61 %) que de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) (17 %), de l'Eastern African Standby Brigade (EASBRIG) (11 %), de l'Union du Maghreb arabe (UMA) (6 %) et de la Southern African Development Community (SADC) (5 %), et **pourrait recevoir un soutien de l'UE à l'issue de l'étude conjointe UE-UA en cours.**

Elle est l'héritière des écoles de maintien de la paix de Zambakro (Côte d'Ivoire) et de Koulikoro (Mali) qui étaient des écoles nationales à vocation régionale (ENVR⁴) soutenues par la France. L'école dispose aujourd'hui d'un statut original – école internationale avec conseil d'administration (CA) – qui la distingue des autres ENVR. Ainsi, sept pays (Royaume-Uni, Suisse, Etats-Unis, Canada, Pays-Bas, Allemagne et Danemark) ont été associés à ce projet, et ont rejoint le Mali et la France, initiateurs du projet, pour participer à sa construction et son équipement. Depuis lors, le Japon et l'Argentine, et la CEDEAO sont également devenus membres du CA.

L'appui de la France au fonctionnement de l'école s'élève au total, en 2009, à 627 000 €. La présence de représentants de la CEDEAO au sein du CA témoigne de la réelle appropriation de cette école par la sous-région, ce qui est fondamental pour la mise en place d'une nouvelle architecture de paix et de sécurité en Afrique.

L'EMP de Bamako a pour mission de contribuer au renforcement des capacités des Etats africains en matière de soutien à la paix, et à la mise en place de la brigade ouest de la force africaine en attente (FAA). A ce titre, elle est chargée de :

- former des stagiaires militaires et civils provenant des Etats africains, notamment des Etats membres de la CEDEAO, en vue de leur permettre de participer à des opérations de soutien de la

³ De nationalité malienne, A. B. Beye (1939-1998) a été ministre des affaires étrangères de son pays de 1979 à 1986, puis Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Angola de 1993 jusqu'à sa mort, dans un accident d'avion.

⁴ Depuis 1997, la France soutient en Afrique un réseau d'écoles nationales à vocation régionale (13 aujourd'hui) qui dispensent, au delà du maintien de la paix, des formations dans différents domaines (formation militaire de base, cours d'état-major, enseignement militaire supérieur, santé, déminage, sécurité intérieure, aéronautique,...) au profit des militaires et des gendarmes africains.

paix menées dans le cadre des Nations Unies, de l'Union Africaine, ou de toutes autres organisations régionales ;

- faire acquérir ou entretenir des connaissances fondamentales, ainsi que des savoir-faire techniques et tactiques liés aux OMP ;
- contribuer au renforcement de la culture de la paix, en dispensant un enseignement pluridisciplinaire, adapté aux réalités africaines et reposant sur les concepts de paix et de sécurité ;
- favoriser les liens entre stagiaires au sein des stages.

Selon l'auditoire, les cours dispensés sont systématiquement bilingues (français et anglais). Une ouverture à la lusophonie est envisagée. Cette diversité constitue un véritable facteur d'intégration régionale et continentale. Depuis son ouverture, l'EMP a formé près de 1 700 stagiaires africains.

Une autre réalisation importante est le centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution (CPADD) de Ouidah (Bénin).

Le CPADD, créé en 2003, est une école nationale à vocation régionale dont la mission consiste à former des stagiaires issus de pays africains constituant la force africaine en attente, origines d'Etats pollués par des mines et les engins explosifs. Depuis 2006, ce centre est ouvert aux ONG (Handicap International, Halte Aux Mines Anti-Personnel,...), qui l'utilisent pour former une partie de leur personnel africain. L'action du CPADD s'inscrit dans le cadre de l'article 6 de la convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (prévention au danger des mines, élimination des mines terrestres et restes explosifs de guerre, destruction des stocks). Le centre propose également des formations répondant aux besoins des programmes de déminage humanitaire et des opérations de maintien de la paix en cours sur le continent africain. **Près de 700 stagiaires ont été formés depuis la création de l'école.**

Au cours des dernières années, de nombreux pays ou organisations internationales ont souhaité participer, d'une façon ou d'une autre, au fonctionnement de ce centre aux côtés du Bénin et de la France. Le Canada a apporté en 2007 une contribution financière de 36 000 € (via la CEDEAO) ; la Belgique a mis en place à partir de 2008 des instructeurs pour des courtes périodes, et a fourni du matériel pédagogique ; l'organisation internationale de la francophonie a financé la traduction des normes internationales validées par le CPADD, ainsi que l'organisation d'un séminaire destiné aux directeurs nationaux de la lutte anti-mines en Afrique; le Japon et le Brésil ont rejoint en 2009 les pays partenaires du centre, l'un en débloquant une contribution de 2,5 M\$, et l'autre en envoyant deux instructeurs. La France met à disposition du CPADD deux coopérants militaires, dont le directeur des études. Sa contribution financière se monte, en 2009, à 505 823 €

La qualité des enseignements dispensés au sein du CPADD, unanimement reconnue, explique la notoriété acquise par ce centre sur la scène internationale. Ainsi, le CPADD a pu nouer au cours des dernières années des liens forts avec de nombreux partenaires internationaux dans le domaine de lutte anti-mines. Il existe ainsi des relations de travail approfondies avec le CNDH (centre national de déminage humanitaire), l'ESAG (école supérieure et d'application du génie), le CIDHG (centre international du déminage humanitaire de Genève), et l'UNMAS (United Nations Mine Action Service ; agence de l'ONU).

Le statut du centre est en cours d'évolution pour en faire un véritable centre international de déminage humanitaire, au service de l'éradication des mines et des restes explosifs de guerre.

Si la France consacre un financement inférieur à celui consenti par d'autres pays occidentaux à l'aide au déminage et l'assistance aux victimes, elle agit de façon déterminante pour la formation de démineurs.

La DCSD est également présente en Europe avec l'Ecole d'Application des Officiers Mihai Viteazul de la Gendarmerie Roumaine, inaugurée en novembre 2002 et résultat de la coopération franco-roumaine débutée en 1999. L'Ecole est une institution à vocation régionale. La modernité des moyens matériels correspond aux standards européens.

Elle assure la formation initiale des officiers issus de l'Académie de Police, ainsi que la formation, pour la première affectation, des officiers qui ont été directement encadrés. Ces derniers suivent les cours de cette école après leur affectation dans la Gendarmerie.

L'Ecole participe aussi à l'organisation et au déroulement du Cours Supérieur International, en coopération avec la Gendarmerie Nationale Française, dont le but est la formation générale et spécifique, valable pour tous les officiers de gendarmerie et pour les forces de police à statut militaire appartenant à des pays avec lesquels la Gendarmerie Roumaine a des relations de coopération.

La DCSD constitue, par ses actions concrètes, en concertation avec les pays où elle opère, un excellent outil de visibilité politique. Son expertise lui vaut d'être sollicitée par des pays disposés à la financer directement, comme la Guinée équatoriale, pour l'ouverture en 2010, d'un centre d'instruction maritime.

Il conviendrait donc, qu'au terme de la période d'application de la révision générale des politiques publiques, une remise à niveau des moyens de la DCSD puisse être faite. Les sommes requises pour un retour à sa pleine activité sont modestes, à hauteur d'une vingtaine de millions d'euros, mais s'accompagneraient de l'efficacité inhérente aux actions bilatérales.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 10 novembre 2009, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est ouvert au sein de la commission.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a exprimé sa préoccupation touchant la baisse des crédits d'aide sociale du programme 151, précisant qu'elle proposerait à la commission un amendement tendant à les augmenter.

M. Robert del Picchia a critiqué l'amendement adopté par l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » à l'initiative de M. François Rochebloine, député de la Loire. Cet amendement transfère 10 % des crédits inscrits, dans le PLF 2010, en faveur de la prise en charge des élèves scolarisés dans les lycées à l'étranger, vers les dépenses immobilières des établissements de l'AEFE. Il a annoncé qu'il déposerait, lors de l'examen des crédits de cette mission par le Sénat, un amendement tendant au retour au budget initial.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a estimé que l'amendement de M. Rochebloine n'était pas judicieux dans sa formulation, mais qu'il constituait une protestation contre l'absence des crédits qui devaient accompagner le transfert des compétences immobilières du MAEE à l'AEFE.

M. André Vantomme a regretté que la politique de révision générale des politiques publiques (RGPP) s'applique avec une rigueur particulière au MAEE, ce qui peut finir par nuire à l'image de la France à l'étranger.

M. Josselin de Rohan, président, a jugé que ce ministère était, en effet, et depuis de nombreuses années, plutôt victime que bénéficiaire des arbitrages budgétaires.

Il a indiqué que le vote sur les crédits de l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'Etat » interviendrait après l'examen du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

ANNEXE I -

AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER,
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES,
LE 20 OCTOBRE 2009

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a tout d'abord précisé le contenu de la mission « action extérieure de l'Etat ». Il a rappelé qu'elle regroupait les moyens des réseaux diplomatiques, consulaires, ceux de l'action culturelle dans les pays développés, les contributions internationales de la France en particulier au système des Nations unies et aux institutions européennes, les crédits en faveur des Français à l'étranger, comme les bourses ou l'action sociale, ceux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), et enfin les moyens de la diplomatie d'influence à destination des pays de l'OCDE. Il a ajouté que le reste des crédits de coopération culturelle relevait de la mission « Aide publique au développement ».

Il s'est félicité de l'augmentation du budget du ministère des affaires étrangères et européennes, qui passe de 4,6 milliards d'euros en 2009 à 4,9 milliards d'euros en 2010, soit une progression de 11 % en crédits d'engagements et de 7 % en crédits de paiements. Il a qualifié le budget de son ministère pour 2010 de budget volontariste, d'engagement et de réforme.

M. Bernard Kouchner a indiqué que le budget 2010 reflétait quatre priorités. En premier lieu, le soutien au multilatéralisme, en particulier à l'ONU. Les contributions internationales, destinées à près de soixante-dix organisations internationales, contre cent quarante en 2007, s'élèvent à 391 millions d'euros en 2010. Il a souligné l'effort accru de sincérité budgétaire avec l'inscription de 50 millions d'euros supplémentaires pour les opérations de maintien de la paix, après une première augmentation de 40 millions d'euros en 2009. Il a rappelé que la France était favorable à ce que les barèmes de contributions, notamment à l'ONU, soient plus équitables et reflètent à leur juste niveau le rôle croissant des pays émergents, ce qui devrait permettre de dégager certaines marges de manoeuvre sur le plan budgétaire.

La deuxième priorité du budget est la traduction des engagements politiques pris au plus haut niveau de l'Etat, notamment concernant la mesure de gratuité de la scolarisation des élèves français à l'étranger, étendue désormais à la classe de seconde. Les moyens alloués aux mécanismes de soutien à la scolarité progressent de 20 millions d'euros, passant de 67 millions d'euros en 2008 à 106 millions d'euros en 2010. 30 000 élèves sur 80 000 bénéficient d'une aide à la scolarité, 9 500 au titre de la gratuité et 20 000 pour les bourses. Dans le même temps, le ministre a souligné l'importance du développement du réseau des lycées français, qui constitue un outil d'influence et une source de rayonnement culturel. L'AEFE voit ainsi sa dotation progresser de 10 millions d'euros pour soutenir l'essor du réseau et l'afflux continu de nouveaux élèves.

La troisième priorité, a énoncé **M. Bernard Kouchner**, porte sur l'action culturelle extérieure, qui bénéficie d'une mesure exceptionnelle de 20 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010, 40 millions d'euros additionnels ayant été accordés par le Premier ministre sur deux ans pour accompagner la réforme du dispositif d'action culturelle engagée avec le soutien du Président de la République.

Enfin, la dernière priorité porte sur le renforcement de la sécurité dans les ambassades. La dotation pour 2010 s'élève à 15,5 millions d'euros, soit une augmentation de 50 % pour les dépenses d'équipement (sécurité passive) et la mise en œuvre de moyens humains (sécurité active), notamment dans les nouvelles zones de menace.

Ce budget est aussi un budget de réforme qui traduit le souhait du ministère de s'inscrire dans l'effort global de maîtrise du train de vie de l'Etat et de modernisation de l'action publique afin que chaque euro soit le plus utilement dépensé.

Le ministère des affaires étrangères et européennes, comme la plupart des autres ministères, poursuit la diminution des effectifs et des moyens de fonctionnement, mais de façon concertée, grâce à une réforme en profondeur des réseaux diplomatique, consulaire, culturel et de coopération. La modernisation de l'outil diplomatique se traduira par la suppression de 255 emplois en 2010, soit une baisse de 2 % des effectifs. Ces efforts seront répartis entre l'administration centrale et l'étranger, où ils seront concentrés sur les grandes ambassades dites « à format d'exception » et les plus petites, c'est-à-dire les trente postes de présence diplomatique, pour lesquels un format type à dix emplois a été défini. Parallèlement, les moyens de fonctionnement à Paris et dans les postes diplomatiques diminuent également de 2 %.

Pour autant, la présence demeure universelle, a indiqué **M. Bernard Kouchner**, car c'est l'atout de la diplomatie française. Le cœur du métier diplomatique, à savoir la veille politique, la protection des Français et la diplomatie d'influence, sera préservé.

M. Bernard Kouchner a également rappelé que le ministère des affaires étrangères et européennes était entré, depuis maintenant près de quinze ans, dans un processus de rationalisation de l'emploi public et il a estimé qu'il était nécessaire de préserver, pour l'avenir, une capacité de redéploiement interne des effectifs, pour les personnels diplomatiques notamment.

S'agissant de la mise en œuvre de la réforme du ministère des affaires étrangères et européennes, le ministre a rappelé que 2009 fut l'année de la réforme de l'administration centrale, mais aussi, avec l'implantation sur les nouveaux sites à la Courneuve et à la Convention, d'une opération immobilière majeure et exemplaire puisqu'à coût nul pour l'Etat.

Il a ensuite énoncé les principales orientations pour 2010 :

- la poursuite de la réforme des opérateurs, avec la transformation de l'opérateur culturel, la création de l'opérateur pour la mobilité et la réaffirmation de la tutelle politique et stratégique du ministère sur l'agence française de développement ;
- la poursuite de la mutation stratégique du réseau autour du principe général de renforcement de l'autorité de l'ambassadeur comme coordonnateur et animateur des services, grâce au regroupement, à la mutualisation et à l'externalisation au moins partielle des fonctions de support des services de l'Etat à l'étranger (achats, intendance, informatique, gestion immobilière), à la modernisation des services consulaires et à la réorganisation du dispositif de diplomatie d'influence.

Concernant la politique d'action culturelle, **M. Bernard Kouchner** a rappelé, en la regrettant, la diminution des crédits en 2009, parfois de 20 %, au sein du programme « rayonnement culturel et scientifique ». Il a indiqué que, pour 2010, les dotations

seront stabilisées autour de 80 millions d'euros pour le programme 185 et en progression si on inclut les crédits de la mission Aide publique au développement, avec 177 millions d'euros, soit une augmentation de 4 % par rapport au programme 209. Il a fait valoir que cette crise des moyens aura permis de révéler une crise de sens de la politique menée, un doute sur les structures, les hommes, les outils et qu'elle fut le point de départ d'une réflexion approfondie sur la modernisation du dispositif.

Le ministre aura prochainement l'occasion de présenter les conclusions de cette réflexion dans le cadre de l'examen du projet de loi sur l'action extérieure de l'Etat, qui a pour objectif de replacer l'action culturelle au coeur de la politique étrangère et de lui donner des moyens renforcés, une organisation lisible et cohérente.

A Paris, une nouvelle agence sera créée sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, qui devrait être placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes, et qui devrait entretenir un lien rénové avec le réseau culturel à l'étranger, ce dernier devant lui aussi être modernisé avec la fusion des services d'ambassade chargés de la coopération culturelle et des centres culturels.

M. Bernard Kouchner a souhaité aussi mentionner quelques sujets de préoccupation. Il s'agit en particulier de la gestion immobilière du ministère qui doit concilier impératifs de prestige et problèmes récurrents de trésorerie. A l'étranger, la réflexion sur un opérateur immobilier progresse, mais le ministre a souhaité que la politique immobilière permette de préserver, dans le choix des implantations, la double dimension de prestige et de sécurité, composante essentielle de l'image de la France. En France, le ministère doit achever l'opération de rénovation du 37, quai d'Orsay, qui restera le coeur et l'emblème de la diplomatie française, pour un coût estimé à 70 millions d'euros, à l'horizon 2012-2013. La capacité d'accueil des bureaux devrait être portée à 1 300 agents au lieu de 900 actuellement, grâce à la récupération de trois étages précédemment occupés par les archives, et le site sera entièrement modernisé. Le ministère pourra définitivement libérer les autres implantations résiduelles qu'il occupe encore aujourd'hui, notamment boulevard des Invalides.

Un autre motif d'inquiétude porte sur l'action sociale dont la dotation budgétaire subira en 2010 une diminution, passant de 19 millions d'euros en 2009 à 17,5 millions d'euros l'an prochain. Il faudra trouver des marges de manœuvre, afin de maintenir au mieux l'effort de solidarité vis-à-vis des ressortissants les plus démunis à l'étranger, et mettre à profit les progrès de la citoyenneté européenne et le principe de non-discrimination en matière d'action sociale au bénéfice de nos compatriotes résidant dans les pays de l'Union européenne. Les postes consulaires veilleront, en application de ce principe, à ce que les ressortissants français puissent accéder pleinement aux mécanismes de protection sociale de leur pays de résidence.

Enfin, bien que cela ne fasse pas partie de la mission « action extérieure de l'Etat », le ministre a souhaité souligner l'effort consenti par la France pour soutenir sa trajectoire d'aide publique au développement. Au seul titre bilatéral, un effort important en faveur de l'aide aux projets est réalisé, notamment au profit de l'Afghanistan et du Pakistan, avec 50 millions d'euros par an, ce qui fait de la France le 6e contributeur.

L'objectif de 0,7 % du PNB consacré à l'aide publique au développement nécessitera toutefois d'autres efforts financiers et des solutions innovantes. C'est le sens de la contribution sur les transactions financières que la France a proposée à ses partenaires, et qui, à un taux très faible de 0,005 % (soit 5 centimes prélevés sur une transaction de 1 000 euros), permettrait de lever 30 à 40 milliards d'euros par an.

Puis un débat s'est ouvert au sein de la commission.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis des crédits du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », s'est inquiétée de la réduction des crédits affectés à ce programme. Elle a souligné que la note Achille permettait, en quatre pages, de passer de l'affichage d'une progression de 11,1 % à la réalité, c'est-à-dire une augmentation réelle de 1,4 %. S'agissant, en particulier, du financement des bourses destinées aux élèves étrangers, elle a relevé leur diminution de 20 à 15 millions d'euros de 2009 à 2010, soit -25 % pour le programme 185 et de 81 à 72 millions d'euros pour le programme 209 « Aide publique au développement ». Elle a évoqué plusieurs décisions récemment prises par le ministère français de l'enseignement supérieur et de la recherche rendant plus strictes les conditions d'attribution des bourses et compliquant les démarches à accomplir par les étudiants étrangers souhaitant venir en France. Ainsi, vient d'être créée une procédure d'inscription en ligne dénommée « Admission post-bac », concurrente de la procédure « Centre pour les études en France » créée depuis plusieurs années par le ministère des affaires étrangères et européennes. **Mme Monique Cerisier-ben Guiga** s'est également alarmée d'une possible fiscalisation des bourses doctorales attribuées à ces étudiants. Puis elle a évoqué la réforme de l'action culturelle extérieure de la France, rappelant qu'un récent rapport cosigné par les présidents de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et adopté à l'unanimité par les deux commissions recommandait le rattachement du réseau culturel français à la future agence chargée de la coopération culturelle extérieure, et a souhaité connaître le sentiment du ministre sur ce point au regard de la nouvelle expertise qu'il a demandée. Elle a souligné combien le budget alloué à l'agence française pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) était insuffisant pour faire face à la fois à la scolarisation des élèves français à l'étranger et aux nécessaires rénovations immobilières auxquelles doivent procéder certains établissements.

Elle a déploré le coût croissant engendré par la prise en charge, par la France, des frais de scolarité des élèves français inscrits dans les établissements d'enseignement à l'étranger, et s'est inquiétée de la réduction du montant des bourses attribuées sur critères sociaux.

Enfin, elle a fait valoir que le message adressé à nos compatriotes installés en Guinée était contradictoire, puisqu'on les presse de quitter ce pays, mais qu'aucune évacuation officielle n'a été organisée. Elle a souligné l'opportunité d'une évacuation partielle des Français les plus démunis, sélectionnés sur critères sociaux.

M. Josselin de Rohan, président, remplaçant M. André Trillard, rapporteur pour avis des crédits des programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », et 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », empêché, a salué l'augmentation de 6 % des crédits de paiement attribués dans le projet de loi de

finances pour 2010 au financement des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU. Il a souhaité connaître l'état des négociations en cours, au sein des contributeurs aux Nations unies, sur l'évolution des quotes-parts versées par les principaux pays contributeurs. Il a déploré que l'augmentation constatée des crédits affectés au programme 151, soit 20 millions d'euros, soit entièrement consacrée à la prise en charge du coût de la scolarité des élèves français de seconde, et que l'ensemble des autres éléments de ce programme soit en baisse. Il s'est enquis de la nature des transferts de certaines compétences des postes consulaires limitrophes aux préfectures et mairies françaises frontalières. Enfin, il a interrogé le ministre sur l'existence éventuelle de règles régissant l'actualisation des sites « pays » accessibles par le portail « Affaires étrangères », précisant que leur cadence de mise à jour était très disparate, parfois trop lente.

En réponse, le ministre a apporté les éléments suivants :

- les bourses financées directement par les crédits des services d'action culturelle et de coopération ont en effet régressé de 108,3 millions d'euros en 2008 à 83 millions en 2009, puis à 88 millions en 2010. Le ministère a cependant demandé aux postes que ces bourses constituent une priorité par rapport aux stages, en s'appuyant éventuellement sur des cofinancements avec des entreprises ou des collectivités territoriales ;

- les procédures d'admission post-bac mises en place en janvier 2009 pour des titulaires d'un baccalauréat étranger, par le ministère de l'enseignement supérieur, s'ajoutent, en effet, aux modalités d'inscription sur le site Campus France ; cette source de confusion doit faire l'objet d'une concertation interministérielle, tout comme le statut des salariés chercheurs doctorants, dont la venue en France découle d'une logique d'invitation plus que d'une rémunération salariale. S'agissant de la tutelle de la future agence de la mobilité internationale, le ministère des affaires étrangères et européennes plaide pour une tutelle unique à son profit et pour une représentation des autres ministères du conseil d'administration. L'ensemble de ces éléments est soumis à l'arbitrage du Premier ministre, puis, si nécessaire, du Président de la République ;

- s'agissant du réseau culturel à l'étranger, **M. Bernard Kouchner** a rappelé sa volonté d'établir un lien fort entre l'agence et le réseau. Les moyens lui seront donnés pour ce faire. Toutefois, une étude approfondie des conséquences administratives et budgétaires d'un rattachement a été demandée et vient d'être remise. Les éléments en seront communiqués au Parlement. Les ultimes arbitrages sur le périmètre de l'Agence culturelle extérieure ont été rendus la semaine dernière ; il apparaît cependant que les moyens financiers requis pour rattacher le réseau culturel extérieur à l'Agence seront importants, et qu'un délai de deux à trois ans sera nécessaire pour procéder aux ajustements souhaitables et mettre en place le dispositif administratif et institutionnel. Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat devrait être examiné au Sénat avant la fin de l'année 2009 et discuté par l'Assemblée nationale en février 2010 ;

- 30 000 élèves français à l'étranger, sur un total de 90 000, bénéficient aujourd'hui de la prise en charge du coût de leur scolarité par l'État ; un audit sera réalisé durant le mois de juillet 2010 pour mesurer toutes les conséquences de cette gratuité, et

intégrer, si nécessaire, le contexte social et salarial des familles expatriées pour moduler cette prise en charge ;

- la France est le pays européen qui accorde le plus d'aides sociales à ses citoyens expatriés, soit 5 404 allocataires en 2009. La baisse, préoccupante, de 10 % des crédits consacrés à cette aide nécessite de trouver des marges de manœuvre. Ainsi, 244 allocations seront supprimées au sein de l'Union européenne et leur prise en charge transférée aux Etats membres.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a souligné que, en 1996, l'équivalent de 15 millions d'euros était attribué aux 900 000 Français expatriés, alors que, en 2009, ce sont 14,8 millions d'euros dont ont bénéficié le 1,4 million de Français établis hors de France, ce qui démontre l'importance de la dégradation, en monnaie constante.

En réponse, le ministre a précisé que nos postes à l'étranger ont reçu pour consigne de suivre avec beaucoup d'attention les cas des expatriés en situation sociale critique.

S'agissant de la Guinée, le ministre a tout d'abord rappelé la très ferme condamnation des exactions et du régime en place. Aucun ordre d'évacuation n'a été adressé à nos compatriotes. L'école française de Conakry est restée fermée du fait de l'incertitude politique et 700 Français sur 2 500 ont quitté ce pays, soit pour le Sénégal, soit pour la France. En cas de nécessité, des rapatriements pour indigence seront financés par les crédits d'urgence du centre de crise.

Aux questions de **M. André Trillard**, **M. Bernard Kouchner** a répondu que :

- en accord avec le Royaume-Uni, la France a demandé, au début de l'année 2009, que la dimension budgétaire des futures OMP soit prise en compte, dès leur conception, par les instances dirigeantes de l'ONU ; le Conseil de sécurité a pris acte de cette demande dans sa résolution du 5 août 2009 ;

- la France représente aujourd'hui environ 4,7 % de la richesse mondiale, alors que sa quote-part à l'ONU s'élève à 6,3 %. Des discussions sont en cours pour faire évoluer cette proportion, en prenant en compte la montée en puissance financière des pays émergents comme le Brésil, l'Inde, la Chine, notamment ; un réajustement du barème suppose un engagement politique au plus haut niveau ;

- les élèves étrangers inscrits dans les établissements d'enseignement français sont passés de 192 000 à la rentrée 2008 à 272 000 à la rentrée de 2009. Ces chiffres, fournis par l'AEFE, démontrent la forte attractivité des établissements français d'enseignement. Le bilan d'étape, prévu pour juillet 2010, sera élaboré en concertation avec l'AEFE ;

- la baisse des crédits du programme 151 n'est pas liée à la gratuité mais à l'effort de solidarité demandé par le Gouvernement ;

- les transferts de compétence des consulats aux préfetures et mairies découlent d'un accord passé avec l'Allemagne, qui permet à la préfeture du Bas-Rhin et à la mairie de Strasbourg de délivrer les cartes nationales d'identité, dont 103 ont été établies de janvier à juillet 2009, ainsi que les passeports, au nombre de 60 pour la même période, au bénéfice des Français résidant en Allemagne dans la région frontalière ;

- les fiches « pays » figurant sur le site du ministère des affaires étrangères et européennes sont réalisées par la Direction géographique compétente, avec une consigne d'actualisation tous les deux mois ; cette consigne passe à quatre jours en

cas de crise ; quant à la fiche « conseils aux voyageurs », elle peut évoluer plusieurs fois par jour, comme cela a été récemment le cas pour la Guinée.

M. Jean-Pierre Chevènement a constaté que le budget du ministère des affaires étrangères et européennes accompagnait la révision générale des politiques publiques (RGPP) avec une baisse de 2 % des effectifs et des crédits de soutien. Il s'est inquiété des conséquences de l'application du futur traité de Lisbonne comportant la création d'un service d'action extérieure européen. Interrogeant le ministre sur les moyens de contrôle dont il disposait pour que les rémunérations offertes par ce service ne soient pas de nature à attirer les meilleurs agents de son ministère, il a affirmé qu'il conviendrait d'harmoniser les rémunérations perçues par les collaborateurs de la Commission européenne avec celles des diplomates français, nettement moins importantes, faute de quoi surgirait un risque d'exode des personnels les plus qualifiés. Il s'est par ailleurs inquiété des pouvoirs de nomination que conserverait le ministre en ce domaine.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a déploré la baisse des crédits d'aide sociale, et a souhaité qu'une coopération s'instaure avec le ministère des affaires sociales. Elle a attiré l'attention du ministre sur les petites structures d'enseignement qui complètent utilement les établissements de l'AEFE, prenant l'exemple de la Grande-Bretagne où le seul lycée français était situé à Londres. Enfin, elle a déploré que, parallèlement à la ratification par la France du traité d'Oslo bannissant les armes à sous-munitions, seuls 300 000 euros aient été consacrés par la France à l'aide au déminage et à l'assistance aux victimes, alors que le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les Etats-Unis d'Amérique y consacraient des budgets bien supérieurs, allant de 13 à 20 millions d'euros.

M. Daniel Reiner a également déploré la baisse des crédits affectés au traitement des « restes explosifs ». Il a souhaité savoir où en était l'application de la convention récemment conclue avec le Vatican sur la validation mutuelle des diplômes.

M. Jean Besson a regretté la baisse des crédits de fonctionnement alloués aux réseaux diplomatique et consulaire, et s'est interrogé sur l'extension possible d'une mise en commun des moyens avec d'autres pays européens, à l'image de ce qui se fait avec l'Allemagne au Kazakhstan.

Mme Dominique Voynet s'est alarmée de la situation critique des populations rom en Île-de-France, face à laquelle les élus locaux sont démunis et qui crée parfois de vives tensions. Elle a rappelé que le préfet d'Île-de-France avait réuni des élus autour de tables rondes, mais qu'il convenait de mener en amont, dans les pays membres de l'Union européenne dont ces Rom sont originaires, une action de stabilisation de ces populations.

En réponse, le ministre a précisé que :

- le service d'action extérieure de l'Union européenne sera constitué sur fond d'arbitrages entre le Conseil, la Commission et les vingt-sept Etats membres. Ces Etats auront la tâche d'établir un équilibre politique entre leurs représentants, et proposeront des niveaux communs de rémunération ;

- il convient de donner plus de moyens à la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), qui permettra de renforcer la présence de l'Europe dans le monde à travers une politique et des positions communes qui font aujourd'hui souvent défaut.

Cette politique commune n'entraîne naturellement pas une absorption des politiques nationales dont les réseaux diplomatiques conservent toute leur pertinence. Ce sont les pays européens qui nommeront au Service d'action extérieure de l'UE et qui proposeront au Conseil et à la Commission les mesures d'harmonisation nécessaires ;

- la France consacre, en effet, malheureusement, peu d'argent aux actions de déminage, bien qu'elle fournisse de nombreux experts très bien formés pour y procéder ;

- le ministère français de la défense est chargé d'un programme sur dix ans de destruction coordonné des munitions interdites par les conventions internationales ;

- c'est avec l'Allemagne que les co-localisations sont les plus nombreuses, avec une maison diplomatique au Mozambique et au Bangladesh, un futur centre culturel conjoint à Moscou ou un consulat allemand au Brésil, à Rio, dans la Maison de France. De plus, se généralise une entraide des services européens pour la délivrance des visas. Cette mutualisation conduit à de bons résultats en matière consulaire, mais les ambassades doivent rester nationales. La présence de postes diplomatiques français dans quasiment tous les pays du monde pourra faire l'objet d'évolutions dans les plus petits de ces pays ;

- un important programme européen est en cours pour améliorer la situation des Rom, mais il produit peu d'effet tant ces populations sont mues par l'aspiration à la mobilité. Une concertation existe entre la France d'une part, et la Bulgarie et la Roumanie d'autre part, principaux pays de départs, pour stabiliser et scolariser ces populations, sans effet majeur. Ceux des Rom qui sont renvoyés dans leur pays d'origine reviennent, pour la plupart, en France ;

- la mise en œuvre effective de l'accord sur la reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur implique la publication, par le Saint Siège, de la liste des institutions et diplômes qu'il accrédite en conformité avec le Processus de Bologne (Convention du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance des qualifications d'enseignement supérieur). Cette liste est en cours d'élaboration par le Saint Siège.

ANNEXE II –
LISTE DES OMP CRÉÉES DEPUIS 1999

I. Liste des OMP créées depuis 1999, date de leur création, nombre et nationalité des personnels militaires et civils affectés à chaque OMP.

Depuis 1999, 11 OMP des Nations Unies ont été créées, sur un total actuel de 16 OMP.

Les deux dernières OMP créées en 2007 (MINUAD et MINURCAT) sont toujours en cours de déploiement et de montée en puissance.

A. MINUK (Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo).

Date : 10 juin 1999 ; Résolution n° 1244.

L'effectif total de la MINUK est de 17⁵ personnels (policiers et observateurs militaires). 13 nationalités sont représentées au sein de la MINUK.

La France ne participe plus à cette OMP.

B. MONUC (Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo).

Date : 30 novembre 1999 ; Résolution n° 1279.

L'effectif total de la MONUC est de 18739 personnels (militaires, policiers et observateurs). 57 nationalités sont représentées au sein de la MONUC.

La France participe à hauteur de 9 policiers et 7 observateurs.

Les principaux pays contributeurs sont :

- Inde (4267 militaires, 248 policiers et 54 observateurs)
- Pakistan (3590 militaires et 49 observateurs)
- Bangladesh (1332 militaires, 250 policiers et 29 observateurs)
- Uruguay (1323 militaires et 44 observateurs)
- Afrique du sud (1206 militaires et 15 observateurs)
- Népal (1330 militaires et 24 observateurs)
- Maroc (831 militaires et 4 observateurs)

⁵ Tous les chiffres sont tirés des statistiques officielles de l'ONU et sont datés du 31 juillet 2009.

C. MINUL (Mission des Nations Unies au Liberia).

Date : 19 septembre 2003 ; Résolution n° 1509.

L'effectif total de la MINUL est de 11511 personnels (militaires, policiers et observateurs). 62 nationalités sont représentées au sein de la MINUL.

La France participe à hauteur de deux militaires.

Les principaux pays contributeurs sont :

- Pakistan (3064 militaires, 22 policiers et 9 observateurs)
- Bangladesh (2338 militaires, 17 policiers et 11 observateurs)
- Nigeria (1659 militaires, 146 policiers et 14 observateurs)
- Ethiopie (873 militaires et 13 observateurs)
- Ghana (703 militaires, 36 policiers et 8 observateurs)
- Chine (564 militaires, 16 policiers et 2 observateurs)

D. ONUCI (Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire).

Date : 27 février 2004 ; Résolution n° 1528.

L'effectif total de l'ONUCI est de 8394 personnels (militaires, policiers et observateurs). 55 nationalités sont représentées au sein de l'ONUCI.

La France participe à hauteur de 9 militaires, de 11 policiers et de 2 observateurs.

Les principaux pays contributeurs sont :

- Bangladesh (2082 militaires, 252 policiers et 15 observateurs)
- Jordanie (1058 militaires, 382 policiers et 7 observateurs)
- Pakistan (1137 militaires, 125 policiers et 12 observateurs)
- Maroc (726 militaires)
- Ghana (542 militaires, 15 policiers et 8 observateurs)
- Bénin (428 militaires, 54 policiers et 7 observateurs)

E. MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti).

Date : 30 avril 2004 ; Résolution n° 1542.

L'effectif total de la MINUSTAH est de 9158 personnels (militaires, policiers et observateurs). 47 nationalités sont représentées au sein de la MINUSTAH.

La France participe à hauteur de 2 militaires et 60 policiers.

Les principaux pays contributeurs sont :

- Brésil (1282 militaires et 4 policiers)

- Uruguay (1133 militaires et 7 policiers)
- Népal (1076 militaires et 172 policiers)
- Sri Lanka (959 militaires et 2 policiers)
- Jordanie (728 militaires et 323 observateurs)
- Chili (564 militaires et 15 policiers)
- Argentine (562 militaires et 14 policiers)

F. MINUS (Mission des Nations Unies au Soudan).

Date : 24 mars 2005 ; Résolution n° 1590.

L'effectif total de la MINUS est de 9644 personnels (militaires, policiers et observateurs). 67 nationalités sont représentées au sein de la MINUS.

La France ne participe pas à cette opération de maintien de la paix.

Les principaux pays contributeurs sont :

- Inde (2607 militaires, 38 policiers et 18 observateurs)
- Pakistan (1477 militaires, 27 policiers et 17 observateurs)
- Bangladesh (1545 militaires, 22 policiers et 8 observateurs)
- Egypte (817 militaires, 14 policiers et 19 observateurs)
- Kenya (725 militaires, 18 policiers et 4 observateurs)
- Chine (444 militaires, 17 policiers et 12 observateurs)

G. FINUL II (Force intérimaire des Nations Unies au Liban).

Date : 11 août 2006 ; Résolution n° 1701.

L'effectif total de la FINUL est de 12130 personnels (militaires, policiers et observateurs). 31 nationalités sont représentées au sein de la FINUL.

La France, deuxième contributeur, participe à hauteur de 1445 militaires.

Les principaux autres pays contributeurs sont :

- Italie (2673 militaires)
- Indonésie (1248 militaires)
- Espagne (1046 militaires)
- Inde (894 militaires)
- Ghana (874 militaires)
- Népal (866 militaires)

H. MINUT (Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste).

Date : 25 août 2006 ; Résolution n° 1704.

L'effectif total de la MINUT est de 1615 personnels (militaires, policiers et observateurs). 42 nationalités sont représentées au sein de la MINUT.

La France ne participe pas à cette opération de maintien de la paix.

Les principaux pays contributeurs sont :

- Malaisie (213 policiers et 2 observateurs)
- Portugal (197 policiers et 3 observateurs)
- Bangladesh (196 policiers et 3 observateurs)
- Pakistan (168 policiers et 4 observateurs)
- Philippines (153 policiers et 3 observateurs)

I. MINUAD (Opération hybride UA/ONU au Darfour).

Date : 31 juillet 2007 ; Résolution n° 1769.

La France participe actuellement à hauteur de 1 policier.

L'effectif total de la MINUAD est de 16691 personnels (militaires, policiers et observateurs). 54 nationalités sont représentées au sein de la MINUAD.

Cette force est actuellement en cours de montée en puissance et elle doit regrouper à terme 26 000 hommes. Le DOMP espère disposer de 90 % des effectifs prévus d'ici la fin 2009. La pleine capacité opérationnelle ne devrait donc être atteinte qu'en 2010.

Les principaux pays contributeurs sont :

- Nigeria (3337 militaires, 538 policiers et 12 observateurs)
- Rwanda (3236 militaires, 54 policiers et 7 observateurs)
- Egypte (2085 militaires, 71 policiers et 12 observateurs)
- Ethiopie (1469 militaires et 9 observateurs)
- Sénégal (813 militaires, 22 policiers et 16 observateurs)
- Afrique du sud (642 militaires, 138 policiers et 10 observateurs)
- Bangladesh (587 militaires, 636 policiers et 5 observateurs)
- Pakistan (512 militaires, 138 policiers et 3 observateurs)

J. MINURCAT (Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad).

Date : 25 septembre 2007 ; Résolution n° 1778.

L'effectif total de la MINURCAT est de 2623 personnels (militaires, policiers et observateurs militaires). 43 nationalités sont représentées au sein de la MINURCAT.

La France participe actuellement à hauteur de 303 militaires et de 17 policiers.

Conformément à la résolution 1861, présentée par la France en 2009, la MINURCAT comprendra à terme 5200 militaires, 300 policiers, 25 officiers de liaison, ainsi qu'un effectif approprié de personnel civil. Cette force est donc en cours de montée en puissance, mais le déploiement a pris un retard important.

La MINUEE (Mission des Nations Unies en Ethiopie et en Erythré), créée par la résolution n° 1320 du 15 septembre 2000, a été officiellement clôturée le 30 juillet 2008 par la résolution n° 1827 du Conseil de sécurité.

ANNEXE III -

« L'ONU S'INQUIÈTE DES RISQUES D'ÉCHEC DE SES OMP » -

Le Monde- 26/02/2009

L'ONU s'inquiète des risques d'échec de ses opérations de maintien de la paix

Le nombre de missions et de casques bleus déployés a augmenté de façon exponentielle

New York (Nations unies)
Correspondant

L'avertissement ne saurait être plus clair. « Le maintien de la paix de l'ONU est poussé dans ses retranchements », a alerté, lundi 23 février, Alain Le Roy, le chef des opérations de paix des Nations unies. Le diplomate français a mis en garde un comité onusien de près de 140 pays contre « l'échec » possible de certaines des missions les plus périlleuses de l'ONU : au Darfour, en République démocratique du Congo (RDC), et demain au Tchad ou en Somalie. « Nous sommes souvent incapables de trouver les ressources dont nous avons besoin, et nous nous débattons avec des mandats de plus en plus complexes, musclés, dans des environnements souvent hostiles », a-t-il expliqué.

Selon un rapport du Center on International Cooperation (CIC), « 2008 a été la pire année pour le maintien de la paix depuis plus d'une décennie ». Quoique moins meurtrières, les crises de 2008 ont, selon les auteurs, « rappelé à la

mémoire » les échecs du maintien de la paix des années 1990, en Somalie, en Bosnie ou au Rwanda. C'est « l'entreprise du maintien de la paix tout entière » qui est « au bord du gouffre », prévient le CIC, hébergé par la New York University. Les chercheurs estiment en outre que la crise financière « menace de réduire les ressources allouées ».

Manque de moyens

Les opérations onusiennes ont augmenté de façon exponentielle ces dernières années, pour atteindre aujourd'hui le chiffre de 112 000 personnes déployées dans 18 missions, avec un budget de plus de 7 milliards de dollars (5,45 milliards d'euros). L'organisation est victime de ses succès, certes fragiles, en Sierra Leone, au Timor Leste, au Liberia ou en Haïti. A tel point que les dirigeants onusiens redoutent que le Conseil de sécurité oublie les leçons des échecs passés, et notamment le fait que les casques bleus sont efficaces pour maintenir la paix, non pour l'imposer.

Les déploiements récents au Dar-



four, en RDC, bientôt dans l'est du Tchad, et peut-être en Somalie, se font en l'absence de véritables processus politiques, parfois sans l'accord des belligérants, « dans des situations où l'ampleur des hostilités menace de submerger les capacités de réponse », a prévenu Alain Le Roy. Les moyens en hommes et en matériel font défaut, comme au Darfour, où l'ONU réclame toujours en vain des hélicoptères. De fait, les pays contributeurs de trou-

pes sont « mis à rude épreuve par les demandes cumulatives de l'ONU, de l'OTAN, de l'Union africaine [UA] et de l'Union européenne [UE] ».

Un fossé s'est aussi creusé entre les pays occidentaux, qui décident des missions de paix et les financent, et les pays africains ou asiatiques, dont les soldats exécutent les tâches les plus dangereuses. Une des dernières actions de l'administration Bush à l'ONU a été de militer en faveur d'une mission en Somalie, pour laquelle aucun pays, ou presque, n'est volontaire. De son côté, la France a œuvré pour que l'ONU prenne le relais de l'UE au Tchad, alors que, selon le rapport du CIC, il existe « des doutes sur le réalisme » de cette mission.

L'ONU, la France et le Royaume-Uni, inquiets de la situation, ont ouvert une réflexion de fond. L'année « 2009 sera cruciale », a expliqué Alain Le Roy, qui estime que plusieurs missions des Nations unies font « face à des risques d'une telle ampleur qu'on ne peut pas écarter la possibilité d'un échec ».

Philippe Boloïphon