

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 1^{er} décembre 1959.

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 1960, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN PREMIÈRE LECTURE, aux termes de l'article 49, article 3, de la Constitution.

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Jean LECANUET

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Vincent Rotinat, *président* ; Marius Moutet, Philippe d'Argenlieu, Paul Piales, *vice-présidents* ; Jean Clerc, Georges Repiquet, Jacques Ménard, *secrétaires* ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Bentchicou Ahmed, Jean Berthoin, le Général Antoine Béthouart, Edouard Bonnefous, Marcel Boulangé, Jean Brajeux, Roger Carcassonne, Pierre de Chevigny, Gaston Defferre, René Dubois, Roger Duchet, Baptiste Dufeu, Claude Dumont, Edgar Faure, le Général Jean Ganeval, Georges Guille, Raymond Guyot, Jean de Lachomette, Bernard Lafay, Guy de La Vasselais, Edouard Le Bellegou, Jean Lecanuet, Marcel Lemaire, Etienne Le Sassi-Boisauné, Louis Leygue, Roger Marcellin, Merred Ali, Pierre Métayer, François Mitterrand, André Monteil, Léon Motais de Narbonne, Neddaf Labidi, François de Nicolay, Jean Noury, Henri Parisot, Jean Péridier, le Général Ernest Petit, Edgard Pisani, Sassi Benaïssa, Jean-Louis Tinaud, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 300, 328 (annexe 3), 375 et in-8° 68.
Sénat : 65 et 66 (tome III, annexe 2) [1959-1960].

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées s'est livrée à un examen attentif du budget du Ministère des Affaires étrangères pour 1960. Sans recourir à une étude comptable de ce budget qui relève de la compétence de la Commission des finances de votre Assemblée, nous nous bornerons à vous rapporter les observations de nos collègues.

Nous les présenterons au Sénat et au Gouvernement, dans l'esprit où elles ont été mises au point au sein de notre Commission, c'est-à-dire avec un souci de collaboration constructive. Reprenant dans le nouveau Sénat la tradition qui s'était établie à la Commission des affaires étrangères comme à celle de la Défense nationale du Conseil de la République, nous voulons considérer qu'en cette circonstance notre rôle est de concourir à l'effort diplomatique de la France, même si ce concours est assorti dans certains cas de réserves ou de critiques.

*
* *

Votre Commission a constaté que, d'une manière générale, l'augmentation de l'ordre de 11 % de l'ensemble du budget des Affaires étrangères pour 1960 résulte de deux mouvements de plus grande amplitude et de sens opposé : tandis que les dépenses ordinaires s'accroissent de 25 %, les dépenses en capital diminuent de 65 %.

Si la réduction des dépenses en capital s'explique par l'achèvement des opérations entreprises au cours des années précédentes, nous voudrions recevoir du Ministre l'assurance que cet arrêt est bien justifié par l'état actuel de nos immeubles à l'étranger. N'y a-t-il pas contradiction entre l'accroissement du nombre de nos postes à l'étranger et cette suspension de notre effort d'investissement en capital ?

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, votre Commission n'a pu que prendre acte de la situation que traduit l'augmentation des crédits : les charges relatives aux activités de la Direction des

Affaires marocaines et tunisiennes ont été transférées au département, le franc a été dévalué, plusieurs nouveaux postes à l'étranger ont été ouverts ou sont en passe de l'être ; il est donc bien évident que les 25 % d'accroissement des dépenses ordinaires sont loin de traduire une amplification correspondante des missions de notre département.

Dans ce cadre budgétaire, les remarques que nous vous présenterons porteront, d'une part, sur des problèmes de personnel, d'autre part, sur la question des relations culturelles et de l'assistance technique ; enfin, sur la situation particulièrement délicate qui s'est créée du fait du rapatriement de nombreux Français du Maroc, de Tunisie, voire d'Egypte.

*
* *

I. — Problème du personnel.

Le souci principal de votre Commission concerne la nécessité de compléter l'action traditionnelle de nos postes par un développement diversifié des activités de caractère technique et par suite du personnel adapté à de telles missions. En formulant cette appréciation, il n'est pas de notre intention de méconnaître le rôle traditionnel des diplomates qui reste important, encore que l'essentiel des orientations de la politique internationale relève de plus en plus des rencontres qui s'établissent de ministre à ministre, de chef de Gouvernement à chef de Gouvernement, voire de chef d'Etat à chef d'Etat.

Mais il nous apparaît que le caractère même de la mission des postes diplomatiques évolue rapidement et qu'il doit tenir compte chaque jour davantage de ces formes nouvelles des rapports internationaux qui s'expriment dans la compétition à caractère culturel, économique, commercial et technique.

Au surplus, tous ces aspects sont solidaires ; il est clair que le rayonnement de la langue et de la pensée française constitue le meilleur préalable à la diffusion de nos techniques et, partant, de l'exportation de nos produits dans le monde.

Nous invitons donc avec fermeté le Gouvernement à renforcer le personnel technique de nos postes diplomatiques de telle sorte que le chef de poste diplomatique, qui doit rester le coordinateur responsable de l'ensemble des missions, dispose à tout moment des experts qualifiés pour les remplir avec efficacité. Des progrès immenses restent à accomplir dans cette direction.

Plusieurs de nos collègues se sont en effet étonnés d'apprendre qu'il n'existait à l'heure actuelle que cinq attachés agricoles à Bruxelles, Bonn, Rome, New-Delhi et Washington. Nous avons regretté également de voir qu'en fait la notion d'attaché industriel ne paraissait pas exister encore.

Nous attendons de tous les ministères techniques chargés de l'essor industriel, agricole et commercial de la France que, prenant plus complètement conscience des nécessités de l'expansion économique française dans le monde, ils mettent à la disposition de l'action diplomatique le personnel technique indispensable.

Nous ne formulons pas seulement cette exigence à l'adresse des ministères techniques, mais l'exprimons aussi à l'intention du Ministère des Affaires étrangères, qui doit fournir l'effort d'adaptation et de transformation nécessaire à l'accomplissement des tâches nouvelles qui lui incombent. Encore convient-il d'observer que cet effort que nous attendons de la part du Ministère des Affaires étrangères se trouverait compromis si l'indispensable unité d'action des services rassemblés sous l'autorité de la Direction générale des relations culturelles et techniques venait à être remise en cause. Votre Commission a tenu à marquer avec force que cette unité d'action devait être maintenue.

II. — Relations culturelles et assistance technique.

L'action culturelle est devenue l'un des objets de la compétition internationale que nous évoquons plus haut. Le programme d'expansion et de reconversion des activités culturelles et techniques de la France à l'étranger a été élaboré en 1958 pour répondre aux besoins les plus urgents. Tel fut l'objet du plan quinquennal, qui a le mérite de fixer des lignes d'action et d'établir un choix des priorités. Nous en approuvons les principes et l'orientation.

Mais il convient d'observer que les crédits prévus pour l'application de ce plan permettront seulement de compenser la hausse des prix, de faire face aux demandes les plus urgentes relatives aux nominations de professeurs de certains établissements français à l'étranger et d'augmenter dans une proportion d'ailleurs insuffisante le nombre des bourses accordées aux étudiants et aux stagiaires désireux de venir compléter leur formation en France.

En revanche, les crédits disponibles ne permettront pas :

1° De faire face aux besoins accrus de la coopération technique, qui, en 1960, verra ses efforts ralentis, compte tenu surtout de l'expansion considérable prévue par les programmes internationaux, du fonds spécial des Nations Unies, de l'Association pour le développement international de la Banque internationale de Reconstruction et de Développement et du Fonds européen d'Investissement ;

2° De favoriser comme il conviendrait la diffusion commerciale et non commerciale du livre français, en dépit de l'augmentation qui a pu intervenir en faveur du Fonds culturel « Livres » ;

3° D'augmenter les traitements des professeurs et des experts dans des proportions satisfaisantes. Le recrutement devient très difficile dans le domaine de l'enseignement supérieur, du fait que la prime d'expatriation offerte aux professeurs est devenue insignifiante, surtout si on la compare aux traitements que ces professeurs se voient offerts dans les pays de la Communauté ;

4° De venir en aide aux établissements d'enseignement privé, et en particulier aux établissements religieux, qui, avec une augmentation relativement modeste des subventions qui leur sont allouées, seraient en mesure, dans un grand nombre de pays, d'avoir une action beaucoup plus efficace ;

5° De soutenir comme il conviendrait les Alliances françaises à l'étranger, au moins pour ce qui concerne leur enseignement de la langue française ;

6° D'approvisionner largement et d'une manière continue les stations de radio et de télévision étrangères qui font un appel constant aux programmes français ;

7° De fournir à nos postes diplomatiques et consulaires un plus grand nombre de films documentaires et de longs métrages ;

8° D'assurer avec plus d'intensité la reprise de relations culturelles françaises avec l'Égypte et de développer notre action dans certains pays d'Amérique latine (Brésil, Argentine, Chili, Venezuela, Colombie, Haïti), où les progrès de la langue anglaise menacent les positions culturelles françaises ;

9° D'assurer l'entretien et la modernisation des établissements d'enseignement français à l'étranger. Il ne faut pas oublier que la plupart de nos lycées sont de création déjà ancienne. Peu nombreux sont ceux qui disposent de l'équipement moderne qu'exige, notamment, l'enseignement des sciences ;

10° D'accomplir, pour les hôpitaux français à l'étranger, l'effort d'équipement que requiert leur situation.

Il est évidemment très difficile d'évaluer les crédits qui permettraient de répondre aux besoins qui viennent d'être exposés, mais il semble qu'il serait nécessaire de prévoir un doublement des tranches du plan quinquennal. C'est une estimation qui paraît raisonnable, sous réserve toutefois qu'un plan distinct soit établi pour la coopération technique.

Il est indispensable de mettre sur pied un plan d'assistance technique. Nous nous trouvons en effet devant les résultats d'une expérience extrêmement instructive : le plan quinquennal d'expansion culturelle et technique établi en 1958 prévoyait, sur le plan technique, un certain développement de l'envoi d'experts à l'étranger et de l'accueil de stagiaires étrangers en France.

Or, l'année 1959 a marqué un tournant. La prospection effectuée méthodiquement au cours des deux années précédentes a donné des résultats : nos Ambassades et missions commerciales connaissent maintenant les possibilités de notre coopération technique bilatérale et les autorités étrangères y portent un intérêt croissant : les missions de prospection et d'organisation de notre action à l'étranger se traduisent par des demandes de concours de plus en plus nombreuses et précises.

En France même, l'organisation des services et des organismes annexes (Centre de formation des experts, Association pour l'accueil des stagiaires, etc.) permet de traiter désormais dans les meilleures conditions un nombre croissant d'opérations.

Mais les crédits prévus par le plan quinquennal d'expansion culturelle et technique ont fait apparaître que ce plan, dont les

préoccupations et les objectifs demeurent en grande partie d'ordre culturel, n'est pas adapté aux besoins particuliers qui, entre temps, se sont précisés dans le domaine de la coopération technique.

En effet, la part de la coopération technique (Affaires étrangères) inscrite dans la deuxième tranche du plan (1960), n'atteint que 1.000.000 NF.

Devant cette situation, nous estimons indispensable qu'un plan spécial soit établi d'urgence pour doter la coopération technique des moyens qu'exige le développement normal des programmes prévus.

En attendant que ces moyens puissent être dégagés, notre action dans ce domaine marquera un ralentissement d'autant plus regrettable qu'il coïncidera avec l'impulsion considérable donnée tant par les autres puissances que par les organisations internationales (Fonds spécial de l'O. N. U., Banque internationale pour la reconstruction et le développement, etc.) à l'action entreprise dans ce nouveau domaine de la compétition internationale.

Nous souhaiterions que le Gouvernement nous fasse connaître ses intentions à cet égard ; nous attendons de lui qu'il nous annonce son intention de définir au cours de 1960 le plan d'assistance technique venant compléter le plan d'expansion culturelle.

III. — Problèmes de l'aide aux rapatriés (Maroc, Tunisie, Egypte, etc.).

Nous avons été très préoccupés de la manière dont se présente un problème qui se pose encore tous les jours, à savoir celui du rapatriement des nationaux français qui étaient établis dans les anciens protectorats d'Afrique du Nord ou dans certains pays tels que l'Egypte.

Une remarque préalable s'impose : ici encore le problème se place sur le plan interministériel et doit être réglé à ce niveau. Nous demandons au Ministre des Affaires étrangères de se faire l'interprète de notre inquiétude auprès du Gouvernement.

Nous rappellerons seulement la question déjà maintes fois évoquée du reclassement des fonctionnaires français du Maroc et de Tunisie, qui est avant tout du domaine de la bonne gestion.

Nous nous faisons un devoir de signaler aussi la situation particulièrement pénible de certains retraités du Maroc dont les pensions n'ont pas subi de péréquation depuis le 1^{er} janvier 1957 malgré les dispositions plus favorables de la loi du 4 août 1956.

Nombreux sont les agents des services semi-publics qui attendent encore leur intégration dans les organismes métropolitains correspondants et qui déplorent l'inactivité dans laquelle ils se trouvent maintenus.

L'essentiel de notre propos portera aujourd'hui sur la réinstallation des Français du secteur privé du Maroc et de Tunisie, sans méconnaître les problèmes qui se posent à nos compatriotes qui ont dû quitter l'Indochine et l'Égypte. Deux sources budgétaires principales permettent l'accomplissement de cette tâche. Il s'agit des crédits de la Direction des Affaires marocaines et tunisiennes, d'une part, et, d'autre part, de ceux figurant aux « charges communes » du budget. L'effort financier ainsi accompli doit être maintenu, mais il devra surtout faire l'objet d'une meilleure application dans les faits.

Nous ne méconnaissions pas certes les difficultés d'ordre administratif que peut créer un afflux de demandes de prêts dans des conditions un peu différentes de celles prévues par le droit commun en Métropole. Dans la plupart des cas, nos représentants diplomatiques et consulaires assurent au mieux de leurs possibilités la réception de ces demandes de prêts, mais nous devons constater que très souvent, faute de disposer d'un nombre d'experts suffisant, le crédit foncier ne peut suivre la cadence pour l'évaluation des propriétés qui doivent gager les prêts demandés. En tout état de cause, à l'échelon qui le concerne, le Gouvernement peut-il nous assurer que le volume des crédits affectés aux prêts est suffisant ? Considère-t-il que le montant des prêts, dont le plafond est fixé à 18 millions de francs lorsqu'il s'agit d'une exploitation agricole, permette à l'agriculteur français de se réinstaller dans la Métropole ?

Si l'on tient compte de l'amortissement du capital et des intérêts de la dette contractée qui représentent une annuité de plus d'un million de francs, comment croire qu'un capital de 18 millions, d'ailleurs amputé de près d'un quart par les frais de mutation et d'installation, permette à l'agriculteur de faire face aux charges de l'exploitation nouvelle et de faire vivre sa famille ?

Si la Commission se soucie du montant des prêts consentis aux Français rapatriés et de l'accélération des conditions de leur attribution, il ne lui a pas échappé que les réinstallations devraient s'insérer dans le cadre général d'un aménagement du Territoire. Plusieurs de ses membres ont déploré que trop souvent les réinstallations provoquent, faute d'être comprises dans un plan d'ensemble, des perturbations dans certaines régions de la métropole. Il serait donc souhaitable que le Gouvernement précise sa politique à cet égard.

Votre Commission, qui attache la plus grande importance à l'ensemble des problèmes posés par le rapatriement des Français, a décidé de charger plusieurs de ses membres constitués en groupe de travail de suivre avec attention et d'une manière permanente l'évolution d'un problème qui lui paraît devoir faire l'objet de la part du Gouvernement d'un effort de réorganisation ; elle a tenu ainsi à exprimer l'inquiétude très vive que lui inspire l'insuffisance des solutions apportées jusqu'à maintenant à un problème qui n'est pas seulement d'ordre administratif et financier, mais qui relève de la solidarité nationale.

*
* *

En conclusion de son examen, votre Commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces Armées, tout en émettant un avis favorable à l'adoption du budget des Affaires étrangères, a chargé son rapporteur d'insister tout particulièrement pour que les problèmes qu'il vient d'évoquer devant vous reçoivent une solution rapide et conforme aux exigences d'une meilleure gestion de notre appareil diplomatique et d'une meilleure expansion de l'influence de la France dans le monde.

Une coordination s'impose pour rendre plus efficace et plus rapide l'aide aux rapatriés français obligés de rentrer en métropole.

Pour tenir compte des nécessités modernes, il est absolument indispensable que notre représentation à l'étranger soit épaulée et renforcée par une représentation technique qui lui soit adjointe.

Pour faire face aux besoins accrus soulignés plus haut, il est nécessaire d'accroître dans de sensibles proportions les moyens à la disposition de l'expansion culturelle de la France, d'une part,

et de compléter, d'autre part, cette expansion culturelle par un programme à long terme dans le domaine de la coopération technique.

La détente internationale, si elle devient une réalité confirmée par les faits, rendra plus nécessaire encore l'intensification de l'œuvre culturelle et technique de la France dans la compétition pacifique qui va s'engager.

La mission du Ministère des Affaires étrangères ne doit pas se borner à maintenir les positions acquises, elle doit devenir offensive afin d'assurer partout dans le monde un rayonnement de la France toujours plus large et plus vivant.