

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

**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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 23

**RELATIONS EXTERIEURES**

**I. — Services diplomatiques et généraux**

*Rapporteur spécial : M. Josy MOINET*

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefou, président ; Geoffroy de Montalbert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gotschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossier, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> légis.) : 1726 et annexes, 1736 (annexe n° 35), 1737 (tome I) et in-8° 458.  
Sénat : 61 (1983-1984)

Loi de Finances - Affaires étrangères - Relations extérieures.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	8
<b>I. PRESENTATION DES CREDITS</b> .....	10
<b>A) Une augmentation globale moins forte qu'il n'y paraît</b> .....	10
1. Une forte progression apparente .....	10
a. La progression par titres .....	10
b. La progression par actions .....	11
2. Une augmentation moins forte qu'il n'y paraît .....	13
a. Les conséquences de la dépréciation du franc.....	13
b. Les conséquences des transferts en provenance d'autres ministères .....	14
c. La diminution des autorisations de programme.....	15
<b>B) Des contraintes particulières</b> .....	21
1. Les dépenses induites par l'aggravation des tensions internationales .....	21
a. La sécurité des agents et des locaux .....	21
b. Les rapatriements et la protection des français à l'étranger.....	22
c. La sécurité des communications .....	22
d. L'assistance aux réfugiés et aux pays étrangers .....	23
2. Les dépenses résultant du statut de grande puissance de la France .....	24
a. L'entretien et le fonctionnement de l'outil diplomatique et consulaire .....	24
b. Un réseau coûteux d'établissements et de centres culturels .....	25

c. <i>De lourdes contributions internationales</i> .....	27
3. Une capacité d'actions nouvelles restreinte .....	30
a. <i>Le poids des dépenses de personnel et d'entretien du patrimoine immobilier</i> .....	30
b. <i>La faiblesse des mesures nouvelles réellement significatives</i> .....	31
<b>C) Un budget sélectif</b> .....	32
1. Les effets de la rigueur .....	32
a. <i>En 1983</i> .....	32
b. <i>En 1984</i> .....	33
2. De nettes priorités .....	36
a. <i>Les dépenses de sécurité</i> .....	36
b. <i>Les rémunérations des personnels non titulaires des services à l'étranger</i> .....	37
c. <i>L'action audiovisuelle extérieure</i> .....	38
d. <i>Les interventions culturelles nouvelles</i> .....	42
e. <i>L'action assistance et solidarité</i> .....	44
<b>II. OBSERVATIONS</b> .....	50
<b>A) Observations relatives à la présentation et à la gestion des crédits</b> .....	50
1. La présentation des crédits .....	50
a. <i>Les progrès accomplis</i> .....	50
b. <i>Ce qui reste à faire</i> .....	51
c. <i>L'indisponibilité de certains documents</i> .....	52
2. La gestion des crédits .....	52
<b>B) Observations relatives aux moyens mis en oeuvre</b> .....	54
1. Les économies budgétaires souhaitables .....	54

<i>a. Les dépenses immobilières du ministère</i> .....	55
<i>b. Les frais de mutation</i> .....	55
<i>c. Le cas particulier de l'Institut du monde arabe</i> .....	55
<i>d. Le financement de manifestations culturelles au Liban</i> .....	57
<i>e. L'aide de la France au Vanuatu</i> .....	57
<i>f. L'évolution de nos contributions internationales</i> ....	58
2. Les problèmes posés par l'explosion du nombre de réfugiés .....	58
<b>C) Observations relatives aux objectifs poursuivis</b> .....	59
1. Les objectifs des réformes de structures amorcées l'an dernier doivent être exécutés .....	59
2. Le nouveau projet culturel extérieur .....	60
<i>a. Les précédents projets culturels</i> .....	61
<i>b. Les caractéristiques du nouveau projet culturel extérieur</i> .....	62
3. Proposition de votre commission .....	67
<b>CONCLUSION</b> .....	68

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### **I. OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

#### **A. Votre rapporteur se félicite :**

##### **1. de l'individualisation des dépenses concernant :**

- a. les subventions aux alliances françaises ;
- b. les actions audiovisuelles extérieures (autres que les émissions radiophoniques en direct).

##### **2. des mesures nouvelles prévues en faveur :**

- a. de l'action audiovisuelle extérieure ;
- b. de l'assistance à l'égard des français de l'étranger (s'agissant, notamment, de la scolarisation des enfants français).

**3. des provisions constituées pour faire face aux conséquences d'une dépréciation éventuelle du franc.**

#### **B. Votre rapporteur souhaite que :**

**1. la nomenclature du budget des services diplomatiques et généraux soit rendue encore plus précise.**

**2. les règles de rattachement des fonds de concours pour la construction de logements à l'étranger soient modifiées (chapitre 57.10, article 50).**

##### **3. des économies budgétaires soient réalisées par :**

**a. la diminution des dépenses de fonctionnement des organisations internationales ;**

**b. une gestion plus rigoureuse des dépenses de déménagement (qui pourraient également être réduites par la mise à disposition de nos agents à l'étranger de logements meublés et par l'extention du recrutement local de certaines catégories de contractuels : enseignants...);**

c. l'achat par le ministère de logements dans les pays où les loyers sont particulièrement élevés ;

d. une surveillance plus efficace des travaux immobiliers à l'étranger (voir D. 2°).

4. La coordination des actions culturelles extérieures menées par différents ministères soit mieux assurée (voir D. 1°).

5. L'afflux de réfugiés étrangers dans notre pays soit mieux contrôlé.

**C. Votre rapporteur s'interroge sur :**

1. La possibilité de faire participer davantage les pays concernés à la construction de l'Institut du monde arabe.

2. L'efficacité de notre coopération avec le Vanuatu.

3. Les conséquences de l'accroissement du recours au recrutement local de coopérants culturels (enseignants et autres) sur la qualité de ce recrutement.

**D. Votre rapporteur propose :**

1. La création d'un fonds interministériel d'intervention culturelle extérieure géré par la Direction générale des relations culturelles.

2. La création d'un service spécialisé dans la gestion du patrimoine immobilier du ministère à l'étranger.

3. L'utilisation dans le prochain collectif, pour gager d'autres mesures, des 1,4 MF transférés prématurément au budget des services diplomatiques et généraux pour l'organisation de manifestations culturelles au Liban.

**E. Votre rapporteur regrette :**

1. L'absence de parution ou la publication trop tardive de certains documents (rapport d'activité de la DGR CST, budget de programme, annexe à la loi de finances sur l'action extérieure de la France...).

2. La sous évaluation de certaines dépenses de fonctionnement qui conduit à des modifications importantes du budget voté par le Parlement.

## II. EXAMEN EN COMMISSION

Le présent rapport a été approuvé par votre Commission des Finances dans sa séance du 25 octobre 1983.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, des observations ont été présentées par :

- M. Pierre Croze sur le problème de l'entretien des cimetières français en Afrique du Nord, les nominations d'ambassadeurs non issus de la carrière diplomatique, l'insuffisance, à ses yeux, des actions d'assistance et de solidarité à l'égard des français de l'étranger et, enfin, la nécessité d'un plan cohérent de redéploiement de nos consulats en fonction de l'importance des populations concernées.

- M. Jean Francou sur la disproportion entre les crédits de notre action audiovisuelle à l'intérieur et à l'extérieur.

**Mesdames, Messieurs,**

Chacun se souvient sans doute que le contenu de ce budget des Services Diplomatiques et Généraux a été profondément modifié, en 1983, par suite de la nouvelle répartition des compétences entre la Direction générale des Relations culturelles, d'une part, et les Services de coopération, d'autre part.

Il convient de rappeler que cette réforme a eu essentiellement pour conséquence de confier aux services de l'ancien ministère de la Coopération, rue Monsieur, la responsabilité de l'aide au développement de l'ensemble des pays du tiers monde ; la direction générale des relations culturelles, rue Lapérouse, se voyant chargée, en revanche, des relations culturelles avec les pays d'Afrique noire francophone ainsi que - dans ces mêmes pays - de l'appui aux écoles françaises et aux établissements suivant des programmes français et de l'enseignement en coopération du français.

Il importe également de préciser que l'aide au développement qui incombe aux services de coopération est entendue au sens large puisqu'elle comprend l'enseignement en français, dans des établissements étrangers, de disciplines autres que la langue et la littérature de notre pays. D'autre part, les relations culturelles avec les pays du tiers monde, confiées à la Direction générale, incluent la coopération avec ces pays dans le domaine de l'audiovisuel.

Votre rapporteur avait estimé l'an dernier que la réforme ainsi définie n'avait pas entièrement surmonté deux principaux obstacles tenant, l'un à la rivalité des services de la rue Monsieur et de la rue Lapérouse, et l'autre à la difficulté de distinguer - sans risque de les appauvrir - les concepts d'aide au développement et de relations culturelles.

Il ne peut néanmoins que souhaiter, maintenant, l'accomplissement et le succès de l'évolution entreprise.

A l'occasion de cette nouvelle répartition des compétences entre services de coopération et de relations culturelles, il a été décidé de renforcer l'unité du ministère en intégrant - ce qui est loin d'être encore réalisé - les administrateurs civils de la Coopération - eux-mêmes issus en grande partie des cadres de la France d'Outre-Mer - dans le corps des secrétaires des Affaires étrangères.



Les conséquences budgétaires des réformes qui viennent d'être décrites ont été tirées, par voie de transferts de crédits, durant la discussion de la loi de finances pour 1983, ce qui permet des comparaisons à structures constantes entre 1983 et 1984 mais pas entre ces deux années et celles qui précèdent.

**Il doit être signalé à ce sujet que - par volonté d'affirmer l'unité du ministère - les dépenses de fonctionnement et de personnel de l'administration centrale des services de coopération ont été inscrites - lors des transferts qui viennent d'être évoqués - dans le budget des services diplomatiques et généraux.**

Il aurait pourtant été beaucoup plus satisfaisant, selon votre rapporteur, de créer une section commune pour l'ensemble du personnel de l'administration centrale du ministère des Relations extérieures et de regrouper les dépenses des services à l'étranger en trois sections distinctes consacrées, la première aux services diplomatiques et consulaires, la deuxième à la Direction générale des relations culturelles, et enfin la troisième aux services de coopération.

Il convient de noter par ailleurs que, par commodité, et s'agissant de personnels qui n'ont pour l'instant ni le même statut, ni les mêmes avantages que ceux des autres agents des services diplomatiques et généraux, les crédits afférents, d'une part, à l'administration centrale des services de coopération et d'autre part, au fonctionnement des centres culturels d'Afrique noire francophone, sont individualisés, en 1984, dans des articles spécifiques de ce budget.

Son contenu ayant donc été ainsi modifié en 1983, le budget des Services Diplomatiques et Généraux évolue, en 1984, de la façon qui va être décrite maintenant.

## I. PRESENTATION DES CREDITS

### A. UNE AUGMENTATION GLOBALE MOINS FORTE QU'IL N'Y PARAÎT

#### 1) Une forte progression apparente

##### a) La progression par titres

Compte tenu des transferts effectués en novembre dernier entre les Sections I et II du budget du ministère, les moyens des services diplomatiques et généraux augmentent en 1984, à structures comparables, de 16,19 %, passant de 7,8 à 9,11 milliards de francs.

#### PROGRESSION DES MOYENS DES SERVICES DIPLOMATIQUES ET GÉNÉRAUX

	1983	1984	1984/1983
Titre III Moyens des services	3.991,294 MF	4.557,555 MF	+ 14 %
Titre IV Interventions publiques .....	3.671,589 MF	4.300,066 MF	+ 17 %
Titre V Investissements directs (CP) .....	123,075 MF	181,730 MF	+ 47,6 %
Titre VI Subventions d'investissement (CP) ..	61,770 MF	79,270 MF	+ 28,3 %
<b>TOTAL .....</b>	<b>7.847,732 MF</b>	<b>9.118,622 MF</b>	<b>16,19 %</b>

Cette évolution situe les moyens des services diplomatiques et généraux à un niveau qui représente 0,897 % du budget de l'Etat (contre 0,890 % en 1984).

Une telle progression peut sembler exceptionnelle par rapport à celle de l'ensemble des budgets civils qui est de 6,5 %, d'autant que les crédits de paiement augmentent de 47,6 %, en ce qui concerne les investissements directs du ministère et de 28,3 % en ce qui concerne les subventions d'investissement.

*b) La progression par actions*

Par principales actions, l'augmentation des crédits est celle décrite par le tableau ci-après, mais les comparaisons entre 1983 et 1984 doivent tenir compte :

– du transfert des bourses d'études des enfants français à l'étranger (51,2 MF), du budget de la Direction générale des relations culturelles (action 03, chapitre 42.26, article 10) à celui de la Direction des français à l'étranger (action 07, chapitre 46.92, nouvel article 80) ;

– de l'impact sur l'action 08 « Interventions de politique internationale » de l'inscription au chapitre 68.81 d'un complément de subvention d'investissement à l'institut du monde arabe (50 MF de crédits de paiement).

	1983	1984		1984/1983	
	en MF	en MF	en % du budget des S.D.G.	Après transfert	Avant transfert
01.Administration centrale dont :	0,846	0,941	10,32 %	+ 11,3 %	"
- S.D.G.	-	0,792	8,69 %	-	-
- S.C.	-	0,149	1,63 %	-	-
02.Services à l'étranger	1867,7	2 196,7	24,09 %	+ 17,6 %	"
SOUS TOTAL	2713,65	3 137,99	34,4 %	+ 15,6 %	"
03.Relations culturelles	2882,15	3 286	36,04 %	+ 14 %	+ 15,7 %
05.Presse et Information	39,59	45,20	0,49 %	+ 14,2 %	"
06.Contributions internationales	1253,13	1 438,68	15,78 %	+ 14,8 %	"
07.Assistance et solidarité	114,81	212,82	2,33 %	+ 85,4 %	+ 40,7 %
08.Interventions de politique internationale	98,29	125,52	1,38 %	+ 27,7 %	"
09.Coopération militaire	134,22	149,79	1,64 %	+ 11,6 %	"
10.Recherche	611,89	722,56	7,92 %	+ 18,1 %	"

Les trois actions les plus importantes de ce budget apparaissent, dans l'ordre :

- nos relations culturelles dont la part dans le budget des services diplomatiques et généraux (enveloppe recherche comprise) a cependant régressée, passent de 43,33 % en 1978 à 40,22 % en 1983, avant la restructuration du ministère, puis de 38,63 % à 36,47 %, entre 1983 et 1984, après cette restructuration (37 % en ne prenant pas en compte le transfert des bourses d'études des enfants français à l'étranger).

- nos services diplomatiques et consulaires à l'étranger (un peu moins du quart de ce budget).

- nos contributions internationales.

Pour toutes les actions, la progression des crédits est bien supérieure à celle du budget de l'Etat dans son ensemble.

Mais, à l'analyse, l'augmentation des crédits des services se révèle beaucoup moins forte qu'il n'y paraît.

## 2) Une augmentation moins forte qu'il n'y paraît

Concernant tout d'abord les dépenses ordinaires, les comparaisons doivent tenir compte de la **dépréciation du franc**, d'une part (56 % des dépenses sont effectuées en devises), et des transferts en provenance d'autres budgets, d'autre part ; en outre, le **recul sensible des autorisations de programme** vient tempérer l'impression produite par le bond spectaculaire des crédits de paiement.

### a) *Les conséquences de la dépréciation du franc*

Ce budget progresse de 1.270,89 millions de francs.

Or, sur cette somme :

- 150,37 millions de francs correspondent à la budgétisation du complément qui a dû être apporté à certains chapitres par le budget des charges communes (1), dans la période du 1er avril 1981 au 31 mars 1982, pour compenser les effets de la dépréciation du franc sur la rémunération de nos agents en poste à l'étranger ;

- 522,284 millions de francs représentent des provisions constituées pour corriger l'incidence éventuelle de cette même dépréciation sur certaines dépenses incompressibles telles que celles relatives au fonctionnement des consulats et ambassades ou au versement de nos contributions internationales obligatoires.

A titre d'exemple, la seule conséquence de l'appréciation du franc suisse sur le versement de notre contribution au C.E.R.N. (Centre européen de recherche nucléaire) nous coûte plus de 100 millions de francs en 1984 (104,5 millions de francs).

En éliminant ce qui n'est ainsi que pure conséquence de la dépréciation de notre monnaie, on obtient un pourcentage d'augmentation des dépenses qui n'est plus que de 7,69 % au lieu de 16,19 %.

*b) Les conséquences des transferts en provenance d'autres ministères*

En outre, une partie de cette augmentation résulte de transferts en provenance d'autres budgets.

Ainsi, 5,169 MF sont transférés de la section II (Coopération) pour régulariser l'imputation erronée de certaines contributions bénévoles.

(1) Ce mécanisme correcteur dit « change prix » résulte de la prise en considération, d'une part, des taux de chancellerie dans les pays étrangers d'autre part, de l'évolution, dans ces mêmes pays, des indices des prix à la consommation.

Compte tenu des délais de publication des indices, la compensation, sous forme de transferts en provenance des charges communes, n'intervient qu'en novembre ou décembre, pour des résultats constatés sur une période d'avril à avril et n'est budgétisée que l'année suivante : la correction joue donc avec un retard important.

D'autre part, 22,9 MF sont transférés du budget de l'Education Nationale pour permettre au ministère des Relations Extérieures de gérer les crédits affectés au fonctionnement des écoles françaises à l'étranger.

Certes, le budget des services diplomatiques et généraux perd, en sens inverse, 7,8 MF au titre de la redistribution interministérielle des emplois et du transfert au budget des services du Premier Ministre de crédits destinés à des abonnements à l'agence France Presse.

Au total, ce sont cependant quelque 20 MF de crédits qui viennent ainsi augmenter le budget des services diplomatiques et généraux en 1984, alors qu'il n'y figuraient pas en 1983.

**Hors transferts et effet change, la progression de ce budget n'est plus que de 7,36 %.**

Encore cette augmentation doit-elle permettre au ministère - comme il sera montré plus loin - de faire face à des dépenses qui lui sont imposées par les circonstances ou qui résultent de la nature exceptionnelle de sa mission.

### *c) La diminution des autorisations de programme*

Concernant les dépenses en capital du ministère, là aussi, le budget de 1984 est moins satisfaisant pour les services qu'il n'y paraît.

Certes, les crédits de paiement augmentent de plus de 40 % mais il s'agit surtout de tenter de rattraper le retard pris dans la consommation des autorisations de programme ouvertes antérieurement, notamment pour la construction de l'Institut du monde arabe, à laquelle 50 MF de crédits de paiement seront consacrés en 1984. En ne prenant en compte ni la subvention à cet Institut, ni celle, exceptionnelle, versée à la ville de Strasbourg en raison de la construction des nouveaux locaux du parlement européen, la progression des crédits de paiement est limitée à + 26,46 %.

En outre, la baisse de 25 %, par rapport à 1983, du montant des nouvelles autorisations de programme ouverts en 1984 témoigne d'une diminution sensible du rythme d'investissement du ministère.

Toutefois, cette diminution semble justifiée si l'on considère le montant élevé des autorisations de programme actuellement gérées par le ministère au titre des opérations lancées antérieurement.

Il y aura, en effet, au total 1,730 milliard d'autorisations de programme en cours d'engagement en 1984, dont 1,215 milliard au chapitre 57.10 « Immeubles diplomatiques et consulaires ».

Par titre et par chapitre, l'évolution des dépenses en capital est la suivante :

**EVOLUTION PAR CHAPITRE ET PAR TITRE DES DEPENSES EN CAPITAL DES SERVICES**

		1983 (MF)	1984 (MF)	1984/1983	1984 et années antérieures (MF)
<b>Titre V - Investissements de l'Etat</b>					
Ch. 56.20 - Relations culturelles .....	A.P.	33,280	29,950	- 10 %	196,04
	C.P.	20,022	33,764	+ 68,6 %	159,6
Ch. 57.10 - Immeubles diplomatiques et consulaires .....	A.P.	163,220	146,9	- 9,9 %	1.215
	C.P.	103,053	147,96	+ 43,5 %	936,7
<b>TOTAL TITRE V .....</b>	C.P.	<b>196,5</b>	<b>176,85</b>	<b>- 10 %</b>	<b>1.411</b>
	C.P.	<b>123,07</b>	<b>181,73</b>	<b>+ 47,6 %</b>	<b>1.096,37</b>
<b>Titre VI - Subventions d'investissement</b>					
Ch. 68.80 - Aide au développement .....	A.P.	15,475	13,930	- 9,9 %	69,256
	C.P.	11,907	11,670	- 1,9 %	59,2
Ch. 68.81 - Opérations diverses .....	A.P.	91,287	36,120	- 60,4 %	249,5
	C.P.	49,866	67,600	+ 35,5 %	204,8
<b>TOTAL TITRE VI .....</b>	A.P.	<b>106,762</b>	<b>50,05</b>	<b>- 53,12 %</b>	<b>318,78</b>
	C.P.	<b>61,77</b>	<b>79,27</b>	<b>+ 28,3 %</b>	<b>264</b>
<b>TOTAL DEPENSES EN CAPITAL .....</b>					
A.P.	<b>303,262</b>	<b>226,9</b>	<b>- 25 %</b>	<b>1.730</b>	
C.P.	<b>184,848</b>	<b>261</b>	<b>+ 41 %</b>	<b>1.360,4</b>	



**Ce tableau confirme l'importance des dépenses en cours d'exécution au titre des autorisations de programme ouvertes antérieurement.**

**Il fait apparaître, en outre, que :**

**- les deux chapitres les plus importants sont le chapitre 57.10 (immeubles diplomatiques et consulaires) et le chapitre 68.81 (diverses opérations immobilières) ;**

**- ce dernier est celui qui subit la diminution la plus forte, en autorisations de programme (- 60,4 %) en raison du caractère exceptionnel des travaux qu'il a aidé à financer des dernières années (parlement européen à Strasbourg, et Institut du monde arabe à Paris).**

**La très forte augmentation des crédits de paiement du chapitre 56.20 résulte, en partie, du reversement tardif de la totalité (reports compris) de la dotation du chapitre 58.10, article 20, du budget de la coopération (centres culturels en Afrique Noire). Cette opération aurait dû normalement être effectuée, en même temps que les autres transferts, entre les deux sections du budget du ministère, à la fin de 1983.**

**L'évolution, par article, des dépenses est la suivante :**

**EVOLUTION PAR ARTICLES DES DEPENSES EN CAPITAL DES  
SERVICES DIPLOMATIQUES ET GENERAUX**

	1983	1984	1984/1983
<b>Ch. 56.20 - Relations culturelles</b>			
Art.20 Etablissements culturels et d'enseignement ..... A.P.	33,280	29,950	- 10 %
..... C.P.	20,022	33,764	+ 68,6 %
<b>Ch. 57.10 - Immeubles diplomatiques et consulaires</b>			
Art.10 et 60 Administration centrale			
..... A.P.	24,93	22,438	- 9,9 %
..... C.P.	17,653	19,456	+ 10,2 %
Art.20 Chiffre et transmissions ..... A.P.	19,750	17,775	- 10 %
..... C.P.	19,750	17,110	- 13,36 %
Art.30 Ambassades et consultats ..... A.P.	116,950	105,255	- 10 %
..... C.P.	64,060	110	+ 71,7 %
Art.40 Presse et information ..... A.P.	1,590	1,590	+ 0 %
..... C.P.	1,432	1,400	- 2,2 %
Art.50 Logements des agents à l'étranger (fonds de concours) ..... A.P.	56,936	-	-
..... C.P.	104,202		
<b>Ch. 68.80 - Aide au logement</b>			
Art.10 Formation et enseignement .. A.P.	3,975	3,580	- 9,9 %
..... C.P.	2,725	2,1	- 22,9 %
Art.20 Aide technique ..... A.P.	11,5	10,35	- 10 %
..... C.P.	9,182	9,57	+ 4,2 %
<b>Ch. 68.81 - Opérations diverses</b>			
Art.10 Relations culturelles ..... A.P.	21,78	19,6	- 10 %
..... C.P.	21,86	17,6	- 19,4 %
Art.20 Autres opérations (2) ..... A.P.	69,5	16,5	- 76,2 %
..... C.P.	28	50	+ 78,5 %

(1) Il existe des reports importants à ce chapitre (voir plus loin), le mode de rattachement du fonds de concours, alimenté par une retenue sur les émoluments des agents logés à l'étranger, ne semble pas satisfaisant.

(2) dont Institut du monde arabe et subvention à Strasbourg pour le parlement européen.

Ce tableau fait ressortir que :

- c'est l'augmentation (+ 71,7 %) des crédits de paiement relatifs aux dépenses immobilières de nos ambassades et de nos consulats à l'étranger qui est, de loin, la plus forte en valeur absolue (+ 45,9 MF).

- l'évolution des dépenses de l'article 20 du chapitre 68.81 (diverses opérations immobilières) est en même temps :

- . la plus contrastée (+ 78,5 % en autorisations de programme et - 76,2 % en crédits de paiement) ;

- . celle qui présente les pourcentages de hausse ou de baisse les plus importants ;

- . celle qui accuse le recul le plus important en valeur absolue (- 53 MF) en ce qui concerne les autorisations de programme (on retrouve là l'impact de l'achèvement des travaux de construction de l'Institut du monde arabe).

Ces deux évolutions, à elles seules, expliquent, pour une part importante, celle de l'ensemble des dépenses en capital du budget des services diplomatiques et généraux.

Plus d'une centaine d'opérations immobilières sont actuellement menées par les services diplomatiques et généraux, en France ou à l'étranger, il ne saurait être question de les récapituler toutes dans ce rapport.

Néanmoins, votre rapporteur signale que les travaux les plus importants lancés ou achevés en 1984 par le ministère, en France, ou à l'étranger, seront les suivants :

- à l'administration centrale : une priorité absolue continuera d'être donnée, en 1984 comme en 1983, à la construction de l'immeuble de Breil III à Nantes (services décentralisés du personnel et de l'administration générale) ;

- en ce qui concerne les services diplomatiques et consulaires à l'étranger :

- les travaux les plus importants en cours sont ceux de la construction de nouvelles ambassades à Washington, Rabat, New-Delhi et de logements à Lagos et Rabat ;

● en 1984, seront lancés ou achevés des travaux de gros entretien à Alger, Belgrade, Beyrouth, Prague, Montevideo, ainsi que la construction de notre ambassade à Ryadh (nouvelle capitale de l'Arabie Saoudite).

Votre rapporteur s'étonne de la durée des travaux menés à Washington (depuis 1973) et Rabat (1976) ainsi que du coût de ceux relatifs à la construction de logements à Lagos (12,9 MF de CP) et Rabat (9,9 MF de CP).

– concernant la Direction générale des relations culturelles :

● les travaux en cours les plus importants exécutés ou subventionnés par les services sont relatifs au réaménagement du centre culturel d'Edimburg, à la construction d'un institut à Lisbonne, à l'extension du lycée français de Londres, à la remise en état de l'espace culturel de Beyrouth ainsi qu'au lycée de la Marsa à Tunis ;

● en 1984, sera financée la construction de centres culturels à Damas et Bamako, d'un centre de recherche franco-indien et d'un centre de recherche nucléaire indonésien, de l'école des langues de Hanoi et du centre Puspitek en Indonésie.

En même temps, des subventions seront versées aux écoles françaises d'Afrique, à des alliances françaises dans différents pays d'Amérique latine ainsi qu'à divers établissements d'enseignement (écoles françaises de Lagos et de Singapour, lycée franco-hellénique d'Athènes).

Au total, les opérations nouvelles prévues en 1984 sont moins nombreuses que celles lancées les années précédentes en raison de la baisse des autorisations de programme qui affecte tous les chapitres et ne résulte donc pas seulement de l'achèvement de la construction de l'Institut du monde arabe.

Compte tenu de cette baisse et des conséquences de la dépréciation du franc et des transferts en provenance d'autres ministères, l'évolution des crédits des services diplomatiques et généraux est donc moins satisfaisante qu'il n'y paraît d'autant que le budget du ministère subit d'autres contraintes que celles liées aux fluctuations monétaires.

## **B. DES CONTRAINTES PARTICULIERES .**

### **1) Les dépenses induites par l'aggravation des tensions internationales**

#### *a) La sécurité des agents et des locaux*

La montée des tensions dans le monde s'accompagne d'une recrudescence du terrorisme et crée des menaces à l'encontre de nos agents et de nos locaux.

Depuis l'assassinat, en 1981, de l'Ambassadeur de France au Liban, Louis Delamare, huit membres des personnels de notre ambassade de Beyrouth ont été tués en 1982 ; l'explosion d'une roquette tombée sur ce même poste a causé la mort d'un membre du détachement de sécurité chargé de sa protection, le 30 août 1983. A Berlin Ouest, notre consulat a été détruit le 25 août par une explosion d'origine criminelle.

Nos agents sont par ailleurs de plus en plus souvent victimes d'agressions de droit commun dans certaines régions, notamment dans les capitales africaines au sud du Sahara.

Cette situation nécessite des dépenses, dont l'ensemble est difficile à chiffrer, destinées à protéger, en premier lieu, la vie de nos agents et en second lieu l'intégrité de notre patrimoine immobilier. Ces frais s'ajoutent à ceux occasionnés par la restauration ou la reconstruction des locaux endommagés ou détruits.

Les effectifs des gardes de sécurité affectés à la surveillance de nos postes à l'étranger sont donc passés de 276 en 1981 à 364 en 1983, auxquels se sont ajoutés 15 gardes envoyés en mission temporaire (2 MF de frais de mission en 1983).

Aux dépenses liées à la rémunération et à l'envoi sur place de ces gardes s'ajoutent celles afférentes à leur hébergement (15,8 MF en 1983).

Les autres dépenses spécifiques de sécurité prévues par la loi de finances pour 1983 ont concerné :

- la mise en place, dans nos postes, de dispositifs et d'installations de sécurité (13,5 MF) ;

- l'acquisition de voitures blindées (3,5 MF).

D'autres crédits qui ne peuvent pas être individualisés, ont été affectés à la sécurité des postes dans le cadre des travaux immobiliers du ministère (gros entretien, études, révision des équipements de sécurité des constructions en cours).

*b) Les rapatriements et la protection des français à l'étranger*

Les tensions dans le monde ont également des répercussions sur les dépenses d'assistance et de solidarité à l'égard des français de l'étranger.

Aussi certaines lignes budgétaires ont-elles été créées pour venir en aide à nos compatriotes menacés :

	1983	1984
<b>Ch. 46.91 - Rapatriement</b> .....	5,9 MF	6,486 MF
<b>Ch. 46.92 - Français de l'étranger</b>		
Art.40 Aide aux français rapatriés .....	partie	partie
Art.51 Fonds de secours pour les français de l'étranger.....	1 MF	1,062 MF
Art.70 Sécurité des français à l'étranger .....	2 MF	2,124 MF

Au flux habituel des rapatriés en provenance surtout du Vietnam, de Madagascar et de Ponchichery, se sont ajoutés, à partir de 1982, les départs du Liban et, en 1983, les retours de Madagascar.

*c) La sécurité des communications*

La sécurité exige également que nos postes puissent communiquer, d'une part, avec les communautés françaises menacées, en cas de défaillance des réseaux normaux de télécommunication, et d'autre part, à l'abri des écoutes, avec le Quai d'Orsay.

Aussi un crédit de 1,654 MF a-t-il été consacré en 1983 (ch.46.92, art.70) à l'achat de matériels de communication radio (liaisons locales à courte ou longue portée).

D'autre part, l'article 20 du chapitre 57.10 (Chiffre et transmission) du budget des services diplomatiques et généraux a permis le financement de l'extension du réseau radio-autonome du ministère ainsi que l'achat de matériel de sécurité et l'équipement de terminaux de haute sécurité.

*d) L'assistance aux réfugiés et aux pays étrangers*

L'aggravation des tensions dans le monde a enfin une incidence sur nos dépenses d'assistance aux réfugiés étrangers.

Ces dépenses sont les suivantes :

	1983	1984
<b>Ch. 36.91 - Subvention à l'OFPRA (1) .....</b>	<b>18,1 MF</b>	<b>19,5 MF</b>
<b>Ch. 42.34 - Assistance aux réfugiés étrangers .....</b>		
Art.10 S.S.A.E. (2) .....	19,69 MF	24,357 MF
Art.20 Aide aux intellectuels réfugiés .....	1,098 MF	1,166 MF
Art.30 Assistance aux réfugiés étrangers .....	4,027 MF	4,277 MF
Art.40 Centre ADAPT (3) .....	0,493 MF	0,523 MF
<b>TOTAL Ch. 42.34 .....</b>	<b>25,3 MF</b>	<b>30,326 MF</b>

(1) OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

(2) SSAE : Service social d'aide aux émigrants.

(3) ADAPT : Ligue pour l'adaptation du minime physique au travail.

Notre pays a accueilli successivement des vagues de réfugiés en provenance d'Amérique latine, d'Indochine et, récemment, de divers pays du tiers monde (Zaïre, Ghana, Sri-Lanka, Inde, Pakistan, Bengale, Haïti...).

Cet afflux pose des problèmes particuliers qui seront évoqués plus loin dans ce rapport (voir II - Observations).

Les événements du Liban ont également suscité des dépenses destinées à manifester notre solidarité à l'égard de ce pays éprouvé.

Une aide de 4 MF a ainsi été accordée à partir du chapitre 42.35 (Aide d'urgence à des pays étrangers) pour la reconstruction de l'Hôtel Dieu de France à Beyrouth.

Certains chapitres du budget de la Direction générale des Relations culturelles, dont ce n'est assurément pas la vocation, ont également été mis à contribution pour la remise en état de cet hôpital (exemple chapitre 42.27, article 30 « Echanges artistiques » : 0,750 MF).

Le montant de chacune des dépenses qui viennent d'être évoquées peut sembler peu important par rapport au budget global des services diplomatiques et généraux, leur total n'en est pas moins non négligeable. Il s'agit de dépenses imposées par les circonstances qui affaiblissent dans d'autres domaines la capacité du ministère de concevoir et de mener des actions nouvelles, d'autant que celui-ci subit d'autres contraintes liées au statut de grande puissance de la France.

## **2) Les dépenses résultant du statut de grande puissance de la France**

La France joue dans le monde un rôle diplomatique et culturel important. Nous sommes la cinquième puissance économique du monde et disposons, par exemple, d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU et d'un poste d'administrateur permanent au Conseil d'administration du Fonds monétaire international. Notre langue est l'une des rares à être parlée sur plusieurs continents.

Nous nous devons, si nous entendons préserver notre influence, de maintenir dans un état décent notre instrument diplomatique et consulaire, d'entretenir notre réseau d'établissements culturels et d'enseignement qui constitue un ensemble unique dans le monde mais lourd et coûteux. Enfin, nos contributions aux organisations internationales doivent être proportionnées à nos ambitions et à notre richesse.

### *a) L'entretien et le fonctionnement de l'outil diplomatique et consulaire*

Selon le budget de programme du ministère, la représentation diplomatique de la France dans le monde (y compris au sein des organisations internationales) était répartie, en 1982, en pas moins de 152 postes.

Nous disposons, cette même année, de 267 postes consulaires (sections consulaires d'ambassades, chancelleries détachées, consulats, vigueries) pour :

- administrer près de 1,5 million de français vivant à l'étranger ;
- contribuer à leur protection ;
- organiser l'entrée, le séjour et l'établissement en France des étrangers (de ce point de vue, le rétablissement des visas de court séjour et



l'afflux de réfugiés dans notre pays causent à nos postes un surcroît sensible d'activités).

En 1984, le fonctionnement de nos postes diplomatiques et consulaires à l'étranger nous coûtera au total, (y compris l'entretien de notre patrimoine immobilier), plus de 2 milliards de francs en 1984 (près du quart du budget des services diplomatiques et généraux).

Hélas, la rigueur budgétaire qui s'impose par les temps présents conduit à négliger trop souvent, d'une façon qui nuit à notre prestige, l'entretien mobilier et immobilier de nos postes à l'étranger.

Cette carence résulte de la nécessité où nous sommes de faire face en priorité, dans des conditions rendues difficiles par l'érosion monétaire, aux dépenses de fonctionnement de nos postes les plus incompressibles (eau, gaz, électricité, loyers).

Encore l'insuffisance des dotations concernées conduit-elle à les abonder par virement d'autres chapitres, ce qui n'empêche pas nombre de nos légations de se retrouver fréquemment dans des situations proches de la cessation de paiement.

**Il est difficile, plus encore dans le secteur de notre action diplomatique que dans celui de notre action consulaire, de procéder à des économies budgétaires ou à des redéploiements, sans porter atteinte à notre prestige ou diminuer notre présence dans le monde d'une façon incompatible avec nos ambitions et notre rang.**

Cela explique que la progression des crédits consacrés à l'action diplomatique et consulaire ait été, dans l'ensemble, ces dernières années, plus rapide que celle des crédits destinés à nos relations culturelles.

#### *b) Un réseau coûteux d'établissements et de centres culturels*

La France dispose dans le monde d'un réseau de représentations et d'établissements culturels et d'enseignement pratiquement sans équivalent, constitué - sans prendre en compte l'Afrique noire francophone - de :

- 105 missions culturelles et scientifiques dans nos ambassades ;

- 109 lycées et collèges et écoles primaires (1) et 119 écoles françaises (non compris les établissements privés reconnus par le ministère de l'Education nationale) scolarisant environ 40.000 enfants français et 70.000 élèves étrangers ;

- enfin 146 instituts, centres culturels et CEDUST (Centres de documentation universitaire, scientifique et technique) fréquentés par environ 140.000 personnes et 135 établissements et missions archéologiques auxquels s'ajoutent près de mille alliances françaises (961).

Le fonctionnement de ce réseau mobilise 395 agents, à l'administration centrale (effectifs de la Direction générale des relations culturelles) et près de 18.000 agents français à l'étranger, répartis comme suit, auxquels s'ajoutent près de 4.000 agents étrangers.

Ensemble du personnel affecté à l'étranger par la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques pour des missions de longue durée en poste au 1<sup>er</sup> Janvier 1983

Régions géographiques	Services centraux des ambassades	Direction des Identités et échanges culturels	Direction du français	Direction de la communication	Direction de la coopération scientifique et technique	TOTAL	dont :		
							Rémunérés intégralement par le M.R.E.	Rémunérés partiellement par le M.R.E.	Rémunérés localement
EUROPE OCCIDENTALE	244	1.395	2.582		21	4.269 24,7%	1.153	121	2.995
EUROPE ORIENTALE	61	38	240		-	339 19%	241	21	77
AFRIQUE DU NORD	259	213	3.671		750	4.224 27,6%	1.677	1.622	1.585
PROCHE ET MOYEN-ORIENT	70	187	737		71	1.065 60%	518	42	505
AFRIQUE FRANCOPHONE	104	184	1.453		711	2.452 13,2%	1.633	23	796
AFRIQUE - AUTRES PAYS	66	108	466		88	728 4,1%	414	62	252
ASIE DU SUD ET DU SUD-EST	41	131	211		28	411 3,3%	263	18	130
EXTREME-ORIENT ET PACIFIQUE	39	104	363		71	577 3,3%	320	8	249
AMERIQUE DU NORD	122	45	1.091		108	1.366 7,6%	198	15	1.123
AMERIQUE CENTRALE ET DU SUD	149	560	830		98	1.637 9,2%	848	90	718
<b>TOTAL</b>	<b>1.113</b> 6,3%	<b>2.935</b> 16,6%	<b>11.644</b> 65,8%		<b>2.006</b> 11,3%	<b>17.698</b> 100%	<b>7.265</b> 41,0%	<b>2.002</b> 11,3%	<b>8.431</b> 47,7%

(1) dont :

- 67 dépendant directement du ministère,
- 49 dépendant de l'office universitaire et culturel français pour l'Algérie,
- 11 dépendant de l'alliance française de la mission laïque française ou de l'alliance israélite universelle,
- et 22 établissements franco étrangers.

Le tableau ci-avant fait apparaître que :

- 65,8 % des personnels relèvent de la Direction du français (il s'agit, pour la plupart, d'enseignants) ;

- près de la moitié (47,7 %) est rémunérée localement.

Il convient en outre de préciser que sur ces coopérants, 1.260 sont des appelés volontaires du service national actif (V.S.N.A.).

D'autre part, la Direction générale organise l'accueil en France de près de 15.000 boursiers (14 358 en 1982 dont 9 317 bourses d'études, 5 097 bourses de stages et 124 séjours scientifiques de haut niveau, 70 % de ces bourses concernant des formations de 3ème cycle ou assimilées).

Au total, plus de 3 milliards de francs (action 03 : 3.286 MF) seront consacrés en 1984 à nos relations culturelles avec l'étranger.

L'importance, dans ces dépenses, de celles liées au fonctionnement et à l'entretien de notre réseau d'établissements et de centres culturels (ce que M. Jacques Thibau appelait le « Béton-fonctionnaire ») confère au budget de la Direction générale une certaine rigidité (ce qui lui reste de souplesse fait d'ailleurs trop souvent les frais des mesures d'annulation ou de redéploiement prises pour gérer la pénurie !).

L'efficacité de ce réseau peut, en outre, paraître contestable et il lui est parfois reproché d'être d'un fonctionnement lourd et coûteux.

Son entretien - sans être pourtant toujours suffisant (1) -, aurait conduit ainsi à négliger, ces dernières années, d'autres interventions notamment, dans le domaine de notre action audiovisuelle extérieure.

Tel qu'il est, avec ses défauts, l'ensemble de nos établissements culturels n'en a pas moins le mérite d'exister et de constituer un instrument d'échange culturel unique et irremplaçable.

(1) Une délégation du groupe d'amitié sénatorial France-Roumanie s'étant rendue cet été dans la capitale roumaine, a prié votre rapporteur de faire part au ministre des Relations extérieures de l'insuffisance de la subvention de fonctionnement allouée par le département à la bibliothèque française de Bucarest et du problème posé par le remplacement du directeur de celle-ci. C'est ce qui se trouve fait ici.

Votre rapporteur signale cependant que des travaux financés par l'article 20 du chapitre 56.20 sont prévus d'ici à 1985 pour la remise en état de cette bibliothèque.

Une nouvelle orientation de ses actions et un style de gestion différent pourraient permettre de lui insuffler le dynamisme qui lui fait parfois défaut.

*c) De lourdes contributions internationales*

Le statut de grande puissance de la France lui impose également de participer activement aux travaux des principales organisations internationales et de contribuer à leurs dépenses de fonctionnement en proportion de sa richesse économique et du niveau des responsabilités qu'elle prétend exercer au sein de leurs instances dirigeantes.

Ainsi, ces dépenses - en ce qui concerne nos contributions obligatoires - ont pesé, dans les années soixante-dix, d'un poids croissant sur le budget des services diplomatiques et généraux (dont elles représentent maintenant 15,78 % du total) en raison de la dépréciation de notre monnaie et de l'augmentation excessive des dépenses de fonctionnement des organisations. Cette tendance s'est toutefois quelque peu modérée par la suite.

S'agissant, d'autre part, de nos contributions bénévoles, nous consentons, depuis plusieurs années, un effort particulier - dont la portée est hélas réduite par l'érosion du franc - pour les situer à un niveau compatible avec notre puissance économique et les ambitions de notre politique d'aide au tiers monde.

Ces contributions ont connu ainsi, en quatre ans, de 1979 à 1983, une augmentation de 182 % en francs courants, les majorations les plus fortes ayant bénéficié à notre participation au Programme des Nations Unies pour le Développement (+ 174,3 %) et au Fonds International de Secours à l'Enfance (+ 263,6 %).

Au total, nos contributions internationales nous coûtent près d'un milliard et demi (1.438,6 MF), ces dépenses étant ainsi réparties entre les chapitres et les articles du budget des Services Diplomatiques et Généraux.

CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

EN 1984

	ORGANISMES EN FRANCE		ORGANISMES HORS DE FRANCE		TOTAL EN FRANCE ET HORS DE FRANCE
	ARTICLE	MF	ARTICLE	MF	
<b>Ch.42.31 - Contributions obligatoires</b>					
. ONU et institutions spécialisées	12	120,5	11	729,47	850
. Organisations internationales européennes (sauf CEE et organismes scientifiques et techniques)	22	124,3	21	72,3	196,6
. Autres organisations	32	58,15	31	118,9	177
. Budget civil de recherche :					
- C.E.R.N. (1)			53	596,05	596,05
- Organisations à vocations scientifiques	52	3,49	51	80,6	84,09
. Organisations scientifiques hors budget civil de recherche	42	<u>5,05</u>	41	<u>20,24</u>	<u>25,29</u>
<b>TOTAL CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES</b>		<b>311,49</b>		<b>1 617,5</b>	<b>2,028 milliards</b>
<b>Ch.42.32 - Contributions bénévoles</b>					
. Organismes relevant des Nations Unies	12	1,9	11	78,28	80,18
. Autres organismes	22	4,78	21	3,24	8,02
. Budget civil de recherche	32	<u>0,652</u>	31	<u>5,04</u>	<u>5,69</u>
<b>TOTAL CONTRIBUTIONS BENEVOLES</b>		<b>7,3</b>		<b>86,5</b>	<b>93,9</b>

(1) C.E.R.N. : Centre européen de recherche nucléaire.

Le tableau ci-avant fait ressortir que :

- la très grande majorité de nos contributions est versée à titre obligatoire et payable hors de France donc en devises (seules les contributions bénévoles sont réglées en monnaie nationale) ;

- nos contributions à l'ONU et au CERN, payables respectivement en dollars et en francs suisses sont, de loin, les plus importantes.

Les contraintes qui viennent d'être montrées, résultant pour ce budget de la dépréciation du franc, de l'aggravation des tensions dans le monde et de l'exercice par la France de sa souveraineté de grande puissance, réduisent la possibilité, pour les services diplomatiques et généraux, de mener des actions réellement nouvelles.

### **3) Une capacité d'actions nouvelles restreinte**

*a) Le poids des dépenses de personnel et d'entretien du patrimoine immobilier*

Les dépenses du Titre III (Moyens des services), dont 76,12 % sont constituées par des dépenses de personnel et 15,7 % par les dotations de matériels et de fonctionnement des services, représentent, à elles seules, près de 50 % de ce budget.

Concernant les dépenses du Titre IV, celles-ci, bien qu'étant considérées comme des interventions, sont consacrées, dans une proportion importante, au fonctionnement de notre réseau d'établissements culturels et d'enseignement.

Selon le budget de programme du ministère, les dépenses correspondantes (subventions) se sont élevées en 1983 à :

- 203,5 MF pour la scolarisation des enfants français à l'étranger (dont 101 MF de dépenses de personnel) ;

- 660,8 MF pour la promotion de la langue française (dont 398,6 MF de dépenses de personnel).

En outre, le « vert » des services diplomatiques et généraux indique que, sur les 459,7 MF du chapitre 42.27 « Echanges culturels », 114,4 MF ont été consacrés au versement de subventions de fonctionnement aux établissements culturels et de recherche.

Le même document précise, d'autre part, que l'article 10 du chapitre 42.28 « Echanges et aide au développement » a financé, en 1983, des dépenses de personnel d'un montant de 36,9 MF.

Au total, ce sont plus de 1 milliard de francs (1.015,6), soit près du quart du Titre IV qui ont servi à subventionner le fonctionnement de notre réseau d'établissements culturels et d'enseignement (près de la moitié de ce Titre est, de toute façon, consacrée au versement de nos contributions internationales).

Il apparaît ainsi que plus de 60 % de ce budget est consacré au fonctionnement de nos ambassades, de nos consulats et de nos établissements culturels et d'enseignement. En tenant compte de nos contributions internationales, il est possible de considérer que plus de 70 % des dépenses des services diplomatiques et généraux sont caractérisés par une rigidité plus ou moins accentuée.

En outre, une part importante des travaux immobiliers du ministère ne concerne que l'entretien du parc existant et non son extension ou son redéploiement.

Dans ces conditions, les mesures nouvelles réellement significatives dans ce budget sont peu nombreuses.

*b) La faiblesse des mesures nouvelles réellement significative*

Sur les 1.270,89 MF d'augmentation de ce budget en 1984, 238,2 MF correspondent à des mesures acquises (ajustement de dépenses de personnel et de contributions internationales, compléments apportés à d'autres dotations provisionnelles telles que les chapitres de loyers, transferts...) et 1.032,6 MF financent des mesures soi-disant nouvelles.

En fait, comme il a été montré, plus de la moitié de cette dernière somme, soit 522,284 MF représentent des provisions constituées pour compenser une éventuelle dépréciation du franc.

En outre, beaucoup de mesures dites « d'ajustement aux besoins » (196 MF) ne sont pas comprises dans ces provisions alors qu'elles tendent à corriger les effets de l'inflation en France.

En considérant, en outre, les dépenses de sécurité (+ 20 MF) comme étant imposées par les circonstances et les crédits de paiement comme finançant dans la majorité des cas l'exécution de décisions d'investissement déjà prises, il apparaît alors que les actions réellement nouvelles entreprises par les services diplomatiques et généraux en 1984 sont peu nombreuses et qu'une part relativement modeste des crédits leur est seulement réservée (1).

Ainsi, ce budget se montre-t-il très sélectif.

### **C. UN BUDGET SELECTIF**

La sélectivité de ce budget se manifeste en ce qu'il subit les effets d'une certaine rigueur tout en comportant de nettes priorités, subies ou choisies par le ministère.

#### **1) Les effets de la rigueur**

a) *En 1983* : L'austérité budgétaire a eu pour conséquence, en ce qui concerne l'administration centrale :

- d'empêcher une rénovation correcte des bureaux. Le coût des contrats d'entretien des installations techniques augmente plus rapidement que les dotations correspondantes ;

- de provoquer l'interruption des études d'informatisation des services, seules étant réalisées des analyses et des aides de programmation.

S'agissant des services à l'étranger, les dépenses de fonctionnement incompressibles des postes (eau, gaz, électricité, loyers) ont dû être financées par redéploiement interne, celles destinées aux matériels de réception étant limitées au minimum.

(1) Moins de 100 MF essentiellement pour l'action audiovisuelle extérieure : 52,9 MF et de nouvelles interventions culturelles : 15 MF



La progression réelle du chapitre des loyers (chapitre 34.91, article 20) n'a été que de 6,32 % (et non de 21,97 %) compte tenu du reliquat de dépenses de 1982 payées sur l'exercice 1983, trois décrets de virement portant sur un total de 8,5 MF ont été nécessaires et le ministère a dû cesser toute nouvelle prise en charge de logement d'agents.

La dotation de l'article 30 du chapitre 57.10 (travaux immobiliers à l'étranger), a été amputée de près de 30 % (- 29,237 MF) à la suite des mesures de « régulation » budgétaire du 5 mai 1983. Cette annulation a nécessité que soit différée la construction de la nouvelle chancellerie de l'ambassade de France à DOHA. Il est vrai cependant que des reports importants (24,72 MF de 1982 sur 1983) sont habituellement effectués à cet article mais il s'agit, généralement, de dépenses réellement engagées et régularisées l'exercice suivant.

*b) En 1984 le budget des services diplomatiques et généraux subira aussi certains effets de la rigueur qui affecte la plupart des autres budgets civils.*

● **Les fermetures de consulats :**

La rigueur budgétaire s'est déjà traduite pour les services à l'étranger, par la fermeture depuis la fin de 1982 de 8 consulats à Brême, Palerme, Izmir, Rosario, Winnipeg, Salonique et Santa Cruz de Tenerife, le sort du consulat d'Alep, en Syrie, étant en suspens. Le ministre a cependant annoncé que ces fermetures seraient compensées par le renforcement, dans les mêmes pays, de nos délégations commerciales et de notre présence culturelle. Il est question, par souci d'économie, de remplacer certains consulats par des bureaux consulaires qui seraient ouverts à temps partiels dans des locaux ne leur étant pas exclusivement affectés, par exemple dans des centres culturels. Les chefs des postes concernés seraient nommés consuls honoraires. Toutefois, il ne s'agirait pas de diminuer, globalement, la présence française dans le monde mais de répartir différemment les implantations de nos postes. Deux nouveaux consulats seraient ouverts au Liban à Tripoli et Saïda et une nouvelle ambassade à Sainte Lucie.

● **Les réductions d'effectifs :**

L'austérité budgétaire se manifeste également, en 1984, par des suppressions d'emplois et l'insuffisance de certaines dotations.

21 emplois, au total, seront supprimés l'an prochain dans les services diplomatiques et généraux :

- 15 dans les services à l'étranger, au titre de la redistribution interministérielle ;

- 5 pour permettre le renforcement de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) ;

- enfin, un emploi de ministre plénipotentiaire est transféré au budget du ministère de l'Economie et des Finances, au titre de la création, dans ce ministère, d'un délégué au commerce extérieur.

Il est rappelé que les effectifs des services diplomatiques et consulaires étaient les suivants au 1er août 1983 :

	Catégories A et B	Catégories C et D	Contractuels
Ambassades .....	685	714	996
Consulats .....	289	524	658
Délégations permanentes .....	57	31	60
Divers .....	30	30	25
<b>TOTAL ETRANGER .....</b>	<b>1061</b>	<b>1299</b>	<b>1739</b>
Nantes .....	99	350	96
Paris .....	853	723	550
<b>TOTAL ADMINISTRATION CEN- TRALE .....</b>	<b>952</b>	<b>1113</b>	<b>646</b>

Les suppressions d'emplois prévues en 1984 n'empêchent pas le ministère de procéder à la titularisation de 146 agents contractuels et 28 auxiliaires administratifs à l'administration centrale et de 246 agents contractuels des services culturels et des services diplomatiques et consulaires à l'étranger, dans le cadre de la politique menée dans l'ensemble de la fonction publique.

Les principaux problèmes de personnel qui se posent dans le ministère ne sont pas pour autant résolus (intégration des administrateurs civils des services de coopération dans le corps des conseillers et secrétaires des affaires étrangères, élargissement des conditions d'accès à ce corps des attachés et secrétaires adjoints, insuffisance des effectifs de catégories B et D...).

● **Les dépenses de fonctionnement :**

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement des services n'augmentant - hors effet change - que de 3 %, certaines dotations risquent, comme en 1983, de se révéler insuffisantes.

● **Les frais de déplacement des personnels des établissements culturels et d'enseignement :**

Concernant les frais de déplacement des personnels des établissements culturels et d'enseignement, des dérogations à la durée moyenne de séjour en poste qui est actuellement de six ans, ont été prévues pour permettre des économies. La Direction générale des relations culturelles envisage également d'encourager le recrutement d'enseignants sur place, afin de substituer, dans la mesure du possible, le versement aux établissements d'une subvention globale de fonctionnement, à la prise en charge depuis Paris des rémunérations de leurs personnels. Le développement du recrutement local permettrait d'économiser à la fois sur les postes de rémunérations et sur les frais de mutation. La qualité de l'enseignement dans les établissements concernés ne risque-t-elle pas de s'en trouver affectée ?

● **Les échanges scientifiques avec les pays en développement :**

La dotation de l'article 30 du chapitre 42.28 (échanges scientifiques et aide au développement) n'augmentera en 1984 que de 1,18 % ce qui ne semble pas être conforme aux objectifs du IXème Plan et du nouveau projet culturel du ministère tendant à une coopération scientifique renforcée et équilibrée et une recherche « partagée » avec les pays du tiers monde.

● **L'entretien du réseau radiotélétype :**

Alors que l'investissement moyen nécessaire pour entretenir le réseau radiotélétype de presse est évalué à 2 MF par an, 1,4 MF seulement lui sera consacré en 1984 (Ch. 57.10, article 40).

● **La formation des stagiaires militaires étrangers :**

Par ailleurs, la progression des crédits consacrés à la formation des stagiaires militaires étrangers est considérée comme inférieure à celle du coût des stages, ce qui devrait entraîner une diminution du nombre des

stagiaires, sauf participation aux frais du budget de la Défense (Ch. 42.29, article 20).

● **L'accueil des réfugiés étrangers :**

Enfin, la progression de 8 % des moyens de l'OFPRA (Ch. 36.91) ne permettra probablement pas à cet organisme, malgré les cinq emplois supplémentaires dont il bénéficie, de remplir sa mission dans des conditions satisfaisantes (voir II. Observations).

**En dépit des insuffisances qui viennent d'être énumérées - et il est inévitable, dans la conjoncture actuelle, qu'il y en ait -, les sujets de satisfaction l'emportent sur les motifs de regret dans ce budget, à l'examen des priorités retenues pour 1984.**

Certaines de ces priorités sont pourtant plus subies que choisies :

**2) De nettes priorités**

Parmi les dépenses privilégiées en 1984, celles relatives à la sécurité des postes et aux rémunérations des personnels non titulaires des services à l'étranger étaient de toute façon inévitables.

*a) Les dépenses de sécurité*

L'aggravation - déjà évoquée dans ce rapport - des tensions dans le monde et les menaces accrues qui en résultent pour nos postes rendent indispensables certaines dépenses de sécurité.

20 MF de mesures nouvelles sont prévus à ce titre dont :

- 10 MF s'ajoutant à l'actualisation de la dotation de 13,5 MF ouverte par la loi de finances de 1983, pour la mise en place de dispositifs et installations de sécurité (Ch. 34.12, article 10) ;

- 5 MF pour les frais de missions de gardes de sécurité (Ch. 34.01, article 20) ;

- 5 MF pour l'achat de véhicules blindés.

Ces crédits ne couvrent pas les frais afférents à la location de logements destinés aux gardes de sécurité (la dotation de 15,8 MF prévue à ce titre par la loi de finances de 1983 au chapitre 34.91 sera actualisé), ni l'ajustement des rémunérations des 364 gardes (1) permanents affectés à la protection des 119 postes les plus exposés aux menaces d'attentats. Le nombre de gardes de sécurité peut être considéré, globalement, comme insuffisant, surtout en ce qui concerne les consulats dont quelques uns seulement (Hong-Kong, Jerusalem, Espagne) figurent parmi les postes protégés.

Dans certains cas, il doit être recouru au recrutement de vigiles sur place.

En outre, comme cela a déjà été montré dans ce rapport, une partie des mesures nouvelles concernant les dépenses en capital est liée à la nécessité de renforcer la sécurité du chiffre et des transmissions ainsi que celle de nos ambassades et consulats à l'étranger (sur les 105,255 MF d'AP ouvertes en 1984 à l'article 30 du chapitre 57.10, 10 MF seront consacrés aux révisions de prix et d'équipements de sécurité des constructions achevées durant l'année et 30 MF à des opérations de sécurité et de gros entretien).

*b) Les rémunérations des personnels non titulaires des services à l'étranger*

L'ajustement de 15 MF en mesures nouvelles des crédits destinés à la rémunération des personnels de service permanents dans les postes à l'étranger est lié, dans une certaine mesure, aux impératifs de sécurité qui viennent d'être rappelés et permettent d'autre part un rattrapage indispensable.

Il s'agit, en effet, en partie, de pouvoir engager des personnels de service permanents (portiers, gardiens, vigiles) afin d'améliorer la surveillance des postes et, d'autre part, d'élever les rémunérations des agents concernés à un niveau en-dessous duquel il serait devenu difficile à nos ambassades et consulats de recruter localement quelque personnel d'exécution étranger que ce soit.

(1) 263 sont originaires de la Gendarmerie Nationale et 102 de la Police Nationale. Les dépenses correspondantes sont supportées par les budgets de la Défense et de l'Intérieur.

A côté de ces mesures nouvelles imposées par les circonstances ou par le caractère inévitable de certains rattrapages, ce budget comporte trois priorités réellement significatives qui privilégient respectivement :

- l'action audiovisuelle extérieure ;
- certaines interventions culturelles nouvelles ;
- et, enfin, l'action « assistance et solidarité ».

*c) L'action audiovisuelle extérieure*

**L'effort consenti par ce budget pour notre action audiovisuelle extérieure sera, sans nul doute, apprécié, comme il le mérite, par le Sénat tout entier.**

Les 52,9 MF de mesures nouvelles prévues à ce titre se répartissent en 21,45 MF pour les émissions radiophoniques en direct vers l'étranger et 31,45 MF pour les autres actions audiovisuelles.

Concernant les émissions radiophoniques en direct, une série de nouvelles émissions sur ondes courtes a déjà été lancée en 1983 en français et dans cinq langues spécifiques (espagnol, brésilien, anglais, polonais, russe), pour un total de 11 heures 20 minutes, en Amérique latine, en Afrique, dans l'Océan Indien et en Europe de l'Est.

En 1984, pourraient être envisagés la diffusion d'émissions spécifiques en langue vernaculaire vers l'Afrique, une demi-heure supplémentaire d'émission vers l'Europe de l'Est dans une nouvelle langue qui pourrait être le roumain, le lancement de 1 h 30 de programmes en français vers l'Indochine, et enfin, la diffusion de programmes en Amérique latine grâce à l'entrée en activité du nouvel émetteur de Montsineroy en Guyane.

Tout ne va pas cependant pour le mieux, sur le plan financier, en ce qui concerne la construction de cet émetteur. En effet, les estimations initiales du coût de l'opération seront certainement dépassées notamment en raison d'une augmentation des tarifs d'E.D.F. qui a provoqué un supplément de dépenses de 10 MF et au paiement, non prévu, au département de la Guyane, d'une redevance de 9 MF, au titre de « l'octroi de mer » pour le débarquement du matériel expédié par bateau ! Dans ces conditions, les autorisations de programme ouvertes par la loi de finances rectificative d'août 1981 (60 MF) risquent de n'être pas suffisantes et d'ores et déjà, 3 MF supplémentaires seront probablement

inscrits dans le prochain collectif pour la poursuite des travaux.

Par ailleurs, la location, à des tarifs raisonnables, de une à deux heures supplémentaires d'émission à partir de l'émetteur de Moyabi au Gabon, semble soulever quelques difficultés.

Au total cependant, Radio-France Internationale disposera, en 1984, pour ses émissions vers l'étranger, de 103,05 MF de subvention du ministère des Relations Extérieures et de 154,5 MF de préciput sur la redevance de télévision auxquels s'ajoutent 21 MF de nouveaux crédits de paiement, au chapitre 68.81 pour la construction de l'émetteur de Guyane.

S'agissant des émissions en langue française vers le Moyen-Orient, la SOMERA connaît des difficultés financières (3 MF environ de déficit annuel) depuis que le ministère a cessé de lui verser une subvention de fonctionnement, en contrepartie de l'aide exceptionnelle (25 MF) qu'il lui avait apportée pour le renouvellement de la location de l'émetteur de Chypre en 1980.

A l'heure où le nouveau projet culturel extérieur de la France privilégie les moyens d'expression audiovisuels et où nous entendons exercer une influence importante dans cette partie du monde, il serait regrettable que la langue française n'y soit plus entendue sur les ondes.

Concernant les autres moyens audiovisuels, les 31,45 MF de mesures nouvelles se répartiront en :

- 7 MF pour la deuxième chaîne de télévision tunisienne ;
- 3 MF pour la fourniture de programmes aux télévisions africaines ;
- et 21,45 MF pour d'autres actions, notamment de formation.

La France participe, en particulier, à la formation de techniciens de la télévision marocains. D'autre part, des dépenses seront engagées en exécution de conventions conclues par le ministère avec la CIRTE (Compagnie internationale de radio télévision) et l'INA (Institut national de l'audiovisuel). Cependant, **la Direction de la communication ne participe pas au capital de la nouvelle société de commercialisation des oeuvres et documents audiovisuels (France Médias International) créée en application de la loi de juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, par le décret du 23 avril 1983. Il serait souhaitable pourtant que le**

ministère des relations extérieures puisse exercer une influence sur la conception même des programmes de télévision français en fonction de leurs possibilités de diffusion à l'étranger. Il paraît, également, critiquable, de ce point de vue, que la direction de la communication ne soit pas associée aux travaux de la mission interministérielle pour le développement des industries culturelles françaises.

Malgré cela, une expérience de distribution par câbles de programmes de télévision en français (TV.5) sera cependant tentée - sur l'initiative du ministère des relations extérieures - à travers la Belgique, la Suisse et la France, grâce au canal loué par notre pays sur le satellite ECS.1 récemment mis sur orbite.

Il paraît souhaitable que les crédits supplémentaires dont disposera la direction de la communication en 1984 contribuent à trouver une solution pour le redémarrage des émissions de Téléfrance USA ainsi qu'à diffuser la nouvelle méthode multimédia d'enseignement du français, dont la réalisation s'est tant fait attendre.

La télévision chinoise s'est déjà portée acquéreuse, pour 1984, de cette méthode baptisée « entrée libre ».

Au total, le budget pour 1984 de la Direction de la communication sera celui qui est récapitulé dans le tableau ci-après.



RECAPITULATION DU BUDGET DE LA DIRECTION DE LA  
COMMUNICATION

	TOTAL 1984	MESURES NOUVELLES (1)
<u>Ch.42.03 - Emissions radiophoniques en direct vers l'étranger</u>	72,9 MF (2)	21,45 MF
<u>Ch.42.27 - Echanges culturels</u>		
Art.60 (nouveau) Moyens audiovisuels	279,14 MF (3)	31,45 MF
		dont :
		2ème chaîne tunisienne : 7 MF
		télévision africaine : 3 MF
		autres actions (ciné- mathèques...) : 21,45 MF
<u>Ch.68.80 - Aide extérieure</u>		
Art.20 Aide technique au développement C.P.	9,57 MF	9,57 MF
A.P.	10,35 MF	
		dont :
		TV tunisienne : 8 MF
		convention avec TDF...
<u>Ch.68.81 - Diverses opérations immobilières</u>		
C.P. (4)	21 MF	21 MF émetteur de Guyane

(1) Hors effet change et actualisation des dotations.

(2) + préciput sur la redevance de 154,5 MF  
(60 % du budget de fonctionnement de RFI)

(3) dont 30,5 MF pour RFI (+ 72,9 MF = 103,05 MF de subvention du MRE à RFI).

- TOTAL DIRECTION DE LA COMMUNICATION = 382,6 MF

- TOTAL RADIO FRANCE INTERNATIONALE = 103,05 MF + 154,5 MF + 21 MF = 279 MF

(4) Sur 60 MF d'A.P. ouvertes par la loi de finances rectificative d'août 1981.

Votre rapporteur signale que la Direction des services d'information et de presse mène également une action audiovisuelle extérieure à laquelle elle consacre une partie de ses crédits de l'article 10 du chapitre 42.02 « Information et documentation ».

Cette action consiste en :

- une participation au magazine filmé « Images d'Europe » ;
- l'envoi, chaque semaine, de cassettes vidéo d'information, à diverses chaînes de télévision d'Amérique du Sud ;
- l'équipement progressif des postes en appareils vidéo et leur approvisionnement en cassettes d'actualité.

Outre les actions audiovisuelles extérieures qui viennent d'être décrites, le budget des services diplomatiques et généraux privilégie, en 1984, de nouvelles interventions culturelles.

#### *d) Les interventions culturelles nouvelles*

Le projet de loi de finances pour 1984 affiche 15 MF au financement par la Direction générale de nouvelles interventions culturelles.

Ces mesures nouvelles sont ainsi réparties :

#### **Ch. 42-27 - Echanges culturels**

art. 10 - Etablissements culturels .....	+ 3 MF
art. 30 - Echanges artistiques .....	+ 10 MF
art. 41 - Livres et écrits .....	+ 0,5 MF

#### **Ch. 42-28 - Echanges scientifiques, techniques et universitaires**

art. 40 - Etablissements de recherche .....	+ 1,5 MF
---	----------

● Les 3 MF prévus à l'article 10 du chapitre 42-27 doivent permettre le fonctionnement des nouveaux centres culturels ouverts à Berlin Est et Lisbonne.

● Les 10 MF ouverts à l'article 30 du même chapitre sont destinés à financer des échanges artistiques nouveaux ainsi que la participation de la France à de grands événements culturels.

Conformément aux orientations du nouveau projet culturel extérieur du ministère qui a été adopté le 19 octobre par le Conseil des ministres, il doit être procédé à un rééquilibrage de nos échanges culturels avec les pays du Sud.

Les crédits consacrés auparavant par les services de coopération à nos relations culturelles avec l'Afrique noire francophone seront doublés, passant de 2 MF à 4 MF. Cette augmentation permettra d'intensifier nos échanges avec les pays concernés et d'en améliorer la qualité.

Ainsi, pour satisfaire la demande exprimée tant par nos postes que par nos partenaires, seront proposés aux pays africains par la sous-direction des échanges artistiques :

- des tournées théâtrales avec, au programme, des pièces de notre répertoire classique (Molière, Labiche...),
- des opérettes d'Offenbach,
- un spectacle chorégraphique monté par l'Opéra de Paris,
- des concerts de musique de cuivre et de chant choral,
- des récitals de chansons françaises,
- enfin, une exposition Vasarely.

Les mesures nouvelles du budget de 1984 doivent permettre également à la France de participer à de grands événements culturels tels que le festival des Arts du Pacifique Sud, le 450<sup>e</sup> anniversaire du débarquement de Jacques Cartier en Nouvelle France et, enfin, le cycle Shakespeare qui doit se dérouler dans le cadre des jeux olympiques de Los Angeles.

Un des organisateurs des jeux, M. Robert Fitzpatrick a, en effet, décidé de réaliser l'idée originelle du baron Pierre de Coubertin selon laquelle les compétitions sportives se déroulant dans le cadre des jeux olympiques devaient s'accompagner de joutes culturelles. Une compétition théâtrale internationale portant sur l'oeuvre de Shakespeare sera donc organisée au cours des prochains jeux.

Ces actions seront animées et mises sur pied par l'Association française d'Action artistique (AFAA). Cette association a fusionné avec l'ADEAC (Association pour le développement des échanges artistiques et culturelles) qui, sous la tutelle des services de coopération, était chargée des relations culturelles avec les pays d'Afrique noire francophone.

La subvention de fonctionnement versée à partir du budget de la Direction générale à l'AFAA (qui n'est, en fait, qu'un démembrement du ministère) devrait passer en 1984 de 30 MF à 40 MF.

En dehors du rééquilibrage de nos échanges avec les pays du Sud, les autres nouvelles priorités de nos échanges culturels sont la mise en valeur de la création contemporaine, sous tous aspects, et des ressources artistiques de nos régions dans leur diversité, une amélioration de la qualité des formations reçues à l'aide de bourses, et, enfin, une efficacité professionnelle accrue des missions et des invitations.

● Quant au 0,5 MF de mesures nouvelles de l'article 41 (Livres et écrits) du chapitre 42-27, il s'agit de dépenses destinées à améliorer la diffusion du livre français et à renouveler les fonds de nos bibliothèques à l'étranger.

● Concernant les 1,5 MF de mesures nouvelles prévues à l'article 40 du chapitre 42-28 (1), ils permettront de reprendre les fouilles archéologiques interrompues, faute de crédits, en 1983.

En effet, les crédits destinés à l'archéologie, en 1983, ont été consacrés en priorité aux publications (+ 150 %) (2) et à l'acquisition de matériel (+ 140 %). Le rattrapage, dans ces deux domaines s'étant effectué au détriment des dépenses de fouilles, la plupart des activités sur le terrain ont dû être suspendues à l'exception de quelques chantiers.

Ainsi les moyens financiers consacrés aux recherches archéologiques à l'étranger passeront de 6 MF en 1983 à 9 MF en 1984 dont plus du quart pour le Proche-Orient.

**Votre rapporteur se félicite de cette évolution et de l'intérêt manifesté pour la recherche archéologique par le nouveau projet culturel qui y voit - à juste titre - un moyen apprécié des pays destinataires de les aider à enraciner leur identité culturelle.**

*e) L'action « assistance et solidarité »*

L'action « assistance et solidarité » se décompose en crédits destinés à venir en aide, d'un côté, aux Français de l'étranger et, de l'autre, aux réfugiés étrangers en France ainsi qu'aux pays victimes de calamités.

Concernant les actions en faveur des Français de l'étranger, la nomenclature budgétaire des dépenses correspondantes a été profondément modifiée.

(1) Cette ligne budgétaire nouvelle comprend tous les crédits relatifs aux sciences humaines qui étaient inscrits auparavant - y compris ceux des missions archéologiques - à l'article 20 du chapitre 42-27.

(2) Le département a décidé de créer sa propre maison d'édition.

Le chapitre 46-92 qui finance la plupart de ces dépenses a été restructuré de la façon suivante. Il comprend désormais les crédits consacrés à la scolarisation des enfants français à l'étranger qui étaient auparavant inscrits à l'article 10 du chapitre 42-26 (Enseignement élémentaire et secondaire à l'étranger).

#### RESTRUCTURATION DU CHAPITRE 46-92

Ch. 46-92	Français de l'étranger	Supplément	Provenance	Réduction	Destination
Art. 10 .....	Assistance .....			- 1,950 MF	46-92-90
Art. 20 .....	C.S.F.E.(1) .....			- 1,7 MF	46-92-40
Art. 40 .....	Entraide aux rapatriés et autres organismes(2) ...	+ 1,7 MF	46-92-20		
Art. 80 (nouveau) .....	Scolarisation des enfants français à l'étranger ...	51,2 MF	42-26-10		
Art. 90 (nouveau) .....	Accueil et information des Français à l'étranger ..	1,950 MF	46-92-10		

(1) C.S.F.E. : Conseil supérieur des Français de l'étranger.

(2) Autres organismes : Croix Rouge, organismes de jeunesse, d'anciens combattants, diverses organisations d'aide et de défense des Français de l'étranger (A.D.F.E., U.F.E.,...).

Cette restructuration a l'avantage :

- d'individualiser les dépenses du Conseil des Français à l'étranger en les distinguant de celles d'autres organismes,

- de ne pas confondre les dépenses d'accueil et d'information avec celles d'assistance des Français à l'étranger,

- de séparer, comme le fait le budget de programme du ministère, les dépenses liées à la scolarisation des enfants français à l'étranger de celles relatives à la promotion du français par l'enseignement des élèves étrangers.

Au total, à structures comparables, l'évolution des dépenses destinées aux Français de l'étranger est la suivante :

**EVOLUTION ENTRE 1983 ET 1984 DES DEPENSES EN FAVEUR DES  
FRANCAIS DE L'ETRANGER**

	En MF	En %
<b>Ch. 46-91 - Frais de rapatriement(1).....</b>	+ 0,546	+ 9,19
<b>Ch. 46-92 - Français de l'étranger.....</b>		
Article 10 Assistance.....	+ 19,452	+ 31,3
Article 20 C.S.F.E.....	+ 0,778	+ 25,7
Article 30 Entretien des cimetières français à l'étranger.....	+ 0,567	+ 53
Article 40 Aide aux Français rapatriés et autres organismes.....		+ 6,15
Article 51 Fonds de secours pour les Français de l'étranger.....	0,06 MF	+ 6,2
Article 70 Sécurité des Français à l'étranger.....	+ 0,124	+ 6,2
Article 80 Scolarisation des enfants français à l'étranger.....	+ 18,5	+ 36
Article 90 Accueil et information des Français à l'étranger.....	+ 0,120	+ 6,15
<b>TOTAL (2) .....</b>	<b>+ 39,7</b>	<b>+ 34</b>

(1) Dotation provisionnelle

(2) Il s'agit de l'évolution des mesures nouvelles par rapport aux services votés, les transferts étant comptabilisés en mesures acquises.

Le tableau ci-avant témoigne d'un effort tout à fait appréciable de ce budget en faveur :

- de l'assistance aux Français de l'étranger les plus démunis (+ 19,452 MF),
- de la scolarisation des enfants français à l'étranger (+ 18,5 MF),
- de l'entretien des cimetières français à l'étranger (+ 53 %),
- et, enfin, du fonctionnement du Conseil supérieur des Français à l'étranger (+ 25,7 %).

Concernant l'aide aux Français nécessiteux de l'étranger, celle-ci est répartie entre les paragraphes suivants : assistance aux nécessiteux et aux personnes âgées, aux handicapés, aux Français résidents ou de passage en difficulté.

L'essentiel de la dotation est destinée à venir en aide à environ 4 000 de nos compatriotes âgés et démunis qui bénéficient d'une allocation de solidarité distribuée par les comités consulaires d'aide sociale (surtout dans les pays du bassin méditerranée et d'Afrique (1) ainsi qu'en Inde).

L'augmentation de plus de 30 % (2) des crédits permettra, conformément aux engagements du ministère, que les taux d'allocations servies aux intéressés se rapprochent, en termes de pouvoir d'achat, des secours versés, dans des situations identiques, aux Français de métropole.

S'agissant de la scolarisation des enfants français à l'étranger, en plus des provisions pour dépréciation du franc (+ 5,3 MF) et du maintien du niveau actuel de la dotation (ajustement aux besoins de 3,17 MF), une mesure nouvelle de 10 MF est prévue afin de majorer les crédits de bourses d'études.

Ces crédits connaissent donc, pour la troisième année consécutive, une très forte progression comme en témoigne le tableau ci-après.

Cette évolution permettra leur doublement en francs constants durant les trois années considérées.

Année	Evolution en % par rapport à l'année précédente (en francs courants)
1982 .....	+ 48,5
1983 .....	+ 30,5 (3)
1984 .....	+ 35,6

(1) Espagne, Algérie, Tunisie, Maroc, Madagascar, Sénégal.

(2) dont 10 MF de mesures nouvelles.

(3) y compris les établissements du Maroc et de Tunisie.

Cependant, comme le proclame le nouveau projet culturel extérieur du ministère « le réalisme n'est pas dans la recherche de la gratuité de l'enseignement français à l'étranger... » et « ce serait vue de l'esprit que prétendre scolariser tous les Français à l'étranger dans des établissements ».

L'objectif est donc :

- d'aider les parents les moins aisés à scolariser leurs enfants,
- de rechercher l'égalité de traitement des Français expatriés (redéploiement en fonction des disparités les plus grandes révélées par la carte scolaire),
- de diminuer les charges.

Cette politique doit être menée en concertation avec le Conseil pour l'Enseignement du français à l'étranger qui se prononcera sur les conventions passées entre l'Etat et les personnes morales gestionnaires d'établissements.

Les relations entre le Conseil et l'Association nationale pour les écoles françaises à l'étranger devront, par ailleurs, être mieux définies.

S'agissant, enfin, de l'entretien des cimetières français à l'étranger, votre commission se félicite de l'augmentation substantielle (+ 53 %) des crédits qui lui sont consacrés.

En effet, une enquête menée en Algérie par une délégation de la commission permanente installée auprès du Secrétariat d'Etat aux rapatriés a révélé l'urgence d'un redressement dans ce domaine.

L'effort prévu par ce budget en faveur des Français de l'étranger constitue l'une des principales raisons qui conduisent votre Commission des Finances à vous demander de l'adopter.

Concernant la deuxième composante de l'action « Assistance et solidarité » relative à l'aide aux pays et réfugiés étrangers, malgré l'importance des besoins, les mesures nouvelles sont beaucoup moins significatives.

L'évolution de l'ensemble de ces dépenses a déjà été décrite dans ce rapport (voir page 15).



**Il sera seulement rappelé que les principales nouvelles concernent :**

**- le service social d'aide aux émigrants (+ 4,6 MF) et la création de 5 emplois à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (+ 0,4 MF).**

**Ces mesures ne permettent cependant pas à elles seules de résoudre les problèmes posés par l'afflux de réfugiés en France qui font l'objet d'une des observations de ce rapport. .**

## II - OBSERVATIONS

### A. OBSERVATIONS RELATIVES A LA PRESENTATION ET A LA GESTION DES CREDITS

#### 1) La présentation des crédits

Une nomenclature budgétaire claire et précise est indispensable à une gestion rigoureuse des crédits comme à un contrôle parlementaire efficace.

##### a) *Les progrès accomplis*

Votre rapporteur se félicite de l'individualisation, par suite d'une restructuration du chapitre 42-27 des crédits consacrés :

– aux alliances françaises (nouvel article 21) ;

– aux moyens audiovisuels autres que ceux consacrés à nos émissions radiophoniques en direct vers l'étranger (nouvel article 60).

Il approuve, d'autre part, le rattachement au chapitre 42-28 (1) (échanges scientifiques) plutôt qu'au chapitre 42-27 (échanges culturels) de l'ensemble des crédits relatifs aux sciences humaines (y compris l'archéologie).

Il comprend, par ailleurs, la logique qui a conduit à rattacher au chapitre 46-92 (Français de l'étranger) les dépenses concernant la scolarisation des enfants français à l'étranger.

Enfin, la restructuration de ce chapitre lui paraît bienvenue en ce qu'elle permet, comme il a été vu, de distinguer :

(1) nouvel article 40

– les subventions au conseil supérieur des Français de l'étranger des aides apportées à d'autres organismes ;

– les dépenses afférentes à l'accueil et à l'information des Français à l'étranger de celles destinées aux plus démunis d'entre-eux.

*b) Ce qui reste à faire*

Cet effort de rationalisation doit être poursuivi.

Votre rapporteur souhaiterait, en particulier, que puissent être identifiées les dépenses relatives à :

– la recherche archéologique ;

– aux missions de longue durée d'experts envoyés à l'étranger au titre de notre coopération scientifique et technique (le nombre de ces experts semble insuffisant alors que leur action peut être particulièrement favorable au développement de nos exportations).

Il semble par ailleurs curieux :

– de voir les « frais de rapatriement » du chapitre 45-91 considérés comme devant permettre de « mieux vendre à l'étranger » (Programme prioritaire d'exécution du IX<sup>e</sup> Plan n° 7) ;

– que subsistent les termes « d'aide au développement » dans l'intitulé du chapitre 42-28 alors que cette aide relève désormais des services de coopération.

Enfin, l'autonomie financière dont jouissent nos centres culturels en Afrique depuis 1980 justifierait que l'ensemble de leurs crédits, actuellement répartis entre les titres III et IV, soit regroupé.

Votre rapporteur est persuadé qu'une nomenclature budgétaire plus décomposée et plus précise rendrait moins facile la mise à contribution des chapitres les plus importants du budget de la Direction Générale à l'occasion des mesures de « régulation » budgétaire ou de redéploiement de crédits.

### *c) L'indisponibilité de certains documents*

Votre rapporteur signale -ce qui lui paraît difficilement admissible- qu'il a été contraint de présenter ce budget à la Commission des Finances alors qu'il ne disposait ni :

- du budget de programme (particulièrement remarquable) du ministère ;

- de l'annexe sur l'action extérieure de la France, prévue par l'article 107 de la loi de finances pour 1983 ;

- du rapport annuel d'activité de la Direction Générale des Relations culturelles (qui n'est pas paru depuis 1980, ce que la restructuration du ministère ne suffit pas à excuser) ;

- enfin, de la totalité des réponses à son questionnaire budgétaire de printemps (il paraît souhaitable, sur ce point, que les Commissions des Finances des deux Assemblées, saisies au fond, reçoivent la priorité dans l'établissement des réponses par rapport aux commissions pour avis).

## **2) La gestion des crédits**

Concernant la gestion des crédits en 1983, les observations de votre rapporteur ne concernent pas tant les annulations de crédits, dont le montant global a été peu important (1), que les inconvénients de la sous-évaluation, en loi de finances initiale, de certaines dépenses de fonctionnement.

Sur les annulations, il convient cependant de signaler que certaines ont eu le désavantage de contredire des décisions qui avaient fait l'objet précédemment d'arbitrages budgétaires, donnant ainsi une impression d'incohérence.

Ainsi, par exemple, l'actualisation accordée, en loi de finances initiale, par la Direction du Budget, pour la dotation destinée à l'entretien du réseau radio-télétype de presse a été presque entièrement annulée par les mesures de régulation budgétaire arrêtées le 5 mai 1983, bien qu'il s'agisse d'un réseau au bon fonctionnement duquel le Département attache une importance primordiale.

(1) mais qui ont eu cependant un impact non négligeable sur certaines dépenses immobilières à l'étranger (voir page 26) mais ce problème rejoint celui des reports qui sera évoqué plus loin.

**La sous-évaluation de certaines dotations conduit par ailleurs à des pratiques budgétaires contestables.**

Les crédits de matériels et de fonctionnement et les crédits de loyers des postes à l'étranger s'étant révélés insuffisants en 1984 -comme cela était d'ailleurs prévisible- il a dû être procédé à des virements de crédits à partir d'autres chapitres afin d'éviter des situations de cessation de paiement.

Dans un premier temps, ces virements ont été effectués à partir de chapitres de rémunérations principales d'agents titulaires, en profitant de ce que les effectifs budgétaires étaient supérieurs aux effectifs réels par suite de certaines vacances d'emploi.

Ces vacances ayant ensuite été pourvues, les crédits ainsi virés devront être rétablis -dans un deuxième temps- au détriment, cette fois, de chapitres d'intervention du budget de la Direction Générale des relations culturelles.

Tous ces mouvements de crédits n'empêcheront pas qu'il soit recouru, dans un troisième temps, au collectif de fin d'année pour abonder d'au moins 2,50 % les chapitres sous-évalués.

Par ailleurs, le « mouvement », d'une ampleur quelque peu excessive, des conseillers et attachés culturels qui a eu lieu, en 1983, dans le cadre de la nécessaire ouverture de la Direction Générale, a conduit à des dépassements de crédits sur le chapitre 34-11 « frais de déplacement ». En effet, 278 voyages et déménagements ont été effectués alors que le chapitre en question ne permettait pas d'en financer plus de 204. La différence, d'un montant de 1,6 MF, a été supportée par les dotations du titre IV du Département (chapitre 42-26, article 10, Enseignement élémentaire et secondaire à l'étranger).

D'autres charges ont été imposées de l'extérieur à la Direction Générale, par exemple, au titre de l'apurement du déficit de l'Agence France Presse ou pour la reconstruction du Liban (remise en état de l'Hôtel Dieu de France, à Beyrouth, au moyen de crédits prélevés sur l'article 30 « échanges artistiques » du chapitre 42-27, voir début de ce rapport page 15).

**Une telle gymnastique budgétaire présente de nombreux dangers : risque de décisions contradictoires et de constitution, par les services, de réserves occultes de crédits, complication de la gestion et du contrôle du Parlement ; le tout pour n'aboutir, en fin de compte, à aucune économie,**

puisqu'il s'agit de dépenses incompressibles, si ce n'est aux dépens des interventions culturelles qui subissent finalement, en plus des mesures d'annulation dont elles font par ailleurs l'objet, les effets des redéploiements de crédits effectués en cours d'année.

**Des économies ponctuelles seraient préférables.**

Enfin, la gestion de l'article 50 du chapitre 57-10 (acquisition et construction de logements à l'étranger) pose un problème particulier.

Cette dotation est alimentée, par voie de fonds de concours, par des retenues sur les traitements des agents logés par le ministère à l'étranger.

**Or, les règles de rattachement des fonds de concours paraissent inadaptées.**

En effet, l'obligation de rattacher simultanément à l'article concerné les autorisations de programme et les crédits de paiement provoque automatiquement d'importants reports (il faut attendre que les AP soient engagées et affectées avant de pouvoir consommer les crédits de paiement correspondants).

Un mode de rattachement plus approprié doit être mis au point.

## **B. OBSERVATIONS RELATIVES AUX MOYENS MIS EN OEUVRE**

### **1) Les économies budgétaires souhaitables**

Afin de permettre au ministère de mener des actions nouvelles à la hauteur de ses ambitions, malgré la dépréciation du franc et la rigidité de ses dépenses, il est nécessaire que les crédits disponibles soient gérés avec une grande rigueur.

Des économies doivent en outre être recherchées.

*a) En ce qui concerne les dépenses immobilières du ministère.*

**Il paraît souhaitable de créer, au sein du ministère, un service spécialisé dans les opérations immobilières à l'étranger.**

L'expérience montre en effet que le fait de travailler actuellement pour une ambassade est pour beaucoup d'entreprises incitateur de surcoût. D'autre part, faute d'être correctement supervisés, les chantiers à l'étranger prennent souvent des retards considérables, ce qui nécessite d'importants reports de crédits et expose les dotations à l'érosion monétaire.

La dépense nécessitée par la création du service que préconise la Commission des Finances serait rapidement couverte par les économies qui en résulteraient ultérieurement.

**Il faut en effet parfois savoir dépenser plus pour dépenser mieux avant de dépenser mieux pour dépenser moins !**

Le ministère pourrait être également encouragé, à cette fin, à acheter des immeubles dans certains pays qui connaissent des hausses de loyers continues et fortes.

#### *b) Les frais de mutation*

De par la nature même des fonctions de ses agents, le ministère supporte des frais de déplacement non négligeables (chapitre 34-01 : 83,7 MF en 1984 ; chapitre 42-26-10 : 343,9 MF en 1983 ; chapitre 42-26-20 : 390,9 MF).

Aussi, des économies doivent-elles être recherchées :

- en encourageant, comme il a été vu, le recrutement local de personnels dans les établissements culturels et d'enseignement à l'étranger (cette idée est reprise par le nouveau projet culturel extérieur du ministère) ;

- en acquérant et en proposant aux agents des logements meublés ;

- en gérant plus rigoureusement les dépenses de déménagement (à défaut de mettre au point une nouvelle méthode de remboursement aux agents des frais correspondants).

#### *c) Le cas particulier de l'Institut du monde arabe*

La construction de l'Institut du monde arabe a été engagée dans des conditions peu satisfaisantes au regard du contrôle parlementaire.

Les premières dépenses ont été engagées sous couvert d'une association (« association pour l'avancement des études islamiques »), ce qui a justifié des remarques de la Cour des Comptes insérées dans son rapport public de 1982.

Puis les subventions d'investissement correspondantes ont été imputées sur le titre IV du budget du ministère, dans un chapitre de contributions où il était impossible de les identifier, alors qu'elles auraient dû être inscrites au titre VI. Cette situation a été régularisée en 1982.

**Votre Commission se demande s'il ne serait pas possible d'obtenir des pays concernés une participation plus importante aux dépenses de construction et de fonctionnement de l'Institut.**

Il s'agit en effet d'une opération particulièrement onéreuse pour la France.

Les estimations actuelles du coût de la construction de cet Institut varient entre 235 et 300 millions de francs ce qui pousse le chiffre de 200 millions de francs, qui avait été indiqué l'an dernier à votre Commission par le ministre, sera en tout état de cause dépassé.

Le chantier est supervisé par la mission de coordination des grands projets au ministère de l'Urbanisme, M. Jean Bellivier, ministre plénipotentiaire étant chargé du suivi de l'opération pour le ministère des Relations extérieures.

Le financement de la participation de l'Etat français à l'opération est assuré par les budgets des Services diplomatiques et généraux (1) et de la Culture, chacun à hauteur, en 1984, de 50 millions de francs en crédits de paiement et de 16,5 millions de francs en autorisations de programme.

Une subvention de fonctionnement de 5,5 millions de francs (2) permettant la création de 20 emplois a en outre été inscrite dans le budget du ministère des Relations extérieures.

Les pays arabes concernés devraient participer pour moitié aux dépenses de fonctionnement et auraient d'ores et déjà versé

(1) chapitre 68-81, article 20

(2) chapitre 42-31, article 32 : contributions internationales obligatoires



16,764 millions de dollars. Cette somme aurait été cependant bloquée dans un compte de la Société Générale en raison de l'inquiétude qu'auraient suscitée chez nos partenaires nos tergiversations quant au choix du terrain et les retards pris pour le démarrage de la construction.

Votre Commission souhaite savoir :

- à quel moment les fonds concernés seront débloqués ;
- si la participation de nos partenaires (qui a cependant subi les effets de l'appréciation du dollar) ne pourrait pas être révisée en fonction du coût plus élevé que prévu de la construction.

*d) Le financement de manifestations culturelles*

Le ministère a bénéficié d'un transfert de 1,4 million de francs du budget de la Culture pour l'organisation de manifestations artistiques au Liban. De telles dépenses sont -hélas- manifestement prématurées, aussi cette somme pourrait-elle servir à gager des mesures qui seront prises dans le prochain collectif.

*e) L'aide de la France au Vanuatu*

L'aide consentie au Vanuatu était en 1982 (avec un total de plus de 80 MF) la plus importante, par tête d'habitant, de toutes les aides bilatérales de la France, en dehors des pays où intervient le fonds d'aide et de coopération.

Or, le Premier Ministre de cet Etat, M. Walter Lini, a déclaré, en 1983, ne plus souhaiter recevoir d'aide de la France « malgré l'impatience française à fournir une assistance supplémentaire à l'archipel ».

Ces déclarations inspirent à votre Commission des Finances les questions suivantes :

- Est-il possible d'aider un Etat contre son gré ?
- Sommes-nous assurés, dans les conditions qui viennent d'être décrites, de l'efficacité de nos dépenses de coopération avec le Vanuatu ?
- Dans le cas contraire, les crédits correspondants ne devraient-ils pas faire l'objet d'un redéploiement ?

*f) L'évolution de nos contributions internationales (1)*

Concernant d'autre part nos contributions internationales, qui représentent pas moins de 15 % du budget des services diplomatiques et généraux, nous devons poursuivre notre effort tendant à obtenir un ralentissement des dépenses de fonctionnement des organisations.

Il doit être noté cependant avec satisfaction que cet appel commence à être entendu.

L'augmentation de 15,7 % de nos contributions obligatoires résulte en effet surtout de la dépréciation de notre monnaie. Mais l'appréciation des monnaies de règlement des cotisations facilite la réalisation d'économies par les organisations. L'ONU a ainsi économisé 38 millions de dollars durant le biennium 1982-1983.

Quant à nos contributions bénévoles, elles augmentent, certes, de 25,5 % mais, d'une part, leur montant global est beaucoup moins important que celui des contributions obligatoires, d'autre part, la France paye là aussi les conséquences de la dépréciation de sa monnaie, enfin, nous nous devons, pour certains programmes, de porter notre participation à un niveau proportionné à notre puissance économique et à l'influence politique que nous prétendons exercer.

A titre d'exemple, nous nous trouvons en effet actuellement au 11e rang des pays occidentaux -derrière l'Italie- pour des programmes tels que le PNUD (programme des Nations Unies pour le Développement) ou le fonds international de Secours à l'Enfance.

**2) Les problèmes posés par l'explosion du nombre de réfugiés (2)**

Le nombre d'étrangers demandant à bénéficier du statut de réfugié est passé de 1 891 en 1974 à 22 505 en 1982.

Ni l'O.F.P.R.A. (Office français de protection des réfugiés et apatrides) -qui gère une population de 200 000 personnes- ni le service social d'aide aux émigrants n'arrivent à endiguer cet afflux.

(1) Voir aussi page 20 et suivantes

(2) Voir aussi page 15

Il convient :

- de s'en tenir plus strictement aux termes de la Convention de Genève pour les conditions d'admission au statut de réfugié ;
- de mettre en place des procédures tendant à dissuader les demandeurs d'asile abusifs ;
- de réformer les structures de l'O.F.P.R.A. et de le doter (ce qui est en cours) de moyens informatiques.

### ***C. OBSERVATIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS POURSUIVIS***

**1) Les objectifs des réformes de structures amorcées l'an dernier doivent être exécutés**

Quelles que soient les réserves qui ont pu inspirer à votre Commission la réorganisation de notre coopération avec les pays du Tiers-Monde, elle estime que les réformes entreprises doivent être menées à leur terme.

Rien ne serait en effet plus préjudiciable à une bonne gestion des dossiers que de s'installer dans un provisoire qui dure. Il est à espérer également que dans leurs nouvelles attributions, les agents de chaque service auront cherché à maintenir l'acquis de leurs prédécesseurs et n'auront pas seulement privilégié les actions qu'ils avaient l'habitude de mener auparavant.

Les questions posées par votre rapporteur sur le bilan de la nouvelle répartition des compétences, en ce qui concerne les pays du Tiers-Monde, entre les services de coopération et la Direction Générale des relations culturelles, n'ont reçu que des réponses plus ou moins évasives.

Votre Commission n'a notamment pas pu être éclairée sur :

- les critères permettant de distinguer les actions de coopération scientifique et technique relevant ou non de l'aide au développement ;

- le rattachement des CEDUST (centres de documentation universitaire, scientifique et technique) ;

- les conséquences de la cogestion par les services de coopération et de relations culturelles de certaines actions menées dans les pays d'Afrique noire francophones (utilisation du fonds d'aide et de coopération, gestion des personnels enseignants, négociation des accords de coopération en matière d'enseignement, coopération audiovisuelle...).

Un projet de loi, actuellement en cours de préparation, prévoit une intégration « à la carte » dans le corps des conseillers et secrétaires des Affaires étrangères, des administrateurs civils des services de coopération qui le souhaiteraient (ce qui semble être en retrait par rapport aux objectifs de la réforme tendant à renforcer l'unité du ministère des Relations extérieures).

Par ailleurs, les agents transférés en 1983 d'une catégorie de services à une autre (Coopération ou Direction générale) continueront à être rémunérés par leur service d'origine jusqu'au 31 décembre 1984.

Comme l'an dernier, votre rapporteur demande l'établissement d'un calendrier fixant l'ordre d'exécution des objectifs non encore réalisés de la réforme de structures amorcée l'année dernière.

## **2. Le nouveau projet culturel extérieur**

Le nouveau projet culturel extérieur du ministère des Relations extérieures a été adopté par le conseil des ministres le 19 octobre dernier.

Ce projet n'a été remis à votre commission qu'après l'examen par celle-ci du budget des services diplomatiques et généraux.

S'agissant d'un document d'orientation qui n'a aucune implication budgétaire immédiate, sa publication ne remet pas en cause les conclusions de votre commission sur le présent budget et celle-ci n'a pas décidé de se réunir pour procéder à son examen.

Aussi les observations qui suivent ne reflètent-elles que les premières réactions de votre rapporteur qui n'a pas disposé, au demeurant, d'un temps suffisant pour effectuer une analyse de ce texte aussi approfondie qu'il l'aurait souhaitée.

*a) Les précédents projets culturels.*

Le rapport qui expose ce qui constitue désormais le nouveau projet culturel extérieur de la France est le troisième à être publié en quatre ans sur la question.

Le premier du genre, dit « rapport Rigaud », a été remis en septembre 1979 au ministre des Affaires Etrangères de l'époque M. Jean François-Poncet.

Ce document consacrait les notions d'ouverture aux autres cultures et de réciprocité dans l'échange linguistique qui n'ont jamais été depuis remises en cause.

Il soulignait également la nécessité - qui semble ne pas être non plus contestée - de moderniser les méthodes de promotion de la langue et de la culture françaises dans le monde. En même temps, il prônait à l'égard de la domination de l'anglais et des produits culturels américains une attitude de « décripation » et semblait accepter une certaine mondialisation de la culture.

Ce projet n'était pas suffisamment sélectif dans ses priorités, eu égard à la faiblesse de nos moyens budgétaires. Tout en déclarant qu'aucune forme de notre présence dans le monde n'était inutile, il ajoutait à l'objectif traditionnel de diffusion de notre culture celui d'ouverture aux autres cultures qui impliquait des dépenses supplémentaires.

Le deuxième projet que le Sénat ait eu à connaître a été présenté l'automne dernier aux rapporteurs du budget des services diplomatiques et généraux par M. Jacques Thibau, alors directeur général des Relations culturelles extérieures.

Par rapport au texte précédent, ce projet se distinguait par son refus d'une vision mondialiste de la culture et sa volonté de défendre, en conséquence, plus ardemment notre identité culturelle et celle des autres pays contre toute hégémonie. Cette attitude était fondée sur une distinction entre l'internationalisation souhaitable de la vie culturelle et l'uniformisation condamnable des cultures.

Le projet de M. Thibau insistait également sur l'utilisation des moyens audiovisuels (et notamment l'action radiophonique extérieure) comme moyen d'échange culturel et de promotion du français ainsi que sur la coopération avec les pays francophones.

Sans ignorer les contraintes budgétaires auxquelles se heurte toute politique culturelle extérieure, ce projet insistait cependant plus sur les objectifs souhaitables que sur les moyens de les réaliser et comportait donc certaines lacunes à ce sujet (rôles distinctifs des différentes catégories d'établissements culturels, redéploiements de moyens, formation de personnels...).

*b) Les caractéristiques du nouveau projet culturel extérieur.*

L'actuel projet culturel extérieur de la France diffère du texte présenté par M. Jacques Thibau à la fois dans la forme et sur le fond.

Le ton est tout d'abord moins volontariste et vigoureux par crainte, peut être, de paraître vouloir exercer sur certains de nos partenaires une quelconque domination.

Le fond paraît s'inspirer d'une conception quelque peu différente des liens qui doivent exister entre diplomatie et relations culturelles. M. Thibau écrivait « La relation culturelle doit conserver sa permanence ; elle demeure l'instrument privilégié de notre présence quand la diplomatie nous impose la rupture ou la pause de nos relations politiques ». Le nouveau projet culturel, lui, affirme que « la politique culturelle extérieure de la France ne saurait être dissociée de sa politique étrangère ». Les politiques de la langue française et des relations avec les pays francophones semblent moins ambitieuses.

En revanche, la stratégie audiovisuelle du nouveau projet paraît plus audacieuse, il est écrit « qu'il ne saurait être question pour la France d'aspirer simplement à une place honorable sur le marché audiovisuel dominé par les transnationales. »

La promotion à l'étranger de l'audiovisuel français est présentée comme « le premier objectif à la fois politique, économique et culturel pour les années à venir », et la volonté d'assurer la place de la France, dans les réseaux mondiaux de la communication apparaît ainsi comme une « priorité nouvelle » alors que le projet précédent n'avait sa politique dans ce domaine que sur notre action radiophonique extérieure ainsi que sur la constitution d'espaces audiovisuels européen et francophone.

Sur le plan géographique, le nouveau projet paraît soucieux de diversifier nos échanges, notamment avec les pays du tiers-monde, en se fondant moins exclusivement sur nos relations avec les pays francophones.

Enfin, l'approche du nouveau projet se veut plus réaliste. Elle paraît être pensée en termes non seulement d'objectifs mais de moyens.

**Toutefois, il manque, comme dans le rapport précédent, une réflexion sur les rôles distinctifs des différentes catégories d'établissements culturels ainsi que la définition d'une politique de recrutement et de formation des personnels.**

Quelles sont, face à ce projet, les satisfactions et les interrogations de votre rapporteur ?

● Les satisfactions tout d'abord :

– Votre rapporteur ne peut que souscrire aux affirmations selon lesquelles « le respect de la diversité est la source de toute culture » et « la communication universelle est un gage de paix et de progrès » ;

– Il approuve la toute première priorité donnée à la promotion de l'audiovisuel français dans la mesure où il s'agit d'un enjeu essentiel pour la préservation de notre identité culturelle ;

– S'agissant de la promotion de notre langue, il convient de ce que les modalités de notre action linguistique doivent être renouvelées notamment en fonction des motivations des publics destinataires et par la formation d'enseignants étrangers, l'élaboration de nouvelles méthodes pédagogiques et le développement du français scientifique ;

– Concernant les autres objectifs sectoriels, il partage les préoccupations du projet tendant à :

● un développement autocentré des pays du tiers monde ;

● utiliser les données fournies par nos postes de coopération scientifique et technologique (constitution d'un centre de documentation et d'une banque de données, édition d'une revue...) ;

● encourager les recherches archéologiques.

Enfin, votre Commission des Finances sera sans doute sensible aux mesures envisagées par le projet pour réduire ou redéployer certaines dépenses.

Ces mesures consistent, notamment, en :

- la suppression, en 6 ans, de 150 postes d'attachés linguistiques et le remplacement de 30 attachés par des volontaires du service national, au profit d'un renforcement des moyens pédagogiques des postes ;

- l'élaboration d'un plan directeur de redéploiement des moyens englobant tous les aspects budgétaires, immobiliers et sociaux de nos interventions à l'étranger, en fonction des priorités sectorielles et géographiques retenues ;

- le redéploiement, par pays, des moyens dans la limite d'une enveloppe globale ;

- l'allègement et le remaniement de notre réseau d'établissements culturels en Europe de l'Ouest.

S'agissant des interrogations que suscite de sa part ce nouveau projet, votre rapporteur croit tout d'abord déceler des contradictions entre :

- la volonté de redéployer nos moyens et l'insuffisante sélectivité de priorités géographiques du projet (comment concilier, dans le domaine scientifique, notre coopération « prioritaire » avec l'Europe de l'Ouest et nos échanges « au premier rang » avec les Etats-Unis et le Japon ? Comment financer simultanément le développement de notre coopération multilatérale et celui de nos échanges avec les nouveaux pays industriels de l'Asie du Sud-Est, l'Inde, la Chine, le Brésil, le Vietnam, les pays de la Méditerranée, les pays de langue latine... ?).

- la nécessité d'économiser les moyens budgétaires et l'ambition de certains objectifs sont également difficilement compatibles (notamment en ce qui concerne le plan de développement du commerce extérieur du livre (1), la volonté de compléter notre réseau d'instituts de recherche dans le Maghreb, les Etats-Unis, le Brésil...).

Sans être contradictoires, certains concepts coexistent difficilement, ainsi la volonté de réciprocité et de rééquilibrage dans les échanges Nord-Sud doit s'accomoder de la notion d'aide au développement qui suppose inégalité et dépendance.

(1) Ce plan suppose : une aide au fret aérien, l'accroissement de subventions aux points de vente prioritaires, des aides publiques aux groupements d'éditeurs, l'implantation de filiales à l'étranger, des aides comparables à celles accordées aux industriels.



Le caractère nécessairement désintéressé de cette aide se heurte à notre désir d'en tirer un certain profit (notamment par un développement de nos exportations), se serait-ce que pour ne pas humilier les pays qui la reçoivent.

A ce sujet, il serait vain d'entretenir des illusions excessives sur le retour que nous pouvons attendre de nos programmes destinés à promouvoir la recherche scientifique et l'innovation technologique au service des pays en voie de développement. Le réalisme commande aussi de ne pas tout miser sur notre coopération scientifique avec l'Europe car il est possible que nos partenaires européens préfèrent, pour leur part, une entente avec les Etats-Unis ou le Japon.

Il peut paraître aussi exagérément optimiste de croire, comme semble le faire le projet, que la coopération scientifique et technologique peut suffire à « éliminer les effets pervers » des inégalités entre concurrents dans la compétition économique internationale.

Par ailleurs, la conception des relations entre culture et politique qui inspire ce projet peut sembler ambiguë.

Peut-on à la fois reprocher aux anciennes politiques d'avoir négligé les aspects spécifiquement culturels des relations internationales et affirmer que la politique culturelle extérieure de la France ne saurait être dissociée de sa politique étrangère ? Cette dernière affirmation est-elle justifiée par la volonté légitime du ministère des Relations Extérieures de diriger l'action culturelle extérieure de la France ou se fonde-t-elle sur une certaine conception de la culture ?

Il est permis de s'interroger, à ce sujet, en lisant que le projet culturel considère les tensions dans le monde comme la manifestation d'une crise de civilisation et d'un affrontement d'idéologies qui constituent une dimension culturelle des relations internationales.

L'action culturelle de la France doit être – il est vrai – une des composantes privilégiées de sa politique étrangère.

Sa réussite repose dès lors sur sa capacité à dépasser – sans pour autant les ignorer – les clivages et les affrontements idéologiques, les tensions politiques, les compétitions économiques qui constituent de tous temps la toile de fonds des relations internationales.

La culture, dans ses divers modes d'expression, est l'enjeu fondamental de tous les combats que livrent à travers le monde les hommes asservis et les peuples opprimés.

Cette vocation libératrice de la culture – éminente et essentielle – exige qu'elle échappe à l'emprise appauvrissante des idéologies pour éviter de dégénérer en propagande soumise aux exigences de la realpolitik.

C'est en cela que doivent s'affirmer et se développer l'autonomie et l'originalité de la politique culturelle de la France.

La dernière remarque qu'inspire à votre rapporteur la lecture du nouveau projet culturel est relative à la promotion de la langue française et à la francophonie.

La France a, il est vrai, un passé colonial dont les aspects culturels ne sont pas les moins positifs et devraient l'autoriser, dans le contexte international actuel, à aborder sans complexe inutile ses rapports avec les pays francophones du tiers monde.

On ne fonde pas, en effet, une politique de la langue française et de la francophonie sur un sentiment de culpabilité. Or, notre projet culturel semble souffrir, dans ce domaine, d'une certaine inhibition ; peut-être est-ce seulement par crainte de donner à nos partenaires l'impression de vouloir exercer sur eux une quelconque hégémonie ?

Cela est regrettable car un approfondissement de nos relations avec les pays francophones faciliterait le choix des priorités géographiques qui semblent faire défaut à notre nouvelle politique de relations culturelles.

La francophonie est essentiellement un moyen de communication et non une fin en soi, sa défense ne constitue pas l'unique objet de nos relations culturelles extérieures, elle se trouve néanmoins au coeur de ces relations et constitue l'enjeu et l'atout essentiel de notre politique dans ce domaine.

Des instruments nouveaux viennent d'être mis en place sous la forme d'un Haut Conseil, d'un Commissariat et d'un Comité Consultatif.

Il reste à fixer des objectifs et à définir une stratégie.

### **3. Proposition de votre commission**

Le nouveau projet culturel extérieur de la France insiste à juste titre sur la nécessité d'une coordination interministérielle des relations culturelles extérieures.

Plusieurs ministères tels que ceux de la Culture, de l'Education nationale, de la Communication, de l'Industrie et de la Recherche ont, en effet, créé en leur sein des directions à vocation internationale. De nombreuses initiatives sont ainsi prises, en ordre dispersé, dans des domaines ayant trait à nos relations culturelles extérieures (1). La disproportion dans ce domaine entre l'ambition de nos objectifs et la faiblesse relative de nos moyens interdit pourtant toute dispersion des efforts. C'est pourquoi votre commission appuie la demande du nouveau directeur général des relations culturelles, tendant à ce que soit réactivé le Comité interministériel des relations culturelles (CIRCE) créé en 1980 par la réforme Rigaud.

(1) La Direction générale des Relations Extérieures semble ainsi ne pas avoir été associée à des initiatives telles que la création d'un collège international de philosophie à Paris (ministère de la Recherche et de l'Industrie) ou à la conclusion, en juillet dernier, des accords franco-canadiens sur la télévision et le cinéma (ministère de la Culture).

Elle ne participe pas à la mission interministérielle pour le développement des industries culturelles françaises alors qu'il s'agit pourtant de la toute première priorité du nouveau projet culturel extérieur.

Ce comité devrait en outre être doté, selon votre rapporteur, d'un instrument financier spécifique d'intervention.

Il s'agirait d'un fonds d'intervention culturelle extérieure qui regrouperait une partie des dotations consacrées par différents ministères à l'action culturelle extérieure de la France. Ce fonds apporterait un complément de financement à des initiatives privées ou à des projets interministériels sélectionnés par le CIRCE. Il serait géré, au sein de la Direction générale des relations culturelles, par le Centre de conduite du projet culturel extérieur.

## CONCLUSION

Sous réserve des observations émises par votre rapporteur, votre Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1984 des services diplomatiques et généraux pour deux raisons essentielles :

- d'abord parce qu'il corrige - autant qu'il est possible - les effets de la dépréciation de notre monnaie sur notre action diplomatique et culturelle extérieure ;

- ensuite, parce que ses priorités qui privilégient l'action audiovisuelle extérieure et l'assistance aux français de l'étranger paraissent bien orientées.

## **MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**L'Assemblée Nationale a adopté, en deuxième délibération, un amendement N° 19 tendant à majorer de 400.000 F les crédits des services diplomatiques et généraux :**

**- 20 000 F sont destinés à des travaux dans notre Ambassade au Vatican ;**

**- 380 000 F à la promotion de la langue française (chapitre 42-26 « Enseignement élémentaire et secondaire à l'étranger »).**

**Votre commission ne s'oppose pas à ces majorations. Elle s'en félicite même, s'agissant des 380.000 F supplémentaires consacrés à la promotion de la langue française.**

**Elle souhaiterait cependant des précisions sur l'utilisation de ces crédits.**