

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Yves GUÉNA

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Post, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 1), 922 (tomes I, II et III),
923 (tome I) et T.A. 181.
Sénat : 58 (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	9
A. Une progression réduite du budget	9
1. Evolution générale	9
a) mesure d'ensemble	9
b) l'effet change	10
2. Aperçu sur la répartition des crédits	12
a) répartition par nature de crédits	12
b) répartition par action	13
B. Une amélioration mineure du budget	14
1. Le budget des Affaires étrangères est particulièrement modeste	14
2. L'exécution provisoire du budget 1989 confirme les difficultés budgétaires majeures du budget des Affaires étrangères ..	15
a) le taux de consommation des crédits	15
b) les transferts de crédits	16

II. PRESENTATION DU BUDGET PAR GRANDES ACTIONS BUDGETAIRES	17
A. Les moyens des services	17
1. Le personnel	17
a) les effectifs	17
b) les carrières	18
c) les rémunérations	19
2. Les dotations de matériel et de fonctionnement des services	20
3. Les dépenses en capital	21
4. L'office français de protection des réfugiés et apatrides ..	24
B. Les relations culturelles scientifiques et techniques ...	26
1. Evolution générale des crédits	26
a) présentation générale	26
b) mesures nouvelles	27
2. Les relations culturelles, scientifiques et l'aide au développement	28
a) l'aide publique au développement	28
b) la relance avec les pays de l'Est	29
3. L'enseignement à l'étranger	30
a) les enseignants	30
b) les établissements	32
c) les élèves	33
d) l'office universitaire et culturel français en Algérie ..	34
4. La politique de communication	35
a) la politique radiophonique	36
b) la politique audiovisuelle	38

C. Les contributions internationales	40
1. Les contributions obligatoires	40
a) évaluation	40
b) observations	41
c) les contributions aux organismes de recherche	44
2. Les contributions bénévoles	45
III. LA DEGRADATION CONTINUE DE LA PLACE DU MINISTERE	
DES AFFAIRES ETRANGERES	47
A. Appréciation des masses budgétaires	47
1. Le ministère ne représente qu'une fraction modeste des crédits affectés à l'action internationale	47
a) le volume global	47
b) le déclin progressif	49
2. Le développement des financements conjoints	50
a) l'aide publique au développement	50
b) la francophonie	50
B. Appréciation des structures	53
1. Les structures à l'étranger	53
a) la dispersion des services français à l'étranger	53
b) les services économiques	54
2. Les structures internes	56
a) présentation générale	57
b) le ministère des Affaires européennes	58

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La Commission considère que l'évolution générale des crédits n'appelle pas de critique majeure.

2. La Commission se félicite de la rebudgétisation de Radio France Internationale.

3. La Commission s'interroge sur le contenu de la réforme de l'enseignement à l'étranger, portant à la fois sur les enseignants et les établissements. Elle considère que la préparation de cette réforme, pour utile et nécessaire qu'elle soit, a été mal menée et que l'information du Parlement est très insuffisante.

4. La Commission déplore l'éclatement de la structure même du ministère.

5. La Commission renouvelle son inquiétude sur la lente dérive du ministère et exprime ses doutes sur son adaptation et son devenir.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 7 novembre 1989, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1990 des Affaires étrangères, sur le rapport de M. Yves Guéna, rapporteur spécial.

M. Yves Guéna, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les chiffres significatifs du budget et formulé certaines observations (voir rapport).

A l'issue de cette présentation, M. Jacques Habert, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, a relevé les difficultés matérielles liées à l'éclatement du ministère entre plusieurs ministres et secrétaires d'Etat ainsi que les inquiétudes que suscitait la réforme des enseignants à l'étranger, à la fois mal menée et mal présentée.

M. Maurice Couve de Murville a appuyé cette critique sur l'organisation générale du ministère et s'est interrogé, en particulier, sur l'opportunité et le montant des crédits attribués au ministère des affaires européennes.

M. Henri Goetschy a évoqué les perspectives d'assouplissement du dispositif des visas, vis-à-vis notamment de la Hongrie, et s'est interrogé sur l'importance respective du nombre des élèves français et étrangers scolarisés dans les établissements subventionnés par le ministère des affaires étrangères.

M. Robert Vizet a demandé des précisions sur l'aide publique au développement ainsi que sur l'O.F.P.R.A.

M. Jacques Oudin a relevé les difficultés fréquentes pour capter les émissions de Radio France Internationale. Il a également demandé des précisions sur les difficultés financières des organisations internationales et sur les crédits en faveur de la sécurité dans les ambassades.

M. Jacques Chaumont a évoqué le moral des personnels, les réticences des agents à travailler à l'étranger et les difficultés matérielles des personnels en poste. Il a proposé d'accroître le nombre des voyages pris en charge par le département, tant pour permettre le transport des enfants en vacances que pour les besoins propres des personnels.

M. Christian Poncelet, président, a évoqué les leçons de son voyage au Viêtname où il est apparu que l'influence française, encore réelle chez les anciennes générations, risquait d'être annihilée par une influence anglo-saxonne ultra dominante, si aucun effort n'était fait pour soutenir la diffusion du français.

M. Yves Guéna, rapporteur spécial, a ensuite répondu aux différents intervenants.

Il a précisé à M. Maurice Couve de Murville que le ministère des affaires européennes était doté d'une ligne de crédits de 91 millions de francs, destinés pour l'essentiel à des actions de promotion, sans rapport avec l'importance des prélèvements affectés aux communautés européennes, soit 63,5 milliards en 1990.

Il a indiqué à M. Henri Goetschy les effectifs scolarisés dans les établissements aidés par le ministère, soit 37.640 Français et 78.181 étrangers (non compris les alliances françaises dont les effectifs sont évalués à 322.863).

En réponse à M. Robert Vizet, il a observé que la fixation d'un objectif d'aide au développement à 0,7 % du P.N.B. avait été un engagement de l'actuel président de la République en 1980, repris dans le Xe Plan et qu'il paraissait peu probable de dépasser le taux actuel, soit 0,54 %, du seul fait des volumes impliqués par la relative vigueur de la croissance. L'objectif de 0,7 % équivaldrait à une majoration de l'ordre de 10 milliards de francs. Il a également indiqué que les moyens affectés à l'O.F.P.R.A. -office français de protection des réfugiés et apatrides- soit 52,3 millions de francs, suivaient la progression des demandes de statut des réfugiés : soit 50.000 environ en 1989 contre 35.000 en 1988.

Concernant le financement des organisations internationales, il a indiqué à M. Jacques Oudin que la crainte d'un report de paiement sur la France était fréquemment évoquée ce qui laissait supposer que cette menace n'était pas vaine. Il a par ailleurs précisé que les crédits de matériels sont en augmentation de 6 millions de francs et que 2 millions de francs sont affectés à des mesures de sécurité (dont achats de véhicules blindés). Cette action directe est complétée par une action sur le logement des agents en poste à l'étranger, l'idée étant de rapprocher les logements des ambassades afin de faciliter la surveillance.

Il s'est déclaré intéressé par la proposition de M. Jacques Chaumont visant à octroyer un billet d'avion gratuit par agent et par an comme le font la R.F.A. et le Royaume-Uni.

Il a déploré avec M. Christian Poncelet la situation du français dans les zones d'ancienne influence française.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de laisser le projet de budget des Affaires étrangères pour 1990 à l'appréciation du Sénat

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. UNE PROGRESSION REDUITE DU BUDGET

1. Evolution générale

a) Mesure d'ensemble

Le budget des Affaires étrangères se monte à 11.868 millions de francs, soit une progression de + 9,6 % par rapport à 1989 (+ 6,8 % en francs constants). Encore cette somme ne représente-t-elle que 17,5 % de l'effort budgétaire total concourant à l'action extérieure de la France, estimée au total à 67 milliards en 1990.

Les crédits initiaux figurant dans le projet de budget, soit 11.858 millions de francs, ont été majorés de 10,65 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale, ce qui porte le total à 11.868 millions de francs. Cette majoration concerne essentiellement Radio France Internationale (6,5 millions de francs), ainsi que les crédits d'action culturelle (francophonie : 4 millions de francs, médecins au Népal : 0,15 million de francs). Compte tenu des circonstances, la seconde délibération aurait pu être l'occasion d'affirmer une volonté plus nette en direction de l'Europe de l'Est. Il n'en a rien été.

Sauf exception (R.F.I.), il ne sera pas tenu compte de cette majoration dans la présentation chiffrée du budget pour 1990.

Cette évolution positive du budget pour 1990 doit être appréciée compte tenu :

- d'une mesure de transferts, portant sur la rebudgétisation de Radio France Internationale, à hauteur de 206,5 millions de francs au total ;

- de l'effet change, c'est-à-dire de l'incidence de parités monétaires. Le budget 1989 avait été calculé sur la base d'un taux du dollar à 5,60 F, le budget 1990 repose sur l'hypothèse d'un dollar à 6,20 F. L'effet change est de 163 millions de francs.

Hors transferts et hors effet de change, la hausse est de + 6,5 %, soit une évolution en francs constants de + 4,2 %.

Budget des Affaires étrangères 1990

Nature des crédits	Montant (MF) 1989	Montant (MF) 1990	Part dans le total	Variation L.FI 1990/ L.FI 1989
. Moyens des services (DO- Titre III)	5.070	5.431,2	45,8 %	+ 7,1 %
. Interventions publiques (DO-Titre IV)	5.416	6.019,9	50,8 %	+ 11,1 %
. Dépenses en capital Titres V et VI)				
C.P.	332	407	3,4 %	+ 22,6 %
(A.P.)	(436,3)	(605,4)	(100 %)	(+ 38,7 %)
Total (DO + CP)	10.828	11.858,1	100 %	+ 9,5 %

D.O. : dépenses ordinaires ; C.P. : crédits de paiement ; A.P. : autorisations de programme

b) l'effet change

Cet "effet change" est une caractéristique importante du budget des Affaires étrangères, dans la mesure où près de 70 % des dépenses s'effectuent en devises ou à l'étranger. L'importance des fluctuations du dollar est une difficulté supplémentaire de l'évaluation prévisionnelle, et par conséquent de l'adaptation des crédits du ministère (42 centimes d'amplitude en 1989 entre les taux de change moyens mensuels du dollar en janvier 6,25 F et juin 6,67 F).

Cette année, l'effet change est positif ; les crédits du ministère sont abondés de 163 millions de francs pour maintenir les dépenses extérieures à niveau constant. L'effet change peut être négatif, lorsque les crédits sont réduits pour tenir compte de la dépréciation du dollar.

**Taux de change du dollar dans les prévisions budgétaires
du Ministère des Affaires étrangères**

	Taux de change évalué pour les contributions internationales (janvier de l'année)	Taux réel (janvier de l'année)	Taux de change évalué pour les dépenses des postes à l'étranger (moyenne annuelle)	Taux réel (moyenne annuelle)
1987	6,90 F'	6,11 F'	7,25 F'	6 F'
1988	6,10 F'	5,65 F'	6,20 F'	5,95 F'
1989	5,60 F'	6,25 F'	5,60 F'	6,42 F' (10 mois)
1990	6,20 F'		6,20 F'	

**Importance de l'effet change dans le budget
des Affaires étrangères (LFI)**

1987	1988	1989	1990
- 443 MF'	- 143 MF'	- 261 MF'	+ 163 MF'

Le tableau ci-après détaille l'incidence de l'effet change sur les différents crédits du Ministère.

Répartition de l'effet change 1990

Par crédit	Par action
sur les rémunérations des agents en poste à l'étranger (T. III) + 72 MF'	services à l'étranger + 81,8 MF'
sur les crédits de matériel et fonctionnement des services (T. III) + 34,1 MF'	relations culturelles + 46,5 MF'
sur les crédits d'intervention (dépenses internationales) (T. IV) + 56,6 MF'	presse et information + 1,0 MF'
TOTAL + 162,7 MF'	contributions internationales + 72,8 MF'
	assistance et solidarité + 9,0 MF'
	recherche * - 46,7 MF'
	TOTAL + 162,7 MF'

source : questionnaire budgétaire. L'analyse du bleu donne cependant une répartition notablement différente.

* "L'effet change" peut naturellement être positif, notamment dans le cas de l'appréciation de monnaies de paiement à certaines organisations internationales (cas du CERN, réglé en francs suisses).

2. Aperçu sur la répartition des crédits

a) la répartition par nature de crédits

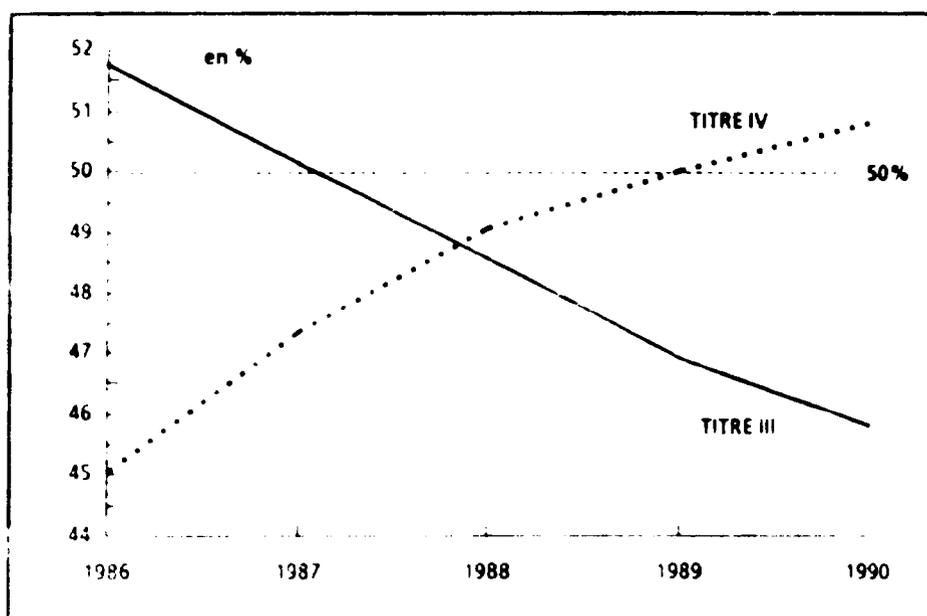
La répartition par nature des crédits confirme une structure budgétaire plus interventionniste

Depuis 1986, les crédits d'intervention augmentent notablement plus vite que les crédits de fonctionnement : + 36,6 % en cinq ans contre + 7,1 % ; cette tendance est confirmée en 1990, avec des hausses respectives de + 9,7 % et + 6,9 %. Les crédits d'intervention ont rattrapé les crédits de fonctionnement en 1988, ce mouvement se poursuit en 1990.

Budget des Affaires étrangères Evolution de la répartition

	1986	1987	1988	1989	1990	1990/1986
Titre III (MF)	5 074	5 188	5 110	5 080	5 431	+ 7,1 %
% dans le total	51,47 %	50,14 %	48,58 %	46,9 %	45,8 %	
Titre IV (MF)	4 408	4 897	5 161	5 486	6 020	+ 36,6 %
% dans le total	45,04 %	47,33 %	49,05 %	50 %	50,8 %	
Titres V et VI (MF)	312	261	250	332	407	
% dans le total	3,22 %	2,53 %	2,37 %	3,1 %	3,4 %	

BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES : PART DES TITRES III ET IV



b) la répartition par action

Certaines actions augmentent de façon sensible :

- la dotation à l'administration centrale augmente sensiblement sous l'effet des repyramidages, et surtout de la mise en place du Centre de conférences internationales du quai Branly ;

- la remise à niveau des bases servant au calcul des indemnités de résidence explique l'évolution des services à l'étranger ;

- les relations culturelles augmentent dans le cadre de l'aide publique au développement, et de la relance de la coopération avec les pays de l'Est ;

- le renforcement des contributions internationales, volontaires, entamé en 1989, se confirme en 1990.

Ces différentes actions qui seront détaillées dans la suite du rapport, se présentent comme suit :

Budget des Affaires étrangères 1990
Ventilation des crédits par action

Actions	Montant 1989 (MF)	Montant 1990 (MF)	Part dans le total 1990	Variation 1990/1989 base sur base et hors effet change
FONCTIONNEMENT				
01 Administration centrale	1.148,8	1.243,5	10,5 %	+ 8,2 %
02 Services à l'étranger	2.624,2	2.879,7	24,3 %	+ 6,6 %
Sous-total fonctionnement	3.773	4.123,2	34,8 %	+ 7,1 %
BUDGET D'INTERVENTIONS				
03 Relations culturelles	3.860,5	4.286,7	36,1 %	+ 5,5 %
04 Affaires européennes	89,1	91,1	0,8 %	+ 2,3 %
05 Presse et information	51,7	52,8	0,5 %	+ 0,2 %
06 Contributions internationales	1.812,4	2.052,7	17,3 %	+ 9,2 %
07 Assistance et solidarité	260,2	280,5	2,3 %	+ 4,3 %
08 Interventions de politique internationale	28,7	57,9	0,5 %	+ 102,2 %
09 Assistance militaire	138,1	133,1	1,1 %	- 3,6 %
10 Budget civil de recherche	814,3	779,8	6,6 %	+ 1,7 %
Sous-total interventions	7.052	7.734,9	65,2 %	+ 6,1 %
TOTAL.	10.825	11.858,1	100 %	+ 6,5 %

B. UNE AMELIORATION MINEURE DU BUDGET

1. Le budget des Affaires étrangères est un budget particulièrement modeste

Le ministère, malgré un sursaut en 1987, n'a pas retrouvé le seuil de 1 % du budget de l'Etat depuis 1980.

Depuis un certain nombre d'années, et en particulier depuis 1981, d'autres "priorités" apparaissent. En dépit de certaines hausses constatées certaines années, le budget des Affaires étrangères n'est pas, de façon évidente, un budget prioritaire. La comparaison, souvent utilisée par les diplomates avec le budget de la Culture est sur ce point particulièrement édifiante.

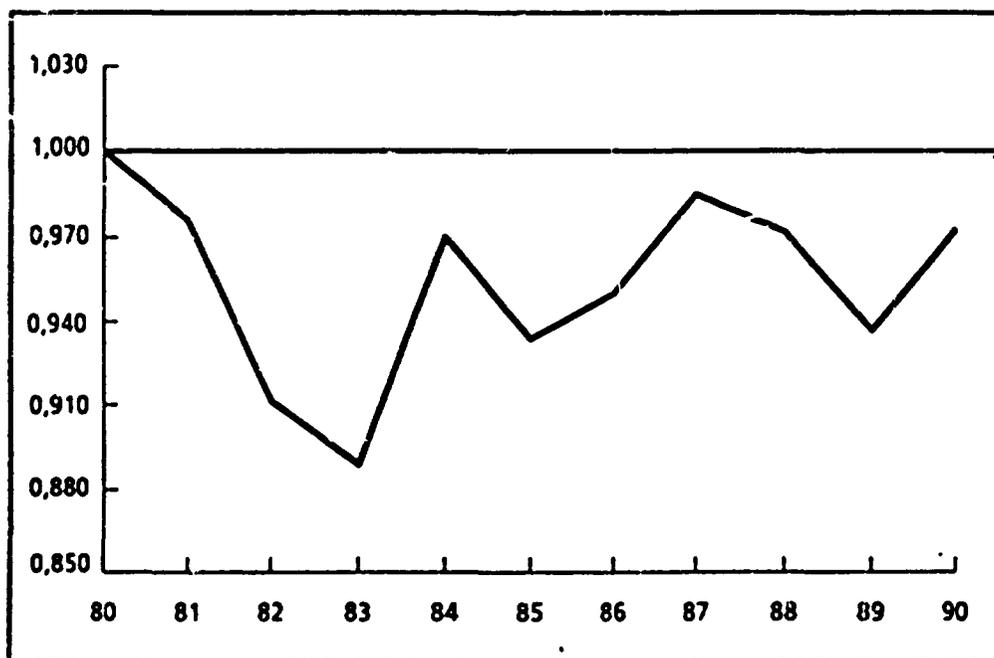
En 1980, le budget des Affaires étrangères, représentait deux fois le budget de la Culture. En 1981, il lui était encore supérieur de 30 %. Cet écart a été ramené à 15 % en 1987 et à 3,7 % en 1990. Moins de 900 millions de francs séparent les deux budgets.

Les tableau et graphique ci-après retracent l'importance relative du budget des Affaires étrangères dans l'ensemble du budget de l'Etat.

**Part du budget des Affaires étrangères
dans le budget de l'Etat**

Années	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Budget L.F.I. (francs courants)	7.189	7.848	9.119	9.295	9.794	10.346	10.521	10.828	11.858
Part du Ministère dans le budget de l'Etat	0,912	0,889	0,970	0,934	0,950	0,985	0,972	0,937	0,973

PART DU BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES DANS LE BUDGET DE L'ETAT



2. L'exécution provisoire du budget 1989 confirme les difficultés budgétaires majeures du budget des Affaires étrangères

a) le taux de consommation des crédits

Le taux de consommation des crédits est dans l'ensemble anormalement élevé. L'évolution défavorable des changes, ainsi que des dotations insuffisantes dans le budget pour 1989, ont conduit à une utilisation accélérée de la plupart des dotations. Citons quelques exemples significatifs :

**Consommation des crédits en 1989
(sélection)**

Rubrique	Imputation	Dotation	Taux d'utilisation au 30 juin
Rémunérations des personnels en poste à l'étranger	31.90 art. 30	1.434 MF	97 %
Indemnités des personnels en poste à l'étranger	31.12 art. 10	73 MF	99 %
Frais de déplacement des personnels en poste à l'étranger	34.90 art. 60	94 MF	94 %
Matériel et fonctionnement courant des postes à l'étranger	34.98 art. 60	415 MF	73 %
Établissements d'enseignement à l'étranger	42.10 art. 11	296 MF	86 %

Quelques rubriques connaissent un rythme de consommation de crédits faible, voire insuffisant. C'est le cas des dépenses d'informatique (65 %), pour lesquelles il y a, d'ailleurs, un report de crédits ; c'est aussi le cas des échanges audiovisuels (52 %). Un abondement des crédits pour collectif de fin d'année paraît inévitable pour répondre à cette grande tension budgétaire pour l'ensemble du ministère.

b) les transferts de crédits

Les transferts de crédits ont porté sur des sommes importantes.

Citons pour l'essentiel

- un transfert de 102,2 millions de francs en provenance du budget des charges communes, pour le sommet de l'Arche,

- un transfert de 19 millions de francs en provenance du ministère de la Coopération, destiné à alimenter un fonds dit "fonds Bernard Kouchner" (!).

II. PRESENTATION DU BUDGET PAR GRANDES ACTIONS BUDGETAIRES

A. LES MOYENS DES SERVICES

1. Le personnel

a) les effectifs

La lente contraction des effectifs -10.775 au total- se poursuit dans le budget 1990. La baisse porte sur 39 postes. 30 suppressions sont liées à la réforme des enseignants à l'étranger (voir ci-après), 9 suppressions interviennent dans le cadre des transformations d'emplois.

L'augmentation apparente dans le budget de 1989, soit 102 postes, était due pour l'essentiel à la transformation des postes d'auxiliaires recrutés les années antérieures pour faire face à l'obligation des visas, en emplois budgétaires.

La répartition des emplois confirme le renforcement de l'administration centrale, 26,7 % des personnels contre 24,3 % en 1984.

L'évolution générale des effectifs s'établit comme suit :

Ministère des Affaires étrangères - Effectifs

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Administration centrale	2.733	2.758	2.765	2.767	2.802	2.873	2.877
Services à l'étranger :							
. Services diplomatiques et généraux	4.459	4.424	4.409	4.328	4.262	4.397	4.388
. Établissements culturels et d'enseignement	4.069	3.973	3.916	3.781	3.648	3.544	3.510
. Total étranger	8.528	8.402	8.320	8.109	7.910	7.941	7.898
Total Ministère	11.261	11.160	11.090	10.876	10.712	10.814	10.775

A noter que le ministère a recours à un volant non négligeable de personnels contractuels : 537 à l'administration centrale et 927 à l'étranger.

b) les carrières

Des "orientations pour une politique du personnel" ont été définies en janvier 1989, afin de débloquent les carrières à tous les niveaux. Ces orientations reçoivent trois applications distinctes.

- La création des emplois fonctionnels :

Afin d'accompagner la réorganisation de certains services de l'administration centrale et de permettre une meilleure rémunération des compétences, de nouveaux emplois de direction ont été créés par transformation. Il s'agit de 3 emplois de sous-directeurs et 1 emploi de chef de service. Par ailleurs, un emploi fonctionnel de chef du service de la valise est également créé.

S'agissant des postes diplomatiques, deux emplois fonctionnels de secrétaires généraux d'ambassade sont inscrits au budget pour 1990 ; ces emplois seront pourvus à Washington et à Moscou. Cette innovation répond au souci de placer à un niveau élevé les collaborateurs, souvent très expérimentés, des ministres-conseillers, qui déchargeront ces derniers de la gestion matérielle de l'ambassade.

Toutes ces créations se font par transformation d'emplois nombre pour nombre.

- Les repyramidages statutaires :

En application des décrets des 4 février 1988 et 4 février 1989, 85 emplois ont été transformés, soit :

- . 14 secrétaires administratifs de classe normale en 7 secrétaires en chefs et 6 secrétaires chefs de section ;
- . 11 chiffreurs de classe normale en 4 chiffreurs contrôleurs et 6 chiffreurs principaux ;
- . 13 secrétaires de chancellerie de classe normale en 6 secrétaires en chef et 6 secrétaires chefs de section ;
- . 12 agents techniques de bureau en 11 sténodactylos ;
- . 10 adjoints administratifs en 10 adjoints chefs de groupe ;

. 25 agents techniques de chancellerie en 20 sténodactylos de chancellerie.

Au total, ces transformations se soldent par la disparition de 10 emplois.

- L'ouverture du personnel sur l'extérieur :

Elle se fera d'une part, par la double vocation des corps de centrale et de chancellerie : 397 emplois de centrale sont remplacés par 397 emplois de chancellerie, 412 emplois de l'étranger sont remplacés par autant d'emplois de centrale. Elle se fera également pour la rénovation des concours, et l'augmentation de tours extérieurs dans les corps de secrétaires et conseillers des affaires étrangères, qui entrera en vigueur en 1990.

c) les rémunérations

• Les charges de personnels représentent 3.792 millions de francs, soit 32 % du total du budget. Les rémunérations d'activité représentent 88 % du total, soit 3,341 millions ; le solde étant constitué des charges de pensions et des charges de retraites.

L'augmentation importante des rémunérations d'activité, soit + 9,6 %, est le résultat de deux effets : le premier s'applique à l'ensemble de la fonction publique (notamment l'incidence en année pleine de l'attribution de deux points d'indice nouveau majoré). Le second est propre au ministère puisqu'il s'agit de l'effet change, déjà évoqué. Cet effet change majore de façon mécanique les crédits de rémunération des personnels en poste à l'étranger de près de 127 millions de francs (soit 78 millions de francs pour les postes à l'étranger et 458 millions de francs pour les établissements d'enseignement).

• La réforme du mécanisme et de la grille des indemnités de résidence est en cours. On se souvient que la mauvaise adaptation des indemnités de résidence à l'évolution des changes et des prix en vigueur dans les pays d'expatriation avait été à l'origine du mouvement de fronde du personnel en 1988. L'application du système change prix avait conduit en janvier et septembre 1988 à une réduction des indemnités dans 90 pays, dans une proportion allant de - 3 % à - 20 %. Cette annulation intervenait alors même que la conjoncture et les mouvements de change se retournaient (hausse du dollar).

L'enjeu financier était de taille, à la fois pour le ministère, car les indemnités de résidence, pour l'ensemble des agents représentent environ 1,5 milliard de francs au total, et pour les personnels, car l'indemnité perçue représente environ la moitié de la rémunération principale, et n'est pas imposée.

Ce mouvement social relevait le dysfonctionnement et l'ancienneté du système change prix qui agit avec retard et ne tient pas compte des modifications des conditions de vie. Une inspection conjointe du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Finances a été chargée d'étudier ce dossier et a remis son rapport au printemps. Le système a été modifié en conséquence, afin de remettre à niveau la grille d'indemnités : aucune indemnité n'a été diminuée, mais les hausses prochaines seront diversifiées pour tenir compte des contraintes réelles des postes (les indemnités servies aux agents en Allemagne et en Suisse devraient se stabiliser) ; d'autre part, la révision se fera par trimestre, et non plus par an, afin de tenir compte plus rapidement d'évolutions de prix et de change.

Cette révision répond au souci exprimé par votre Commission des Finances l'année dernière.

La condition matérielle des agents en poste à l'étranger pourrait également être améliorée par un aménagement des conditions de transport entre la France et l'étranger (en s'inspirant notamment des régimes des diplomates étrangers qui bénéficient davantage de passages gratuits sur les lignes aériennes que les diplomates français).

2. Les dotations de matériel et de fonctionnement des services

Les crédits de fonctionnement des services représentent 1.103 millions de francs, soit 9,3 % du budget, en augmentation de 4 %. Trois lignes méritent une attention particulière.

- les crédits de réception et de voyages officiels se maintiennent à un niveau particulièrement élevé. Cette ligne, dotée de 48 millions de francs en 1988, avait plus que doublé en 1989, à 109 millions de francs. Ce doublement était parfaitement justifié par l'importance des manifestations liées au bicentenaire. Encore convient-il de rappeler que les dépenses du sommet de l'Arche, soit 102 millions de francs, ont été financées sur d'autres crédits en provenance du budget des Charges communes.

L'année 1990 aurait dû voir les crédits revenir à un niveau habituel. La diminution ne porte que sur 9,5 millions de francs, et la dotation reste fixée à 100 millions de francs.

- les crédits informatiques, 128 millions de francs au total, connaissent un net recul, - 22 %, sous l'effet de l'arrivée à son terme de l'effort de modernisation (informatique consulaire) -sur lequel il conviendrait de dresser un bilan coût efficacité- et du retard pris par la réalisation de certains programmes (informatique diplomatique et système centralisé de contrôle des visas).

- Enfin, on notera la création d'un article qui regroupe les crédits de fonctionnement et de petit équipement du secrétariat du conseil franco-allemand de défense. Les charges résultant du fonctionnement de cet organisme feront l'objet d'un double partage : franco-allemand d'abord puis, au sein de la partie française, entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères (ch. 34.98, art. 40 - 0,3 million de francs).

3. Les dépenses en capital

Depuis deux ans, les dépenses en capital connaissent une très vive progression : 281 millions de francs d'autorisations de programme en 1988, 466 millions de francs en 1989, 605 millions de francs en 1990 (et respectivement 250, 352, 407 millions de francs en crédits de paiement), soit une croissance de + 115 %.

Le département mène de très nombreuses opérations d'investissements, qui s'établissent comme suit :

**Investissements exécutés et subventionnés par l'Etat
(A.P. - millions de francs)**

	Dotations 1989	Dotations 1990	Nombre d'opérations
Relations culturelles avec l'étranger	85	50,4	55
Administration centrale	50	115	20
Services diplomatiques et consulaires	190	155	101
Logements à l'étranger	-	35	97
Centre de conférences international	-	160	1
Autres	111	89,6	n.p.
Total des dépenses d'investissement	436	605	

Trois observations peuvent être faites .

- Le tassement des opérations portant sur les postes à l'étranger.

En 1989, seuls quelques ajustements ont été opérés.

- Au titre des créations de postes :

- . la transformation de l'antenne consulaire de Lausanne en chancellerie détachée (1989),

- . l'ouverture à Atlanta d'un consulat général (1989),

- . la réouverture en 1989 de notre Ambassade à Téhéran, qui avait été fermée en 1988,

- . l'ouverture d'un poste diplomatique à Windhoek, dans le cadre de l'accession à l'indépendance de la Namibie (1989),

- . enfin, la création à Vienne, pour suivre les négociations sur les mesures de confiance et la stabilité conventionnelle, d'une délégation permanente dirigée par un délégué permanent ayant rang d'ambassadeur.

- Dans le même temps, seul a été fermé, en 1989, notre consulat général à Détroit. En revanche, notre consulat à San Juan de Puerto Rico, dont la fermeture avait été envisagée, est maintenu en activité.

· Pour les années à venir, les projets de modification de la carte diplomatique et consulaire sont les suivants :

· ouverture d'une ambassade commune franco-allemande à Oulan-Bator,

· ouverture d'une ambassade à Gaborone au Botswana, avec compétence sur le Lesotho et le Swaziland. Il pourrait s'agir, là aussi, d'une nouvelle expérience diplomatique commune franco-allemande.

Le rythme d'acquisitions et de construction se poursuit en 1990 plus modérément. Les opérations portent sur Manille, Koweït, Mexico.

• L'accélération du programme d'acquisition de logements à l'étranger.

Une dotation budgétaire spécifique de 35 millions de francs est prévue à cet effet ; cette dotation vient abonder les fonds de concours issus des retenues opérées sur les rémunérations des agents logés par l'Etat.

Cette politique vise à la fois à éviter le renchérissement des loyers dans des postes importants et à rapprocher les agents des ambassades, pour des raisons de sécurité.

Statutairement, seuls les chefs de mission diplomatique et consulaire et les gardes de sécurité ont droit au logement à l'étranger. 157 résidences et 362 logements leur sont affectés, soit 28 % de parc immobilier. La prise en charge par le ministère du Logement de ses agents a été progressivement étendue : 1.313 logements sont affectés à cet effet. 42 % des agents sont aujourd'hui logés (soit dans des propriétés de l'Etat, à 57 %, soit des locations à 43 %).

• Les opérations de l'administration centrale.

Elles sont constituées pour l'essentiel d'une part par la construction d'un nouvel immeuble à Nantes, et d'autre part, par une subvention accordée au profit du centre de conférences international.

Un chapitre nouveau est créé à cet effet, doté de 160 millions de francs d'autorisations de programme et de 40 millions de francs de crédits de paiement, qui permettra de financer le marché d'ingénierie et les travaux préparatoires de démolition de l'actuel bâtiment.

4. L'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)

L'OFPRA mérite aujourd'hui une attention particulière, tant pour des raisons politiques car l'OFPRA est un élément du dispositif concourant à l'accueil des étrangers en France, et il est vain de croire que le Gouvernement pourra s'exonérer d'un vrai débat sur l'immigration, que pour des raisons budgétaires.

L'OFPRA a pour mission de reconnaître le statut de réfugié et d'assurer les tâches d'état-civil à l'égard des réfugiés et apatrides.

Le nombre de réfugiés (au 31.12.1988) s'élève à près de 184.000. Selon les termes mêmes du ministère, "l'afflux des requêtes s'est considérablement aggravé au cours des derniers mois, 25.000 demandes en 1986, 34.000 demandes en 1988 (8.832 accords), alors qu'au rythme actuel, le nombre des demandeurs devrait atteindre 60.000 cette année, aboutissant à un doublement de ce nombre depuis deux ans". La Commission des recours des réfugiés se trouve elle-même confrontée à un accroissement considérable de requêtes qui lui sont soumises, puisque "plus de 70 % des demandes sont actuellement rejetés et font l'objet d'un recours". (J.O. questions écrites A.N. - 13 février 1989, p. 721).

L'OFPRA est un établissement public placé sous la tutelle administrative du ministère des Affaires étrangères. Le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France est le président de son conseil. L'OFPRA est financé par une subvention de fonctionnement.

Les moyens budgétaires de l'Office tentent de suivre l'évolution précitée :

Dotations budgétaires de l'OFPRA (I.F.I - millions de francs)

	1987	1988	1989	1990
Dotations	31,84	39,84	42,92	52,92

L'augmentation de la dotation de 1990 vise à créer 54 emplois : 35 à l'office lui-même, 19 à la commission des recours.

Cette subvention à l'établissement est complétée par des crédits "d'assistance aux réfugiés étrangers", gérés par le ministère, qui mène ainsi des actions complémentaires à vocation sociale (aide au logement...).

Ce chapitre, doté de 39,97 millions de francs en 1989, à été abondé de 33 millions de francs par décret d'avance du 8 septembre 1989, pour faire face à l'afflux précité.

B. LES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

1. Evolution générale des crédits

a) présentation générale

Le budget total de la Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) est de 4.338 millions de francs (après majoration de 10 millions de francs à l'Assemblée nationale), en progression de 12,2 %. Deux indicateurs complémentaires permettent d'apprécier l'importance de cette direction.

- La D.G.R.C.S.T. confirme son redressement opéré depuis 1986. Sa part dans l'ensemble du budget du ministère est remontée à 36,5 %, soit une progression de près d'un demi-point par rapport au précédent budget.

Part de la D.G.R.C.S.T. dans le budget des Affaires étrangères

Années	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Budget de la D.G.R.S.T. (MF)	2.959	3.010	3.321	3.230	3.305	3.711	3.795	3.857	4.338
Budget du M.A.E. (MF)	7.189	7.848	9.120	9.295	9.794	10.340	10.518	10.828	11.868
% de la D.G.R.S.T. dans le budget du M.A.E.	41,1	38,3	36,4	34,7	33,7	35,9	36,1	35,6	36,5

* après majoration de 10 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale

- La D.G.R.S.C.T. confirme une structure plus interventionniste. La répartition longtemps équilibrée entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention s'est totalement modifiée au profit des crédits du titre IV, qui ont augmenté de 70 % en cinq ans, de 52 % en francs constants.

Budget de la D.G.R.S.C.T.
(millions de francs et %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1990/1986
Titre III	1592	1520	1490	1384	1446	- 9,2 %
% dans le budget	48,2 %	40,9 %	39,3 %	35,8 %	33,3 %	
Titre IV	1625	2119	2235	2322	2768	
% dans le budget	49,2 %	57,1 %	58,9 %	60,2 %	63,8 %	+ 70 %
Titres V et VI	88	72,3	70	152	124	n.s.
% dans le budget	2,6 %	2 %	1,8 %	3,9 %	2,9 %	
Total	3305	3711	3795	3857	4338	+ 31 %

b) principales mesures nouvelles

"L'action culturelle" définie dans le budget de programme recouvre trois grands groupes d'activités.

. l'enseignement de la promotion de la langue française avec, d'une part, la scolarisation des enfants français (458 millions de francs), et d'autre part, la diffusion du français, hors audiovisuel (1.608 millions de francs).

. les échanges culturels et la communication (930 millions de francs).

. la coopération scientifique et technique (1349 millions de francs hors contributions aux organisations internationales).

Déduction faite de l'effet change, soit 49 millions de francs, et de la budgétisation de R.F.I., les mesures nouvelles s'élèvent à 223,6 millions de francs (avant majoration à l'Assemblée nationale), ordonnées autour de trois axes :

- la relance de la coopération dans le cadre de l'aide publique au développement, soit + 171 millions de francs,

- les actions en faveur de l'audiovisuel extérieur, avec outre la budgétisation de son fonctionnement (167

millions de francs), le développement de R.F.I., soit + 32,6 millions de francs,

- la relance dans les pays de l'Est (+ 20 millions de francs).

Ces mesures sont détaillées ci-après.

2. Les relations culturelles, scientifiques, techniques et l'aide au développement

a) l'aide publique au développement

Cette partie sera traitée plus en détail dans le rapport de M. Georges Voisin, rapporteur spécial du budget de la Coopération. Le présent rapport se limitera à deux observations.

• **Les mesures nouvelles prévues dans le budget 1990 se montent à 171 millions de francs. Ces crédits sont notamment destinés à deux opérations principales :**

- la création d'un observatoire du Sahara et du Sahel. 40 millions de francs sont prévus à cet effet dans le budget 1990.

Cet observatoire est destiné à étudier le processus de désertification et l'aptitude des cultures et végétaux à lui résister. Il s'agit d'une initiative française. 20 Etats sont intéressés par cette opération. La dotation est destinée à couvrir les frais d'observation, par satellite, de la zone et d'assurer les frais de promotion de cette initiative à laquelle quelques autres pays développés pourraient participer. Sept ingénieurs du C.N.R.S. sont affectés à cette mission.

- le développement de "l'action de la France en Indochine" (31,57 millions de francs).

Il s'agit là d'une heureuse initiative : le témoignage de M. Alain Decaux, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, chargé de la Francophonie, lors du débat budgétaire de 1989 et l'analyse de M. Christian Poncelet, président de la Commission des Finances, plaident en faveur d'une relance "en Indochine" selon l'expression même des documents budgétaires. La présence française s'est effacée devant une présence économique et culturelle anglosaxonne dominante. Le potentiel d'échanges, comme les racines culturelles

francophones chez les anciennes générations existent pourtant. Cette nouvelle chance de la France dans cette partie du monde est naturellement fragile et surtout provisoire.

Le renouvellement des générations sera dans ce domaine déterminant et pourrait marquer la fin de toute éventuelle influence française.

A noter que la répartition fine de ces crédits n'est pas déterminée.

• Le volume global de l'aide publique au développement se monte à 34,6 milliards de francs en 1989, soit 0,57 % du produit intérieur brut, ce qui confirme une augmentation lente sur ces dernières années. Pourtant, en dépit de la majoration prévue en 1990, le taux de l'aide publique au développement restera très inférieur à l'objectif de 0,7 % annoncé en 1980 parmi les "110 propositions pour la France" du Parti socialiste, repris dans la "Lettre à tous les Français" du Président de la République (7 avril 1988) et confirmé dans le X^e Plan : "La France confirme sa volonté de porter dans les prochaines années son aide au tiers-monde à 0,7 % de son produit intérieur brut".

Du seul fait de la croissance, supérieure aux prévisions initiales ces deux dernières années, il paraît peu probable que cet objectif soit tenu. Un taux d'aide de 0,7 % du PIB correspond à un volume de 42 milliards de francs en 1989, de 44,43 milliards en 1990, soit 10 milliards de plus qu'actuellement, ce qui représente un somme un peu inférieure au budget des Affaires étrangères.

b) la relance avec les pays de l'Est est prévue dans le budget 1990 à hauteur de 20 millions de francs

Les circonstances totalement nouvelles appellent une analyse prudente, ainsi qu'une meilleure définition du contenu et des enjeux de l'apparent consensus actuellement avancé par l'ensemble des parties européennes. Une redéfinition globale apparaît impérative. La "relance à l'Est" dotée de 20 millions de francs, élaborée lors des prévisions budgétaires n'est naturellement pas à la hauteur de la situation, et appellera de la part du Gouvernement un complément inéluctable.

Pour le présent projet de budget, parmi les opérations qui doivent être financées sur cette dotation, on relèvera :

- . la mise en place, en Hongrie, en Bulgarie et en Pologne, de programmes de formation des cadres à la gestion ;
- . la relance de nos échanges scientifiques avec la R.D.A. et la Tchécoslovaquie ;
- . l'exécution des engagements pris en matière de formation des cadres lors de la grande commission franco-soviétique de 1988 ;
- . l'intensification de nos échanges artistiques avec l'ensemble des pays de l'Est ;
- . la diffusion des programmes audiovisuels et l'installation de stations de réception en Hongrie et Pologne.

3. L'enseignement à l'étranger

L'enseignement à l'étranger est une action importante du ministère des Affaires étrangères, à la fois par les enjeux qu'elle recouvre, les contraintes qu'elle suppose, et les moyens qu'elle exige ; le coût global est de l'ordre de 800 millions de francs.

a) les enseignants

Il y a au total 8.570 enseignants dans les établissements d'enseignement à l'étranger* dont 2.013 détachés budgétaires.

* la répartition des personnels s'établit comme suit :

détachés au barème		2.043
dont VSNA	341	
recrutés locaux		6.557
dont Français titulaires		
de l'Éducation nationale		(2.500)
dont Français hors Education		
nationale	(1.250)	
dont étrangers	(2.807) =	8.570

• La réforme de 1987-1988

Une réforme des enseignants français à l'étranger a été entreprise sous l'impulsion du Parlement en 1986. Elle visait à réduire les écarts importants entre les conditions offertes au personnel "détaché du barème" et les recrutés locaux (l'écart entre les rémunérations pouvant aller de 1 à 10). Cette réforme se faisait par une diminution progressive du nombre des détachés au barème ; l'objectif global étant la suppression de 300 postes sur les quatre exercices de 1989 à 1991. Cette mesure était destinée à d'une part, concentrer les détachés au barème sur les postes les plus importants et les plus difficiles à pourvoir, d'autre part à dégager des financements ; les trois quarts de l'économie ainsi faite étant destinée à améliorer les rémunérations des recrutés locaux (en leur assurant un niveau de salaire identique à celui qu'ils auraient eu en France).

Cette réforme a reçu un début d'application dans le budget 1989 : 70 postes ont été supprimés, représentant une économie de 25 millions de francs, dont 19 ont servi de complément de rémunération aux recrutés locaux.

Le précédent rapporteur du budget des Affaires étrangères avait toutefois noté que, dès 1989, le ministère n'avait pas donné le maximum de chances de réussite à la réforme, en sélectionnant des pays où l'application du système ne pouvait conduire qu'à l'échec (la réforme au Mexique aboutissait à rémunérer un enseignant à 70 % de ce qu'il aurait perçu en France).

• Le budget 1990 oppose à cette réforme un nouveau plan de modernisation.

Le processus de réforme de 1988 portant sur les effectifs est arrêté : 100 postes sur les 300 prévus seront finalement supprimés. Compte tenu de 70 déjà supprimés en 1989, le budget 1990 prévoit la suppression de 30 postes supplémentaires.

- Le nouveau régime de rémunération constitue le pivot de la réforme. Les rémunérations de tous les agents sont harmonisées : les recrutés locaux comme les détachés au barème reçoivent le salaire indiciaire ; l'Etat verse en outre aux détachés des majorations familiales et une indemnité d'expatriation indépendante du grade.

Toutefois, le ministère ne précise pas comment s'échelonnera le salaire indiciaire des recrutés locaux (a fortiori pour les étrangers) ni le montant de l'indemnité d'expatriation, pour ceux qui ne font pas partie de la fonction publique.

Le budget 1990 prévoit également l'accélération des actions de formation. Le ministère détachera dans les établissements des inspecteurs départementaux de l'Education nationale. 8 sont en place à la rentrée 1989-1990 (Madrid, Vienne, Chicago, Mexico, Montréal, Montevideo, Pondichéry, Amman), chargés d'une mission d'inspection et de formation continue. Le ministère proposera également des actions de formation continue dans les structures mêmes de l'Education nationale, pendant la période australe des congés.

b) les établissements

• Le réseau d'établissements d'enseignement français à l'étranger n'a pas d'équivalent au monde, puisqu'il n'est que très peu de capitales, voire de grandes villes qui ne disposent au moins d'une école ou d'un collège pour y accueillir nos jeunes compatriotes de la colonie française, les étrangers-tiers qui le désirent et, quand la législation locale le permet, les nationaux.

Il y a au total 252 établissements scolaires de franco-étrangers aidés par le ministère des Affaires étrangères, dispersés sur l'ensemble des continents (62 en Europe, 28 en Asie, 93 en Afrique du nord, 19 en Afrique noire, 50 en Amérique).

La politique d'implantation, en effet, a suivi un parcours historique sans rapport avec les réseaux d'enseignement étrangers, qui sont liés, soit à la présence de colonies nationales importantes (établissements anglais et américains en Asie du sud-est), soit à l'implantation économique de firmes nationales (établissements allemands, et plus récemment, écoles japonaises).

• En dépit de ce potentiel exceptionnel, les résultats sont décevants. Outre le problème des élèves -voir ci-après- l'adaptation du réseau et l'adaptation qualitative des établissements doivent être recherchées.

Sans doute est-il permis de penser que dans une zone déterminée -dans certaines régions d'Amérique latine, par exemple- notre carte scolaire extérieure gagnerait à un certain remodelage. Selon le ministère, "le contexte socio-politique engage, néanmoins, à agir avec la plus grande circonspection et sans hâte".

Le ministère des Affaires étrangères, en prévision de l'entrée en vigueur de l'Acte unique de 1993 est soucieux, bien plutôt, de tirer le meilleur parti de la densité et de la qualité de notre réseau dans les pays de la C.E.E. et des avantages qu'il peut offrir : tel est le

sens de la mission confiée par le ministère à Mme Catherine Lalumière qui doit remettre prochainement son rapport.

Aucune conclusion n'a encore été communiquée. C'est tout à fait incidemment que votre rapporteur a appris que la suppression de la "direction du français" à la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, préfigurent une réforme d'ensemble visant à faire gérer l'ensemble des établissements scolaire par un seul établissement public sous la tutelle du ministère.

c) les élèves

115 élèves sont scolarisés dans le réseau d'établissements français sur 37.440 Français et binationaux (1/3) et 78.181 étrangers (2/3), sans compter les 323.000 élèves des alliances françaises.

La situation des élèves doit être examinée en deux temps : l'accès à la scolarité est dans l'ensemble particulièrement facile. C'est même une spécificité marquante du réseau français. Le plus souvent, ces établissements étrangers, qui visent en toute première priorité leurs nationaux expatriés, pratiquent des tarifs élevés, beaucoup plus que ceux de notre réseau à qualité pédagogique comparable, ce qui les met, bien souvent, hors de portée des élèves autochtones. Néanmoins, dans l'ensemble, en raison même de la plus grande souplesse de leur programme et de leur cursus, par rapport au système français, ils paraissent être en mesure d'offrir une plus grande possibilité de s'adapter aux contextes locaux.

Une politique de bourses soutient également la scolarisation des enfants français. En 1988-1989, 12.850 bourses ont été accordées pour un montant de 85,8 millions de francs. Il est prévu (budget du programme 14.475 boursiers en 1989-1990, (y compris les bourses scolaires dans les établissements relevant du ministère de la Coopération).

- Le suivi des élèves est en revanche particulièrement inégal. C'est vraisemblablement une des caractéristiques du système français qui enseigne mais qui perd souvent les élèves passé le stade de l'enseignement secondaire. Ce point, méconnu et grave, a été souligné dans l'excellent rapport de notre collègue, M. Jacques Delong, rapporteur spécial du budget de l'Enseignement scolaire, rédigé à la suite d'une mission d'information sur les établissements d'enseignement dans certains pays d'Amérique latine (1). Cette analyse sera particulièrement utile à votre rapporteur dans la conduite de ses travaux.

(1) Sénat 1988/1989 n° 428

Le ministère reconnaît également que les établissements étrangers "paraissent, plus soucieux de conserver des liens avec leurs anciens élèves et plus aptes à le faire que notre réseau".

Pour éviter cette rupture entre scolaires et étudiants, pour éviter qu'un élève, scolarisé dans un établissement français ne poursuive ses études dans une université américaine ou allemande, une politique active de boursiers étrangers en France paraît nécessaire. Un effort spécial est conduit par le ministère depuis la rentrée 1987 pour inciter les élèves étrangers de nos établissements à poursuivre leurs études en France. Ces efforts doivent être poursuivis (4.325 boursiers en 1988, 5.525 boursiers en 1989).

d) l'office universitaire et culturel français en Algérie (OUFCA)

Une mention spéciale doit être faite sur l'OUFCA, dont la dotation prévue dans le budget 1990 traduit l'évolution sur le terrain.

La décision des autorités algériennes d'interdire à ses ressortissants et aux binationaux de poursuivre leur scolarité en dehors du système éducatif national a créé pour l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie une situation nouvelle.

Depuis le 1er septembre 1988, en effet, le lycée Descartes d'Alger a été remis à la disposition des autorités algériennes. En échange, les élèves français de ce lycée et leurs condisciples de nationalité non algérienne, sont accueillis au lycée Mustapha Khalef de Ben Adnoun, qui a été mis à la disposition de la France.

Pour chacun des lycées d'Oran et d'Annaba, cohabitent, dans les mêmes locaux, deux établissements qui reçoivent, l'un les élèves français et étrangers-tiers, l'autre les élèves algériens et les binationaux, en dépit des demandes répétées du Gouvernement français.

Ces péripéties ont entraîné la radiation de l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie d'un collège et de trois écoles primaires. Depuis la rentrée de 1993, l'OUFCA comprend désormais trois lycées et collèges (816 élèves dont 402 Français et 414 étrangers), 27 écoles primaires (474 Français - 781 étrangers), au sein desquelles 925 Algériens et 135 binationaux, non soumis à l'obligation scolaire, fréquentent les classes maternelles : l'OUFCA scolarise donc au total 3.131 élèves.

La rentrée 1988 a toutefois correspondu à une chute des effectifs de 43 %.

Les dotations budgétaires accordées par l'Etat français à l'OUFCA qui constituent la part principale de ses recettes traduit cette évolution.

Subventions à l'OUFCA - millions de francs

1986	1987	1988	1989	1990
98,9	105,5	91,3	88,2	76,9

4. La politique de communication

La politique de communication radiophonique et audiovisuelle est indissociable de l'objectif de diffusion de la langue française, et les crédits figurant dans le projet initial concourant à cette action (ch. 42.10 art. 36) atteignent 462 millions de francs, soit 39 % du budget ; ils connaissent une progression spectaculaire (+ 97 %) sous l'effet de la rebudgétisation de Radio France International.

A titre indicatif, la répartition des crédits d'audiovisuel en 1989 s'établit comme suit :

Crédits audiovisuels du Ministère des Affaires étrangères
1989

	(chiffres arrondis)	Part dans le total
T.V.	58 MF	24,7 %
Radio	42 MF	17,9 %
Documentation	25 MF	10,6 %
Téléthèque	4,4 MF	1,9 %
Cinéma	23,5 MF	12,2 %
Coopération	52,3 MF	22,2 %
Divers	24,7 MF	10,5 %
Total	236 MF	100 %

a) la politique radiophonique

La rebudgétisation de Radio France International est naturellement l'élément majeur du budget 1990. Cette rebudgétisation, amorcée en 1987-1988 était réclamée par votre Commission, depuis de nombreuses années, sous l'impulsion notamment de notre excellent collègue Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la Communication audiovisuelle.

Cette mesure met fin à une pratique insolite qui consistait à faire financer l'action radiophonique internationale en quasi totalité par la redevance TV.

M. Jean Cluzel, dès 1984 (PLF 1985) avait déploré ce transfert de charge, critiquable tant sur le terrain juridique que sur celui de l'opportunité.

"L'action radiophonique internationale est couverte à plus des 3/4 par la redevance. Comme toute taxe parafiscale, celle-ci doit correspondre à un service rendu. Ce n'est pas le cas en l'espèce, car les bénéficiaires du service, les étrangers ou les Français de l'étranger, sont exonérés de la redevance."

"Le principe même du désengagement des administrations et d'une trop grande couverture de l'action radiophonique internationale par la redevance n'est pas admissible. Il s'agit par essence d'une action de service public, d'une action de diffusion culturelle, d'un encouragement à la présence du français et des Français à l'étranger qui ressort de la compétence de l'Etat, puissance publique, et non de l'Etat, prestataire de services, tuteur du service public de la radiotélévision. Ce n'est pas au détenteur d'un poste de télévision mais à l'Etat de payer pour la francophonie."

Le rapporteur spécial indiquait en 1987 (PLF 1988) "qu'il s'agit d'une situation unique dans le groupe des grandes radios internationales dont le financement est assuré, le plus souvent en totalité sur le budget de l'Etat, et plus précisément sur les crédits du ministère chargé des Affaires étrangères."

Répartition des financements de R.F.I.
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Concours du ministère des Affaires étrangères	110	66,1	0,3	0,3	3,8	30	230
Total concours de l'Etat	116,6	71,4	5,5	6,1	9,4	35,2	235
Total de la redevance	178	245,5	336,7	363	365,9	368	204
Total ressources	312,5	366	368	406	418	436	460
Part du ministère dans les ressources de R.F.I.	35,4 %	18,1 %	0,1 %	0,1 %	0,9 %	6,9 %	50 %

avant majoration à l'Assemblée nationale

La participation totale est de 230 millions de francs, se décomposant en

30 millions de francs déjà accordés en 1989,

167,4 millions de francs de mesures nouvelles,

32,6 millions de francs au titre de la tranche 1990 du 2^e plan de développement.

(Cette participation prévue dans le projet initial de budget a en outre été majorée de 6,51 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale).

Le plan couvre la période 1989 à 1995 et représente un volume global de financement de 240 millions de francs ; il concerne notamment l'extension du réseau en Europe de l'Est, la création d'une chaîne "Afrique R.F.I. 2".

Cette nouvelle participation du ministère en 1990 rétablit l'équilibre des financements. Elle représente à elle seule 50 % du total des ressources de R.F.I., permet l'application, avec huit ans de retard, du plan de développement de l'action radiophonique extérieur adopté en mars 1982 (ce plan prévoyait une répartition des financements de 60 % pour la redevance, 40 % pour le ministère des Affaires étrangères.

Il peut être noté que le renforcement du réseau en Europe de l'Est n'est prévu qu'en début (1989) et en fin de période (1994-1995) ; les circonstances présentes pourraient amener à modifier la répartition prévisionnelle des années 1990-1993 (essentiellement axées sur l'Afrique) afin de faire porter l'essentiel de nos efforts sur le continent européen.

Le développement des émissions en langue étrangère, notamment en anglais doit également être évoqué : le quart des 50.000 heures de diffusion annuelles est réalisé en langues étrangères.

b) la politique audiovisuelle

A défaut de véritable stratégie, c'est le second grand axe de la politique de communication. Le ministère participe, sur le plan financier, à de nombreuses réalisations, aux succès variables.

- La principale est TV5 (40 millions de francs en 1989) télévision francophone par satellite qui diffuse un programme sur les réseaux câblés d'Europe -notamment en R.F.A.- ainsi qu'en Afrique du nord et au Canada (depuis 1988). Les programmes sont réalisés par les télévisions francophones de France, Suisse, Belgique et Canada. La durée moyenne d'émission est de 6 heures 30. Le ministère ne cache pas un bilan mitigé. *"... un certain nombre de critiques ne semblent pas injustifiées (...), la probité inégale des programmes, une audience limitée (...); toutefois le mérite essentiel de TV5 pour la France est d'occuper le terrain en attendant TDF 1 qui permettra de capter cinq programmes français par antenne parabolique..."*

- Les autres actions concernent notamment l'AITV, agence internationale d'images télévisées (4,55 millions de francs en 1989) dont le principe a été décidé lors de la réunion des pays francophones en février 1986 à Versailles. AITV collecte des images et les diffuse par l'intermédiaire de R.F.O. à des pays d'Afrique anglophones, d'Asie et du Moyen-Orient. Une mission a eu lieu en juin 1989 afin de promouvoir les services de l'AITV auprès de l'Inde, Singapour, Malaisie, Indonésie et Chine. Une mission similaire devrait se dérouler au Moyen-Orient avant la fin 1989.

Quelques projets plus modestes concernent Canal France International (fourniture de cassettes TV), AIFRATIF (diffusion d'Antenne 2 en Italie), SIIS (confection d'un magazine d'actualité télévisée de 15 mn à destination des pays d'Europe de l'Est).

- La dernière initiative concerne la diffusion d'Antenne 2 en Tunisie.

Un accord a été signé en juin 1989, suite à la visite du Président de la République en Tunisie, pour la diffusion d'Antenne 2 sur le réseau hertzien tunisien.

Le programme qui est diffusé est l'ensemble du programme d'Antenne 2 sous deux réserves :

- une réserve "politique" : les Tunisiens ont demandé la possibilité d'occulter le programme d'Antenne 2 deux heures par jour. En pratique cette suppression porte sur le journal de 20 heures.

- une réserve technique : les conditions d'émission sont telles que la diffusion ne commence qu'à partir de midi.

Le financement s'établit de la façon suivante :

- la location du canal satellite est financée sur le budget de la chaîne (25 millions de francs),

- le ministère des Affaires étrangères rembourse aux Tunisiens les frais de diffusion (6 millions de francs),

- la rémunération des ayants droit se fera à compter de l'année 1991 par le ministère (de l'ordre de 10 millions de francs).

C. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

1. Les contributions obligatoires

a) évaluation

Par définition, le montant annuel des dépenses obligatoires laisse peu de place aux modulations. Les quotes parts sont fixées par les statuts, les dépenses résultent de décisions internationales. Les contributions versées par la France varient au cours de ces dernières années entre 2,1 et 2,3 milliards de francs. Elles augmentent en 1990 de 151 millions de francs, soit +7 %, et s'établissent comme suit :

Contributions obligatoires (chapitre 42.31)
(millions de francs)

	en France		à l'étranger		Total	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990
ONU et institutions spécialisées	88	97	778	927	866	1024
Organisations européennes (hors CEE)	168	180	42	40	210	220
Autres	62	65	159	168	221	233
Institut du Monde Arabe	50	60			50	60
Organisation scientifique	10	10	121	122	131	132
Centre européen de recherche nucléaire			648	608	648	608
Total	378	412	1748	1865	2116	2277

A noter, à titre de comparaison, que le prélèvement sur recettes affecté aux communautés européennes qui est une ressource propre des communautés mais qui figure dans le budget de l'Etat dans un tableau annexé à l'article d'équilibre représente 63,5 milliards de francs.

La France contribue à 133 organisations internationales (non scientifiques) pour des contributions qui s'échelonnent entre 282

millions de francs (ONU) et 12.000 francs (organisation internationale de lutte biologique contre les animaux et les plantes nuisibles). Les dix plus grandes contributions s'établissent comme suit :

ONU	282 MF
OMS (santé)	116 MF
OAA (agriculture et alimentation)	112 MF
OTAN	112 MF
Conseil de l'Europe	112 MF
UNESCO	92 MF
OCDE	82 MF
OIT	73 MF
FINUL	69 MF
Observateurs des Nations-Unies pour l'Iran et l'Irak	68 MF

La contribution à l'organisation européenne de recherche nucléaire représente à elle seule 630 millions de francs, soit autant que les quatre plus grosses contributions civiles.

b) observations complémentaires

La description des contributions obligatoires doit être complétée par trois observations de nature financière.

• La première est l'importance de l'effet change.

Le versement de la plupart des contributions internationales s'effectue en monnaie étrangère, notamment en dollar. L'effet change est par conséquent déterminant dans cette actions ; l'effet sur une monnaie peut cependant être compensée par l'effet inverse sur une autre monnaie ; ainsi, en 1990, l'effet change positif (lié à l'évolution du dollar) soit 72,7 millions de francs, est compensé par un effet change négatif (lié à la légère dépréciation du franc suisse pour le CERN) de 48,7 millions de francs. L'effet change total est donc de + 24 millions de francs.

Ce mouvement de compensation est d'ailleurs à l'origine d'une volonté récente des organisations internationales de diversifier leurs monnaies de règlement.

• La seconde est la situation financière de certaines organisations. Le problème des rétentions des contributions, notamment américaine, reste d'actualité.

Il affecte toujours la gestion de l'ONU et de ses institutions spécialisées, bien qu'il y ait un espoir de solution à la suite de la décision prise par l'administration américaine de payer ses contributions pour 1989 et de proposer un plan de rattrapage des arriérés.

Depuis 1985, les Etats-Unis ont appliqué une politique de pression financière sur le système des Nations-Unies afin d'obtenir la réforme du système de gestion qu'ils considéraient comme mauvais. Sur la base de deux lois, les "amendements" Kassebaum (1985) et Gramm-Rudman-Hollings (1986) les Etats-Unis n'ont payé que la moitié de leurs contributions obligatoires, ce qui représente depuis 1985 des arriérés considérables. A l'automne dernier toutefois ils sont revenus sur cette politique, ont annoncé des paiements substantiels à l'ONU (188 millions) et promis de payer la totalité de leur contribution 1989 ainsi que d'une partie de leurs arriérés. Cette position a été confirmée par le nouveau Président. Les arriérés devraient être payés selon un plan de six ans :

- 10 % en 1990,
- 20 % les quatre années suivantes,
- 10 % en 1995.

Il convient de noter que ce plan, qui devait être approuvé par le congrès en octobre dernier, ne l'a toujours pas été, ce qui laisse le problème entier.

Dans l'attente de l'application de ce programme, les arriérés restent considérables : 2,2 milliards de dollars pour les dix principales organisations. L'espoir des paiements américains ainsi que des mesures d'économie devraient toutefois permettre aux organisations toute crise de trésorerie.

**Arriérés de contributions dus au titre de 1989
et des années antérieures (principales organisations
(en millions de dollars)**

Organisme	Année 1989		Total cumulé	
	Total	dont Etats- Unis	Total	dont Etats- Unis
ONU	404	216	746	495
ONUDI	66,5	27,5	88,2	35,5
OMS	176	71	215	98
UNESCO	105	-	130,3	-
OIT	117	49	164	75
OAA	131	61	231	139
FNUOD	29	11	58,5	11,7
FINUL	51	26	305	90
Iran/irak	27	19	34	25
Namibie	252	103	252	103

• La troisième, qui est quelque peu rituelle, consiste dans la menace du report des paiements des contributions internationales sur les "bons payeurs". L'exemple de l'Institut du Monde arabe, évoqué chaque année par votre Commission des Finances, est particulièrement significatif : chaque année, entre 5 et 8 pays arabes, sur les 21 prévus, effectuent un versement à l'Institut. L'augmentation de 10 millions de francs de la contribution prévue pour 1990, ainsi portée à 60 millions de francs, a pour objet, selon le ministère "de répondre aux besoins accrus de l'Institut dans le domaine de l'action culturelle".

Cette augmentation contribuera aussi certainement à compenser les versements non effectués par nos partenaires arabes.

**Ressources de l'Institut du Monde Arabe
(fonctionnement - Millions de francs)**

	1986	1987	1988	1989
France				
Prévision	30,2	44,9	48,7	49,9
Versement	30,2	44,9	48,7	49,9
Etats Arabes				
Prévision	20,1	30	32,5	33,3
Versement	5,8	3,5	5,2	7,5
Recettes propres (expositions...)				
Prévision		8,5	10,5	6,5
Réalisation		np	5,6 + 7,9*	
TOTAL				
Prévision	50,3	83,4	91,4	
Réalisation	36		67,4	

* (7,9 millions de francs de produits financiers)

c) les contributions aux organismes de recherche

Le ministère des Affaires étrangères consacre 740 millions de francs aux participations de la France aux centres de recherche multinationaux, comme le CERN (organisation européenne pour la recherche nucléaire), l'ESO (european southern observatory) et l'EMBO (european molecular biology organization).

Le plus important de ces centres, le CERN créé en 1954 à Genève pour l'étude de la physique des particules, rassemble 14 Etats membres. Le taux de la contribution française passera de 18,4 % en 1989 à 17,1 % environ en 1990, principalement en raison de la réévaluation du PIB italien, ce qui correspond -selon les documents budgétaires du ministère de la Recherche ("jaune" sur l'effort global de recherche)- en 1990 à une contribution de 570 millions de francs environ.

La réalisation du programme du LEP, collisionneur de particules de 27 km de circonférence, nécessitera une augmentation du budget de l'organisation ; la dotation du ministère des Affaires étrangères inscrite dans le budget 1990 est de 608 millions de francs, après prise en compte d'un effet de change négatif dû à la dépréciation du franc suisse, de 40 millions de francs.

L'observatoire européen dans l'hémisphère austral (ESO), créé en 1962 sur le modèle du CERN rassemble 8 Etats membres (France 26,7 % des contributions) ; il assure la construction du VLT (very large telescope) équivalent à un télescope de 16 m de diamètre.

L'organisation européenne de biologie moléculaire (EMBO) regroupe 14 Etats membres (France 19 % des contributions) ; elle met à la disposition des scientifiques européens au laboratoire de Heidelberg des équipements de recherche mi-lourds.

2. Les contributions bénévoles

Le budget 1990 confirme l'orientation décidée en 1988 (PLF 1989) de majorer de façon significative les contributions volontaires, dont la portée politique paraît importante. En effet, en 1987, la France occupait le 5^e rang mondial pour les contributions obligatoires, mais le 11^e rang mondial pour les contributions volontaires.

Le montant des contributions volontaires s'établit à 514 millions de francs en 1990, en progression de 11 %, soit 54 millions de francs. Les contributions volontaires représentent en 1990 22,5 % des contributions obligatoires, contre 18,8 % en 1988.

Cette progression est le résultat de deux mesures.

- Une mesure de 4 millions de francs est destinée à permettre à la France de régler ses arriérés de contributions à l'IASA (organisation scientifique de "sciences appliquées"), organisation dont la France s'est retirée en 1987. La totalité des sommes nécessaires sont inscrites au budget du département, alors que ces contributions étaient auparavant réparties entre les budgets de la Recherche et des Affaires étrangères.

- La deuxième tranche du plan de redressement de trois ans de nos contributions volontaires, pour 50 millions de francs. Cette mesure est la suite d'une mesure d'un montant identique inscrite au budget de l'année précédente. En bénéficieront notamment les organisations suivantes : PNUD, FNUE, UNICEF, HCR et Programme Alimentaire Mondial.

On relèvera que compte tenu de la diversité des moyens de paiement, aucun effet change n'est appliqué aux contributions volontaires, les effets positifs et négatifs s'annulant.

La France participe de façon volontaire au financement de 45 organisations internationales entre 45 millions de francs (haut commissariat aux réfugiés) et 4.200 francs (organisation internationale des transports à câbles). Les principales contributions volontaires s'établissent comme suit :

Programme des Nations-Unies pour

les Nations Unies	246 MF
Haut commissariat aux réfugiés	45 MF
UNICEF	42 MF
Programme alimentaire mondial	22 mF
Centre international pour l'enfance	21,7 MF*

* Cette dotation est une illustration du plan de développement des contributions volontaires la contribution n'était que de 100.000 F en 1968.

III. LA DEGRADATION CONTINUE DE LA PLACE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

Les évolutions budgétaires qui peuvent apparaître satisfaisantes sur certains points, sont certainement insuffisantes pour masquer les problèmes structurels du ministère et l'affaiblissement continu de sa place et de son rôle dans l'Etat.

A. APPRECIATION DES MASSES BUDGETAIRES

1. Le budget des Affaires étrangères ne représente qu'une fraction modeste des crédits affectés à l'action internationale

a) le volume global

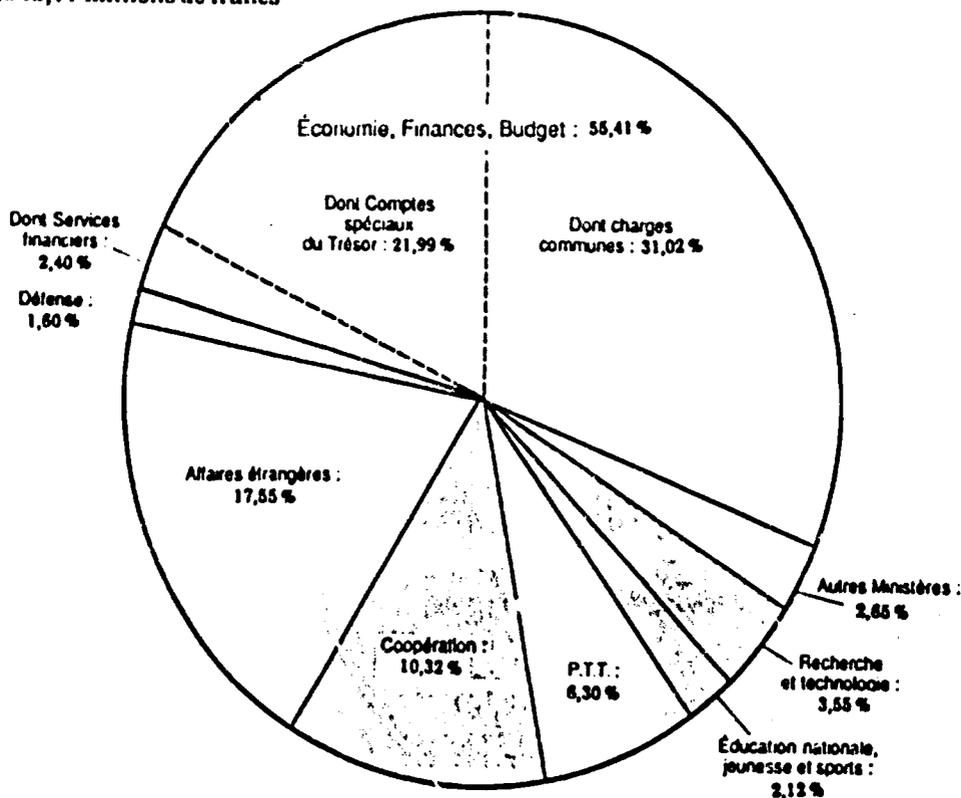
L'action propre du ministère des Affaires étrangères est très largement doublée par celle des autres ministères au premier rang desquels, le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, qui représente à lui seul 55 % du total des crédits concourant à l'action extérieure de la France, estimé à 67,3 milliards de francs en 1990, soit un chiffre voisin des prélèvements affectés aux Communautés européennes (63,5 milliards de francs) (1).

(1) Ce prélèvement fait l'objet d'un rapport de la Commission des Finances pour la première fois en 1989. Rapport sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes de M. Jacques Chaumont Sénat 1988/1989 n° 59, tome I.

CREDITS DE TOUTE NATURE CONCOURANT A L'ACTION EXTERIEURE DE LA FRANCE

B - REPARTITION POUR 1990 PAR MINISTERE

Total : 67.565,77 millions de francs



Quelles que soient les conventions retenues pour établir cette "récapitulation de crédits concourant à l'action extérieure de la France", l'action et le rôle du ministère des Finances sont déterminants et contestables. Ce dernier intervient sous plusieurs formes, et sur le plan budgétaire à deux titres, et par deux intermédiaires.

- Le budget des charges communes (garanties diverses, participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique, aide extérieure, participation de la France au capital d'organismes internationaux).

- Le budget des services financiers (services financiers à l'étranger, services de l'expansion économique à l'étranger, subvention pour l'expansion économique à l'étranger -CFCE-).

De même que la remise de la dette des pays les plus pauvres a été formellement une initiative de politique extérieure, mais budgétairement et pratiquement, une opération financière, les préoccupations réelles des pays partenaires sont le plus souvent des

préoccupations financières. Ainsi, en dépit de tout l'intérêt que peut représenter le renforcement de notre aide culturelle, de nos échanges avec le Vietnam, les vraies demandes de ce pays sont d'ordre financier : comment alléger les dettes et obtenir de nouveaux prêts, tant de la part des instances internationales, -FMI- que de la part des États partenaires ?

La responsabilité du ministère des Finances, sinon dans l'impulsion et la conduite, du moins dans la décision financière et le suivi d'une politique extérieure, est une donnée majeure.

Les propos mêmes du ministre des affaires étrangères, rapportés récemment dans le journal *Le Monde*, au cours de son voyage en Pologne, confirment de façon éclatante cette évolution et ce dessaisissement. "Comment réagit M. Dumas à l'idée d'annuler la dette" ? se demande le journaliste. La réponse du ministre est sans détour : "il faudrait demander aux ministres des finances, mais moi, je serai pour". (*Le Monde* 21 novembre 1989)

b) de surcroît, la part du ministère ne cesse de décliner pour atteindre aujourd'hui 17,5 % de l'effort total extérieur, soit le plus bas niveau depuis l'origine

Effort public concourant à l'action extérieure de la France
(millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Budget des Affaires étrangères	9.296	9.794	10.346	10.521	10.828	11.868
2. Crédits de toute nature	44.397	46.182	49.559	52.370	56.949	67.575
3. Crédits hors comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts)	35.549	37.894	38.009	39.819	47.153	51.641
4. Part du ministère dans le total (1/2)	20,9 %	21,2 %	20,9 %	20,09 %	19,01 %	17,55 %
5. Part du ministère hors comptes de prêts (1/3)	26,1 %	25,8 %	27,2 %	26,4 %	22,9 %	23 %

2. 1.a multiplication des financements conjoints

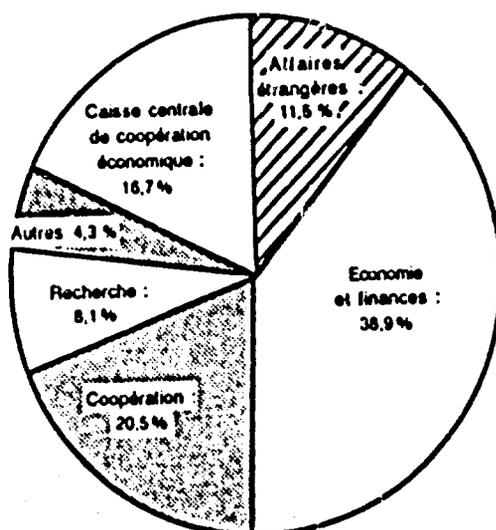
La part limitée du ministère se confirme quelles que soient les dépenses considérées. Beaucoup d'actions internationales mobilisatrices sont financées par de très nombreux ministères qui mènent chacun leur propre politique internationale. Si ces différentes participations sont convenablement coordonnées, ces pratiques n'appellent pas d'observation particulière ; en revanche, un double risque existe, celui du saupoudrage d'une part, celui qui transformerait le ministère des Affaires étrangères en simple contributaire minoritaire chargé d'appliquer des politiques d'autrui. Cette menace est réelle et pose le problème de la crédibilité du ministère.

Deux exemples peuvent être donnés ;

a) l'aide publique au développement

• L'aide publique au développement a déjà été évoquée. Le volume est tout à fait considérable, et ne peut être pris en charge par le seul ministère des Affaires étrangères. Sa part est toutefois exceptionnellement faible puisqu'elle ne représente que 11,5 % du total des crédits.

Répartition de l'aide publique au développement



b) la francophonie

• La francophonie est l'exemple manifeste des financements croisés d'une opération à laquelle le ministère contribue

mais qu'il n'impulse pas. Il s'agit là d'un effet direct du "domaine réservé".

Trois sommets ont eu lieu depuis 1986, avec, semble-t-il, des succès non négligeables et des engagements réels :

- Le sommet de Paris, 17-19 février 1986, première conférence des chefs d'Etat et de Gouvernements francophones. Un engagement de 163,25 millions de francs a été décidé, destiné pour l'essentiel à des actions bilatérales.

- Le sommet de Québec, 2-4 septembre 1987. L'engagement de la France annoncé au sommet de Québec était de 202 millions de francs pour 1988 dont 64,5 millions de francs placés auprès de l'ACCT, ainsi que l'université des réseaux d'expression française et RFO (pour le centre d'échanges multilatéraux d'actualités francophones, l'agence d'images AITV résulte de cette décision). La France a donc consacré 202 millions de francs en 1988 aux actions du sommet de Québec et à nouveau 206 millions de francs en 1989.

- Le sommet de Dakar, 20-27 mai 1989. Premier sommet en terre africaine, la contribution française pour 1990 s'élève à 236 millions de francs dont une part beaucoup plus importante (101 millions de francs) est désormais consacrée aux actions menées de manière multilatérale (par l'ACCT, le CEMAF, l'UREF, ou l'université d'Alexandrie).

La prochaine conférence des chefs d'Etat et de Gouvernements francophones sera organisée par le Zaïre, en 1991.

La francophonie a souhaité, dès le début, traduire de façon concrète sa solidarité. A cet effet, des projets de coopération ont été lancés et il y a environ 60 projets -essentiellement d'aide aux pays du sud- engagés au titre des décisions prises à Paris, Québec ou Dakar.

Du côté français, une dizaine de départements ministériels apportent leur concours à la réalisation des programmes de coopération francophone. Les engagements financiers prévus à ce titre dans le projet de budget pour 1990 se répartissent comme suit :

- ministère de la Coopération et du Développement	100 MF
- ministère des Affaires étrangères	53,9 MF
- ministère de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports	6 MF
- ministère de la Culture et de la Communication	4,9 MF
- F.I.Q.V.	1,8 MF
- ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace	1 MF
- secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement et de la préservation des risques technologiques et naturels majeurs	0,9 MF
- ministère de la Justice	0,8 MF
- ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire	0,5 MF
- ministère de la Recherche et de la Technologie	<u>0,2 MF</u>
	170 MF
- programme spécial TV 5	<u>66 MF</u>
Total	236 MF

Ainsi, même dans l'action destinée à la francophonie, le ministère ne contribue que pour 22 % du total.

B. APPRECIATION DES STRUCTURES

Ce déclin budgétaire serait acceptable s'il n'était accompagné d'une dérive dans l'organisation même du ministère des Affaires étrangères et des autres départements chargés des relations extérieures.

1. Les structures à l'étranger

a) la dispersion des services français à l'étranger

Le développement de "mini Quai d'Orsay" à l'étranger induit par les correspondants ou services des nombreux ministères à l'étranger a été évoqué à de nombreuses reprises par la Commission des Finances.

Un recensement effectué en décembre 1986, montrait que la France disposait à cette date de 868 représentations, offices ou bureaux à l'étranger (hors établissements d'enseignement).

48 % des représentations dépendent du ministère des Affaires étrangères (ambassades, consulats et services culturels).

27 % dépendent du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (postes d'expansion économique, agences financières).

Le ministère de la Défense, de la Coopération, du Tourisme, des Transports... ont également parfois leur propre représentation.

La dispersion des services des administrations françaises est particulièrement nette dans les pays industrialisés où prolifère une multitude d'antennes techniques dépendant de différents ministères. Outre les postes d'expansion économique, de nombreux services se sont développés : agences financières, bureaux de la Datar, antenne de la DGT, bureaux du tourisme, bureaux du conseiller des affaires sociales, etc...

La prise en compte des implantations à l'étranger des établissements publics ou d'autres services publics (comme le centre français du commerce extérieur, les établissements de recherche du

ministère de l'Éducation nationale, etc...) accroît encore cette impression d'éparpillement des services français à l'étranger.

b) les services économiques

Cette situation d'éclatement, notamment dans le domaine économique, est tout à fait particulière à la France : les fonctions diplomatiques des ministères des affaires étrangères de nos principaux partenaires sont beaucoup plus étendues que les nôtres. La France est, en particulier, le seul pays où l'expansion économique à l'étranger n'est pas assurée par les diplomates : en Grande-Bretagne, l'expansion économique à l'étranger est assurée dans les postes diplomatiques par les agents du Foreign Office. En R.F.A. et en Italie, les conseillers commerciaux sont des diplomates de carrière. Les attachés spécialisés allemands, qui viennent pour la plupart d'autres ministères, sont rémunérés par l'Auswaertigesamt.

Les postes ne sont cependant pas absents du domaine économique.

Sous l'autorité directe des ambassadeurs, auxquels le décret du 1er juin 1979 a confié une mission d'animation et de coordination, les services des ambassades exercent un rôle qui s'articule autour de quatre axes principaux.

• **L'information générale** : il revient à l'ambassadeur d'établir un diagnostic sur la situation socio-politique du pays, d'apprécier l'évolution économique. Ces analyses sont utiles pour l'évaluation du risque-pays et constituent un élément essentiel à la prise de décision, en ce qui concerne notamment la politique d'assurance-crédit, l'octroi de prêts du Trésor, les conditions de rééchelonnement de dettes...

• **La préparation des accords bilatéraux à caractère économique** : s'il est du ressort des services spécialisés de traiter des aspects techniques des négociations, il revient à l'ambassadeur d'en analyser le contexte et les enjeux politiques et économiques.

S'agissant par exemple des protocoles financiers, les ambassades sont systématiquement consultées sur l'opportunité de l'octroi de prêts du Trésor, la sélection des projets et leur intérêt tant du point de vue du développement du pays que de nos relations commerciales et politiques avec celui-ci.

• **La promotion et la défense de nos intérêts économiques** : il va de soi que le rôle opérationnel principal incombe, en ce domaine, aux postes d'expansion économique, qu'il s'agisse de la collecte et de la diffusion d'informations auprès des entreprises françaises susceptibles d'exporter ou d'investir dans le pays.

La promotion de nos intérêts exige, cependant dans certains pays, des démarches à caractère diplomatique. Il peut en être ainsi lorsqu'il s'agit de contrats "lourds" à implication politique (armements, aéronautique) ou de la promotion des investissements français quand ils se heurtent à des difficultés suscitées par les pouvoirs publics locaux.

• **L'adaptation des réseaux d'appui à l'exportation** : ce thème, qui concerne moins les affaires étrangères que le commerce extérieur, sera développé plus abondamment par d'autres rapporteurs. Il suffit de rappeler d'une part, comme le précise M. Roger Chinaud dans son rapport général, que "les mesures publiques d'aide directe à l'exportation n'ont pas fait la preuve de leur efficacité". Les analyses internationales confirment ce point. D'autre part, le dispositif français d'appui au commerce extérieur se caractérise, à la différence de celui d'autres pays, par la prépondérance du service public (postes d'expansion économique des ambassades) par rapport aux chambres de commerce et aux organisations professionnelles qui ne disposent que d'un nombre limité d'implantations à l'étranger. Une évolution doit aujourd'hui être engagée, qui se justifie par l'appui aux PME, les demandes des organisations professionnelles elles-mêmes et les enjeux de 1993.

Le plan de développement des exportations du 11 janvier 1989 vise à réorganiser ces réseaux d'appui, en priorité dans les pays de la C.E.E.

Ce plan vise à accroître progressivement les responsabilités des chambres de commerce et des antennes professionnelles à l'étranger, dont le rôle sera de fournir aux entreprises l'information spécialisée et les services dont elles ont besoin. Parallèlement, l'activité des services d'expansion économique des ambassades sera recentrée sur des fonctions propres à l'action de l'Etat : diplomatie économique, animation et information générale.

Une première expérience a été engagée en ce sens dans trois pays : l'Allemagne fédérale, la Grande-Bretagne et l'Espagne, dans le cadre de conventions qui ont été (pour l'Allemagne) ou vont

être prochainement conclues entre l'Etat et ses partenaires consulaires et professionnels.

Sans être partie prenante à ces conventions, le ministère des Affaires étrangères suit attentivement le déroulement de l'expérience engagée.

S'il ne lui appartient pas, en effet, de se substituer aux administrations et organismes compétents, le ministère peut jouer un rôle important dans l'adaptation de notre dispositif de soutien au commerce extérieur, dans le cadre de sa mission générale de coordination de notre action à l'étranger.

Au niveau des administrations centrales, ce rôle s'exercera en particulier au sein du comité stratégique du commerce extérieur, instance créée par le plan de développement des exportations et dont le département avait lui-même préconisé la mise en place. Au niveau des ambassades, il revient aux ambassadeurs, conformément à la mission d'impulsion et de coordination qui leur est impartie, d'assurer une meilleure synergie et une plus grande unité d'action entre les différents services placés sous leur autorité et qui concourent au développement de la présence économique française à l'étranger.

Ce recentrage sur une activité de coordination - à supposer que le ministère y parvienne - est une orientation souhaitable. La transposition simple des autres systèmes européens où les diplomates ont une mission plus technique ne paraît pas réaliste, elle supposerait en outre une gestion et une politique de personnel totalement différentes (avec la multiplication des mobilités et des mises à disposition de fonctionnaires d'autres ministères, voire de personnels du secteur privé), et une "culture d'entreprise" axée sur la performance, la compétitivité que le ministère, par son histoire, la formation de ses hommes, est loin d'avoir aujourd'hui.

2. Les structures internes

Outre ces difficultés anciennes qui tiennent aux structures des services à l'étranger, la Commission des Finances s'est inquiétée de l'organisation même du ministère des Affaires étrangères.

a) présentation générale

La liste des membres du Gouvernement chargés des relations extérieures s'établit comme suit (décret du 28 juin 1988).

M. Roland Dumas : ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères

Mme Edith Cresson : ministre des Affaires européennes

M. Alain Decaux : ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, chargé de la francophonie

Mme Edwige Avice : ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères*

M. Thierry de Beaucé : secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

* Le ministre délégué exerce par délégation du ministre d'Etat les attributions relatives aux Français de l'étranger, aux étrangers en France et aux droits de l'Homme. Il l'assiste également pour les questions relatives à l'Amérique latine, à l'Asie et au Pacifique. Il peut également être appelé à connaître des questions à caractère général concernant le personnel.

Interviennent également directement dans les relations extérieures* :

M. Jacques Pelletier : ministre de la Coopération et du Développement

M. Bernard Kouchner : secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'action humanitaire

M. Jean-Marie Rausch, ministre du commerce extérieur.

Beaucoup de commissaires ont observé les difficultés matérielles qui pouvaient naitre -et naissent- de cet éclatement.

Seul le ministre d'Etat est ordonnateur des dépenses. Les autres ministres ne disposent ni, à proprement parler, de services (à l'exception d'un Cabinet), ni de véritable autonomie. En outre, les

* Sans parler des "émissaires spéciaux" de la Présidence de la République ou du rôle très actif de certains ministères à certaines occasions, à vocation normalement hexagonale.

problèmes liés aux répartitions des compétences ne paraissent pas simplifiés par cette structure gouvernementale qui mélange une répartition géographique (Asie, Europe, reste du monde), horizontale (personnels), verticale (Français de l'étranger, relations culturelles, francophonie...).

L'expérience de notre collègue, M. Jacques Chaumont, qui fait état dans son excellent rapport des difficultés à obtenir les réponses sur les finances européennes et évoque "le dysfonctionnement administratif, la mauvaise coordination des cabinets..." peut être gardée en mémoire (1). Les distorsions résultaient en l'espèce de la séparation des services des Finances pourtant réputés pour la qualité de leur travail (entre le ministère de l'Economie, des Finances et le ministère du Budget). Outre ces problèmes de personnes qui ne peuvent - à six - être évacués, les difficultés de fonctionnement, de hiérarchie, sont inévitables à six ministres et secrétaires d'Etat.

b) le ministère des Affaires européennes

L'attention des commissaires s'est surtout penchée sur les crédits du ministère des Affaires européennes, dont la dotation de l'ordre de 100 millions de francs, est sans commune mesure avec les prélèvements affectés aux Communautés européennes qui se montent à 63,5 milliards de francs (tableau de voies et moyens annexé à l'article 34). Cette question étant périodiquement soulevée, il peut apparaître utile d'en faire le point précis.

L'ensemble des crédits sous la responsabilité du ministère des Affaires européennes se monte à près de 100 millions de francs, soit 91,1 millions "d'actions des affaires européennes" et près de 9 millions de francs de fonctionnement. Les deux tiers représentent toutefois des dépenses obligatoires sur lesquelles le ministère n'a aucune prise. Le reste constitue les frais de fonctionnement du ministère.

(1) *Senat 1988/1989 n° 59, tome 1, annexe sur les relations financières avec les Communautés européennes.*

Crédits du ministère des Affaires européennes

Fonctionnement	Imputation	Montant
<u>fonctionnement</u>		
1. cabinet/ministre	31.90 art. 10 + mesure 01.01.06 bleu 1989	estimation 1,4 MF
2. chargés de mission	31.90 art. 20 + mesure 01.13.04 bleu 1989	2 MF
3. frais de réception	ch. 34.04 art. 40	1 MF
4. frais de déplacement	ch. 34.90 art. 13	2 MF
5. loyers des locaux	ch. 34.98 art. 10 + mesure 01.16.03 bleu 1990	5 MF
<u>interventions directes</u>	ch. 42.37 art. 40	20 MF
6. interventions diverses (colloques, conférences...)		
Sous-total 1 à 6		(31,4 MF)
interventions réglementées		
7. indemnités aux représentants français à l'Assemblée des Communautés européennes	ch. 37.93 art. 10	43,8 MF
8. subvention pour la desserte de Strasbourg	ch. 41.03 art. 10	24,3 MF
Sous total interventions réglementées		(68,1 MF)
Total général		99,5 MF

Nota : les postes 3, 4, 6, 7, 8 concourent à "l'action des affaires européennes" dotée en 1990 de 91,1 millions de francs.

Au-delà de l'anecdote, des difficultés matérielles, et sans revenir à l'unité d'action prévue par le décret du 10 vendémiaire an IV, cette dispersion actuelle pose plus sérieusement le problème de l'unité de direction et de gestion de la politique étrangère de la France.

L'exemple de la politique européenne est sur ce point édifiant: informations hétérogènes et partielles, déplacements anarchiques sans coordination... Il serait extrêmement préjudiciable pour la France que ce phénomène s'étende à l'ensemble de la politique étrangère et de nos relations extérieures. Tel semble pourtant être le cas.

Au cours de sa séance du mardi 7 novembre 1989, tenue sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget des Affaires étrangères pour 1990.

La Commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le budget des Affaires étrangères pour 1990.