

N° 93

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

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 1988, 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° 1

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Josy MOINET.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8° légis.) ; 941 et annexes, 960 (annexe n° 1), 962 (tomes I, II et III), 963 (tome I) et T.A. 175

Sénat : 92 (1987-1988)

Lois de Finances - Affaires étrangères - Relations extérieures.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	4
CHAPITRE I - PRESENTATION DES CREDITS	7
A) Présentation générale	7
1. Evolution des crédits	7
2. Répartition	8
B) Mesures nouvelles	9
1. Mesures de caractère général : transferts et effet change	9
2. Dépenses de fonctionnement : personnel, matériel	11
3. Dépenses d'intervention	14
4. Dépenses en capital	14
CHAPITRE II - OBSERVATIONS	15
A) Une gestion améliorée de la pénurie	15
1. Un budget mieux structuré	15
1.1. Caractéristiques générales	15
1.2. La D.G.R.S.T. et les relations culturelles	16
2. Un budget mieux orienté	17
2.1. Présentation générale	17
2.2. Les orientations retenues pour 1988	18
2.2.1. L'aide publique au développement	18
2.2.2. L'audiovisuel	19
3. Un effort de modernisation et de réorganisation confirmé	22
3.1. La modernisation	22
3.2. L'accueil des étrangers	23
3.3. La réorganisation des services	24
3.3.1. Les associations	24
3.3.2. Les paieries à l'étranger	25
4. Un rattrapage encore insuffisant des crédits de soutien aux Français de l'étranger	26
4.1. Présentation générale	26
4.2. Les orientations 1988	27
B) Un budget globalement insuffisant	30
1. L'évolution générale du budget sur longue période reste très préoccupante	30
1.1. Le constat chiffré	30
1.2. La dispersion des structures	31
1.3. Les réformes envisageables	33

2. L'adaptation de l'outil diplomatique et consulaire	35
2.1. <i>Les principes</i>	35
2.2. <i>Application</i>	36
2.3. <i>Les données actuelles</i>	37
3. Les pertes de substance en personnel	38
3.1. <i>Le constat</i>	38
3.2. <i>Les perspectives : l'alternative</i>	41
- <i>gérer la pénurie</i>	41
- <i>arrêter le sacrifice</i>	41
C) Observations complémentaires sur quelques problèmes en sus-	
pens	43
1. L'Institut du Monde arabe	43
2. Le rétablissement des visas	45
3. La situation des enseignants à l'étranger	47
4. La participation du réseau bancaire à l'action écono-	
mique extérieure	48
5. Données sur les contributions internationales	50
1. <i>Les fonctionnaires français dans les organisations</i>	
<i>internationales</i>	50
2. <i>Les financements des organisations internationales</i>	
	52

CONCLUSION

PRINCIPALES OBSERVATIONS

La Commission

- **observe** que le budget ne revient pas sur le redressement relatif opéré en 1987 et contient quelques orientations positives : un budget mieux structuré et mieux orienté, d'une part, un rattrapage des crédits destinés aux Français expatriés, d'autre part.

- **considère** que le budget demeure globalement et notamment insuffisant et qu'il convient impérativement d'exclure, à l'avenir, le ministère de toute mesure systématique de réduction d'effectifs. Contraint de gérer la pénurie, le ministère ne saurait accepter de se sacrifier sans mettre en cause sa raison d'être et sa vocation.

- **estime** que l'action de coordination que devrait retrouver le ministère paraît d'autant plus nécessaire que les crédits consacrés à l'action extérieure sont limités.

Une telle démarche implique en effet le rétablissement d'un véritable dialogue permanent entre le ministère des Affaires étrangères et les autres administrations d'une part, une capacité nouvelle du ministère des Affaires étrangères à améliorer ses méthodes et interventions d'autre part.

- **s'interroge** sur la nécessité de maintenir l'obligation des visas pour les ressortissants des pays d'Europe du Nord, membres du Conseil de l'Europe.

- **exprime** des inquiétudes sur la situation financière de certaines organisations internationales et la présence française en leur sein.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 1987, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Josy Moinet, rapporteur spécial, à l'examen du budget des affaires étrangères pour 1988.

En préambule, le rapporteur spécial a présenté le ministère, ses missions, ses activités et ses spécificités.

M. Josy Moinet a ensuite commenté les évolutions les plus significatives du budget, et formulé certaines observations sur les récentes initiatives concernant les structures et les orientations du ministère (voir rapport).

A l'issue de cet exposé, M. Christian Poncelet, président, a rappelé l'action positive qu'avait mené le rapporteur sur le budget dont il a la charge en vue de desserrer les contraintes imposées au Ministère en matière de réduction des effectifs.

M. Robert Vizet a considéré que les crédits ouverts ne correspondaient pas au rôle que devrait jouer la France dans le monde. Il s'est interrogé sur les critères d'attribution du statut de réfugié.

M. Maurice Couve de Murville, après avoir rappelé que le rétablissement des visas était une mesure définitive, a proposé de supprimer cette procédure pour les ressortissants des pays d'Europe du Nord non membres de la C.E.E.

Il a également longuement évoqué le « désenchantement » des services face à l'appauvrissement du rôle du département.

Il a rappelé que certaines actions dont la nature était de toute évidence du ressort du ministère lui échappaient. Ainsi, l'action en faveur de la francophonie est-elle éclatée entre un secrétariat d'Etat et un commissariat, au demeurant concurrents. A cet égard, le maintien d'un ministère de la coopération contre la création duquel il avait, en son temps, lutté, lui paraît inutile.

Il a également évoqué le manque de coordination de l'action extérieure, la propension des ministères à développer leur propre action internationale. Il a rappelé à ce sujet l'époque où les ministres qui souhaitaient organiser une mission à l'étranger devaient obtenir l'accord du ministre des Affaires étrangères.

M. Jean Francou s'est inquiété de la situation de l'enseignement français au Liban. Il a souligné les difficultés particulières du lycée français de Beyrouth auquel il serait souhaitable d'accorder une dotation complémentaire de 500.000 F.

A ce sujet, M. Maurice Couve de Murville a considéré que certaines économies sur les voyages officiels à l'étranger et une diminution des financements français à l'institut du monde arabe permettraient de dégager les moyens qui manquent aujourd'hui au lycée français de Beyrouth.

M. Christian Poncelet, président, a évoqué la situation misérable de certains consulats et a demandé s'il avait été mis fin au recours à des personnalités extérieures au ministère en vue de pourvoir à des postes d'ambassadeurs.

M. Josy Moinet, rapporteur spécial, a indiqué :

- à M. Robert Vizet que les crédits en faveur de l'office des réfugiés et apatrides sont majorés en 1988 afin de réduire les délais d'examen des demandes des réfugiés ;

- à M. Maurice Couve de Murville, qu'il proposerait d'étendre l'exonération des visas aux ressortissants des pays d'Europe du Nord et qu'il s'associait totalement à ses observations, relatives à la minoration du rôle du ministère, laquelle paraissait résulter d'une interprétation extensive de la théorie du domaine réservé et d'un développement incontrôlé des actions des ministères techniques. M. Josy Moinet, rapporteur spécial, a également estimé que, paradoxalement, la dimension internationale était souvent occultée lors de l'actualisation des législations existantes ou du vote d'une législation nouvelle. A ce sujet, il a vivement regretté que lors de la discussion de la loi sur le mécénat, le ministère des Affaires étrangères ne se soit pas montré plus actif pour convaincre le ministère des Finances des avantages d'une extension des dispositions fiscales de ce texte aux actions intéressant l'étranger.

- à M. Christian Poncelet, président, il a rappelé que la nomination, en nombre mesuré, à des postes de responsabilité, de personnels non diplomates, n'était pas nécessairement critiquable. Cela étant, il a indiqué que ce mouvement était en diminution.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter le budget des affaires étrangères pour 1988.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

1) Evolution globale

Le projet de budget des Affaires Etrangères pour 1988 se monte à 10.519,9 millions de francs, soit une progression de + 1,76 % par rapport à 1987.

Le projet de budget figurant dans le « bleu », soit 10.517,9 millions de francs, a été **abondé** en seconde délibération à l'Assemblée nationale de **2 millions de francs** destinés aux oeuvres sociales des enfants des Français de l'étranger. Les données chiffrées et commentaires qui suivent ne tiennent pas compte de la **majoration**.

● Cette évolution faiblement positive résulte pour une large part :

- des transferts de compétences et de crédits d'autres ministères (voir ci-après). Hors transferts (et avant modification à l'Assemblée), le budget est strictement reconduit en francs courants.

- de l'effet change, c'est-à-dire de l'incidence de l'évolution des parités monétaires. Pour la seconde année consécutive, l'effet change a été positif : les gains de change s'élèvent à 142 millions de francs, reflétant la dépréciation des monnaies de la zone dollar.

Avant majoration des crédits, **hors transfert et hors effet de change**, la hausse est de + 1,38 %, soit - 1 % en francs constants. Le recul est faible, mais réel.

Les évolutions par catégorie de dépenses, retracées dans le tableau ci-après, sont assez divergentes : les moyens de fonctionnement régressent tandis que les dépenses d'intervention progressent de façon sensible.

Budget des Affaires étrangères 1988

Services diplomatiques et généraux

Nature des crédits	Montant (millions de francs)	Part dans le total	Variation LFI 1988/LFI 1987
. Moyens des services (DO-Titre III)	5.110,0	48,6 %	- 1,5 %
. Interventions publiques (DO-Titre IV)	5.157,8	49 %	+ 5,3 %
. Dépenses en capital (Titres V et VI)			
C.P.	250,1	2,4 %	- 3,8 %
(A.P.)	(260,8)	(100 %)	(+ 7,4 %)
TOTAL (DO + CP)	10.517,9	100 %	+ 1,7 %

2) Répartition des crédits (présentation par action)

La ventilation par action présente des modifications notables par rapport à 1987.

Certaines actions connaissent une contraction sensible : c'est le cas des contributions internationales, en raison de l'effet change, et des frais de fonctionnement des services à l'étranger en raison des économies faites sur le personnel auxiliaire.

D'autres progressent de façon variable :

- les crédits de relations culturelles avec l'étranger progressent légèrement plus vite que le reste du budget;

- les crédits d'assistance et de solidarité ainsi que les crédits d'information connaissent de fortes hausses traduisant ainsi le souci du Département de mieux prendre en compte les besoins de nos compatriotes à l'étranger et l'effort de modernisation;

- l'augmentation des crédits d'assistance militaire n'est pas significative, mais résulte de transferts du budget de la Défense.

Budget des Affaires étrangères 1988

Ventilation des crédits par action

Actions	Montant 1987 (millions de francs)	Montant 1988 (millions de francs)	Part dans le total	Variation 1988/1987 base sur base et hors effet change
. FONCTIONNEMENT				
01. administration centrale	986,1	1.033,2	9,8 %	+ 3,64 %
02. services à l'étranger	2.765,1	2.641,5	25,1 %	- 0,94 %
Sous-total fonctionnement	3.751,2	3.674,7	34,9 %	- 2 %
. BUDGET D'INTERVENTIONS				
03. relations culturelles	3.659,2	3.793,9	36,1 %	+ 2,2 %
05. presse et information	44,7	52	0,5 %	+ 5,9 %
06. contributions internationales	1.835,6	1.733,6	16,5 %	+ 0,7 %
07. assistance et solidarité	214,1	227,7	2,2 %	+ 8,6 %
08. interventions de politique internationale	85,6	78,5	0,7 %	- 12,4 %
09. assistance militaire	59,8	156,2	1,5 %	+ 1,9 %
10. budget civil de recherche	695,9	801,3	7,6 %	+ 3,1 %
Sous-total interventions	6.594,9	6.843,2	65,1 %	-
TOTAL	10.346,1	10.517,9	100 %	+ 1,38 %

B. PRINCIPALES MESURES NOUVELLES

1) Mesures de caractère général : transferts et effet change

● **Transferts.** Un transfert net positif de 171,4 millions de francs résulte de mouvements de crédits en provenance d'autres ministères :

. du ministère de la Coopération. Sont transférés au Quai les crédits relatifs au Vanuatu (mesures 03.04.01, soit un solde net de + 77,8 millions de francs). Ce mouvement solde une opération, initiée en 1987, visant à faire deux blocs de compétences : l'Afrique relevant du ministre de la Coopération et le reste du monde relevant du ministère des Affaires étrangères.

. du ministère de la Défense. Sont transférés les crédits de rémunération des assistants militaires (mesure 09.17.01 : + 93,4 millions de francs).

A noter que ces deux transferts, soit 171,4 millions de francs au total, représentent pratiquement l'évolution apparente des lois de finances initiales (+ 171,7 millions de francs). Cette évolution apparente doit toutefois être corrigée par l'incidence de l'effet change.

● **Effet change.** L'effet change tient compte de l'incidence du mouvement des parités monétaires et des prix dans le monde.

Les crédits 1988 ont été diminués de 142,8 millions de francs, soit 1,4 % du budget de 1987, au titre des gains de change constatés (sur la base d'un dollar à 6,10 francs).

Cet effet change, qui reflète principalement la dépréciation des monnaies de la zone dollar par rapport au franc, est capital pour le ministère, dont 70 % des dépenses s'effectuent en devises. Il se répartit comme suit :

Répartition de l'effet change

Par nature de crédits		Par action	
Sur les crédits de fonctionnement.....	- 70 MF	Services à l'étranger	- 61,6 MF
Sur les rémunérations	- 43,3 MF	Relations culturelles à l'étranger	- 45,7 MF
Sur les crédits d'intervention	- 29,5 MF	Presse et information	- 1,5 MF
		Contributions internationales	- 29,5 MF
		Assistance et solidarité	- 4,5 MF
Total	- 142,8 MF		- 142,8 MF

2) Dépenses de fonctionnement

Elles constituent un peu moins de la moitié du budget des Affaires Etrangères, soit 5,11 milliards de francs. La diminution constatée (- 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1987) est le résultat de deux mouvements contraires :

- a) une contraction des dépenses de personnel ;
- b) une forte majoration des dépenses de matériel ;

a) Les dépenses de personnel

Avec 3,782 milliards de francs, elles représentent 35,9 % du budget, en diminution de 2,8 %. En dehors de l'effet change, cette diminution résulte :

- de la suppression de 164 emplois dont :

. 85 emplois budgétaires (137 en 1987) au titre de l'effort général de productivité des administrations (**1,5 % des effectifs**) : 1 à l'administration centrale, 24 dans les services diplomatiques et consulaires, 60 dans les établissements culturels et d'enseignement à l'étranger ;

. 30 emplois (20 en 1987) au titre des gains de productivité issus de la mise en oeuvre du plan d'informatisation notamment des consulats ;

- les autres suppressions et transformations gagent des créations (O.F.P.R.A.) ou des reclassements de personnels d'associations dissoutes.

- des économies sur les rémunérations des auxiliaires à l'étranger, recrutés pour le rétablissement des visas : - 40 millions de francs. L'expérience a permis de constater que les crédits votés de 1987 (270,4 millions de francs) étaient surévalués.

b) Dépenses de matériel et fonctionnement

Elles représentent 1.150 millions de francs, soit 10,9 % du budget en augmentation de 2,5 %. Hors effet change, la progression est de 3,9 %, soit plus du double du reste du budget.

● Cette augmentation notable des dotations de fonctionnement est due principalement à la croissance des crédits informatiques (+ 12,5 %, après + 120 % en 1987), soit 139,4 millions de francs au total, affectés notamment :

- à l'informatisation de 12 consulats supplémentaires 37,6 MF
- à l'informatique diplomatique (2 ambassades) 35,2 MF
- à l'informatisation de la D.G.R.S.T. 20,8 MF
- à la délivrance centralisée des visas 18,5 MF

● La majoration des autres dépenses de fonctionnement concernent :

- la remise à niveau des frais de déplacement (+ 4,4 %)
- la dotation du service presse et information (+ 5,8 %)
- la subvention à l'Office français de protection des Réfugiés et Apatrides (O.F.P.R.A.) pour réduire les délais d'instruction des demandes de statut de réfugié (+ 8 MF).

3) Dépenses d'intervention

Les interventions publiques (Titre IV) représentent 5.157 millions de francs, soit 49 % du budget, en augmentation de 5,3 %.

● L'essentiel concerne les **relations culturelles scientifiques et techniques** dont les seules dépenses d'intervention progressent base sur base et hors effet change de 122,6 millions de francs, soit + 5,7 % (voir Observations).

Cette progression résulte d'un double mouvement d'économies (65 millions de francs) plus que compensées par 185,7 millions de francs de mesures nouvelles réparties comme suit :

- Direction du français : 41 millions de francs (dont 11 millions de francs pour les filières d'enseignement supérieur);

- Direction de la communication : 19,2 millions de francs (dont 12 millions de francs pour TV.5);

- Direction des identités et échanges culturels : 26,5 millions de francs :

- . établissements culturels 4,5 MF
- . alliances françaises 3 MF
- . échanges artistiques 12 MF
- . livre et écrit 7 MF

Ces dotations permettront de réaliser certaines opérations relatives à la commémoration du Bicentenaire de la Révolution.

- Direction de la coopération scientifique, technique et du développement : 99 millions de francs :

. création de filières d'enseignement supérieur	15 MF
. coopération franco-allemande	4,5 MF
dont : . programme de coopération franco-allemande	2 MF
. collège franco-allemand	2,5 MF
. revalorisation des allocations versées aux scientifiques de haut niveau	8 MF
. création d'une force internationale du Développement	5 MF
. amélioration des conditions d'accueil des boursiers	18,5 MF
. lutte contre le SIDA	5 MF
. contribution du Fonds AFRICA	20 MF
. Fonds Pacifique Sud	23 MF

● Les dépenses **d'assistance et de solidarité** connaissent elles aussi une évolution sensible (+ 6 %) avec deux volets distincts :

- L'aide aux français de l'étranger, abondée par une mesure nouvelle de 10 millions de francs (+ 7,7 %) qui se répartit ainsi :

. aide aux Français âgés et nécessiteux	7 MF
. C.S.F.E.	0,7 MF
. aide aux Français rapatriés	0,5 MF
. bourses aux enfants français scolarisés à l'étranger	0,8 MF
. sécurité	1 MF

Deux de ces mesures sont à souligner. La subvention au C.S.F.E. est portée de 3,8 millions de francs à 4,5 millions de francs en 1988. Les crédits des bourses concernent les 800 enfants de classe maternelle petite section.

- L'aide aux étrangers en France, notamment l'office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.) (déjà examiné avec les dépenses de fonctionnement).

● Les autres dépenses d'intervention sont stables ou évoluent peu. La quasi stabilité des **contributions internationales** notamment (à 3 millions de francs près sur un total de 2.534 millions de francs, contributions de recherche incluses) résulte de deux mouvements contraires :

- des économies :	
. de change	- 29,5 MF
. de transfert	- 3,5 MF
. de retrait de l'I.B.I. (bureau informatique international)	- 30 MF
Total	- 63 MF

- d'ajustement à la hausse, pour tenir compte des hausses des budgets + 59,4 MF

Au total, les contributions internationales obligatoires augmentent de 1,4 % base sur base et hors effet-change tandis que les contributions volontaires (pour lesquelles l'effet-change ne joue pas car elles sont annoncées en francs) sont reconduites en valeur nominale au franc près.

4) Dépenses en capital

Avec 250 millions de francs en crédits de paiement, elles représentent 2,4 % du budget, en diminution de 4 %. Cette baisse s'explique par la non reconduction d'opérations exceptionnelles et de la subvention d'équipement à la ville de Strasbourg.

Les autorisations de programme évoluent, elles, favorablement, avec une hausse de + 16 %. Les 281 millions de francs sont répartis comme suit :

. immeubles diplomatiques et consulaire	200 MF
(consulats ou chanceries à Stockholm, Séoul, logements à Tokyo...)	
. immeubles culturels	45 MF
(institut et lycée de Tokyo...)	
. subventions d'investissement	36 MF
(rèhabilitation d'un hôpital à Hanoï, Alliance française de Manille...).	

L'échéancier des principales opérations s'établit comme suit :

1987 :

Octobre : Chancellerie de La Paz (Bolivie)

1988 :

Janvier : Chancellerie de Kuala Lumpur (Malaisie)

Mars : Lycée français de Londres (Angleterre)

été : Logements de fonction à Tokyo (Japon)

1989 :

Printemps : Ambassade de Malabo (Guinée équatoriale)

Juillet : Ambassade de Mascate (Oman)

1990 :

Ambassade de Conakry (Guinée)

Ambassade d'Islamabad (Pakistan)

Chancellerie de Mexico (Mexique)

Chancellerie de Bogota (Equateur)

Institut de France de Budapest (Hongrie)

CHAPITRE II - OBSERVATIONS

Le budget des Affaires étrangères pour 1987 avait marqué la fin d'une lente mais constante dégradation.

Sans inverser cette tendance, le budget 1988 n'apporte pas la confirmation attendue de voir le ministère des Affaires étrangères disposer des moyens humains et matériels indispensables à l'exercice des missions dont l'ampleur, la diversité et la spécificité ont été fort justement soulignées dans le rapport de la Commission de Réforme et de Modernisation – dit rapport Viot – publié en juin 1987.

Certaines orientations sont certes positives, des améliorations sont apportées à la marge, mais le budget reste globalement insuffisant et les problèmes de fond restent posés.

A. UNE GESTION AMELIOREE DE LA PENURIE

Si l'évolution générale du budget suscite des réserves ou donne quelques motifs d'inquiétude (voir infra.), en revanche, certaines orientations récentes, ou nouvelles, peuvent être accueillies avec satisfaction.

- la pénurie est mieux gérée : le budget apparaît mieux structuré ou mieux orienté;

- la réorganisation du ministère se poursuit avec lenteur;

- certaines actions de redressement sont entreprises.

1) Un budget mieux structuré

1.1. Caractéristiques générales

Les crédits d'intervention évoluent très favorablement : + 5,4 % en valeur. Pour la première fois, en 1988, les crédits du titre IV sont supé-

rieurs aux crédits de fonctionnement. Ils ont augmenté de 20 % en 4 ans, soit 10 % en francs constants. Le budget est ainsi plus interventionniste, plus ouvert sur l'extérieur, plus opérationnel.

Budget des Affaires Etrangères - Evolution de la répartition (en millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1988/ 1985
Titre III	4 794	5 063	5 188	5 110	+ 6,6 %
% dans le total	51,57 %	51,74 %	50,14 %	48,58 %	
Titre IV	4 284	4 408	4 897	5 160	+ 20,4 %
% dans le total	46,08 %	45,04 %	47,33 %	49,05 %	

1.2. La D.G.R.S.T. et les relations culturelles

Il était devenu banal au cours de ces dernières années d'évoquer et de craindre le déclin de l'action culturelle extérieure, passée de la moitié du budget en 1971 au tiers en 1986. 1987 avait marqué une incontestable rupture car le budget de la D.G.R.S.T. augmentait de 12,3 %.

En 1988, les crédits de la direction générale augmentent de 2,24 %, soit une quasi-stabilité en francs constants (- 0,2 %), ce qui permet de consolider le redressement opéré en 1987 ; en outre, la part de la direction générale dans le total du budget du département dépasse, pour la première fois depuis 4 ans, 36 % et retrouve pratiquement son niveau de 1984. En trois ans, la D.G.R.S.T. aura gagné près de 3 points dans le budget du département.

En 1988, l'action « relations culturelles avec l'étranger » progresse de + 3,6 %, soit plus du double de l'augmentation moyenne du budget.

Part de l'action culturelle dans l'ensemble du budget (action 03)

	1985	1986	1987	1988
Action 03 (en millions de francs)	3 198	3 273	3 659	3 793
% dans le total du budget	35 %	34,5 %	35,4 %	36 %

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

Années	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Budget de la D.G.R.S.T. (MF).....	2 218	2 527	2 959	3 010	3 321	3 230	3 305	3 711	3 794
Budget du MAE (MF).....	5 274	5 972	7 188	7 848	9 120	9 295	9 794	10 340	10 518
% de la D.G.R.S.T. dans le budget du MAE.....	42	42,3	41,1	38,3	36,4	34,7	33,7	35,9	36,1

L'évolution en taux de croissance est plus frappante encore, montrant clairement la rupture de l'année 1987.

Evolution récente de la D.G.R.S.T.

	1985	1986	1987	1988	1988/ 1985
D.G.R.S.T. francs courants	3 230	3 305	3 711	3 794	+ 17 %
Taux de croissance n/n-1	- 2,7 %	+ 2,3 %	+ 18,3 %	+ 2,24 %	
D.G.R.S.T. (francs constants)	3 059	3 047	3 312	3 305	+ 8 %
Taux de croissance n/n-1	- 8%	- 0,4 %	+ 8,7 %	- 0,2 %	

2) Un budget mieux orienté

2.1. Présentation générale

En 1987, la progression du budget a, il est vrai, été accentuée par les transferts de crédits consécutifs à la nouvelle répartition des compétences intervenue en 1986 entre le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de la coopération.

Budget de la D.G.R.S.T.

	1984	1985	1986	1987	1988	1988/ 1984
Titre III (en millions de francs)	1 505	1 536	1 592	1 520	1 490	
% dans le budget	45,3 %	47,6 %	48,2 %	40,9 %	39,3 %	- 1 %
Titre IV (en millions de francs) ...	1 754	1 639	1 625	2 119	2 234	
% dans le budget	52,8 %	50,7 %	49,2 %	57,1 %	58,9 %	+ 27,4 %
Titres V et VI (en millions de francs)	63	55	88	72,3	70	
% dans le budget	1,9 %	1,7 %	2,6 %	2 %	1,8 %	+ 10 %
TOTAL (MF)	3 321	3 230	3 305	3 711	3 794	+ 14 %

Le chapitre 42-10 du budget constitue l'essentiel du budget d'intervention de la D.G.R.S.T. Il évolue comme suit :

**Interventions de la D.G.R.S.T. - Action culturelle et aide au développement
(chapitre 42-10 millions de francs)**

Principaux articles	1987	1988	1988/ 1987
Enseignement à l'étranger	261	355	non significatif (1)
Echanges linguistiques	272,2	347	non significatif (1)
Etablissements culturels	119,6	126,8	+ 6 %
Alliance française	19	24,5	+ 29 %
Echanges artistiques	80	94,6	+ 18 %
Livres et écrits	36,3	38,6	+ 6,3 %
Audicvisuel	188	186	- 1 %
Bourses pour étrangers	138	181	+ 31 %
Fonds du Pacifique Sud	9,2	35	x 3,8
TOTAL (2)	2 186	2 275	+ 4,1 %

(1) en raison de regroupements de chapitre.

(2) total du chapitre 42-10 - action culturelle et aide au développement. La liste donnée dans le tableau n'est pas exhaustive.

2.2. Les orientations retenues pour 1988

La D.G.R.S.T a obtenu, 197 millions de francs de mesures nouvelles - 8 millions de francs de crédits de recherche inclus - compensées, il est vrai par des suppressions d'emplois (1,5 % des effectifs). Ces mesures, comme en 1987, portent essentiellement sur l'aide publique au développement et l'appui à l'audiovisuel extérieur.

2.2.1. L'aide publique au développement : 173 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus à cet effet, parmi lesquelles :

- la revalorisation des bourses aux étrangers. Cette action, qui a pour objet d'aligner le niveau des bourses accordées en France sur celui accordé à l'étranger, notamment l'Allemagne, avait été entamée en 1987 et est poursuivie en 1988.

Bourses aux étrangers

	1986	1987	1988
Allocation de base	2 400 F	2 800 F	3 100 F
Crédits (chapitre 42-10 - art. 37)	121 millions de francs	138 millions de francs	181 millions de francs

- **l'abondement des crédits du fonds de coopération économique et culturelle pour le Pacifique Sud** (chapitre 42-10, art. 60, qui passe de 9,2 millions à 35 millions de francs, soit multiplié par 3,8).

- les alliances françaises. Jusqu'à cette année, les crédits d'alliances françaises avaient peu évolué malgré la création, chaque année, de nouvelles alliances en Afrique non francophone et en Asie. L'augmentation de 1988 résulte toutefois pour l'essentiel des transferts de la coopération.

Il est à noter qu'entre 25 % et 30 % des crédits sont attribués à l'Alliance Française de Paris, dont la dotation oscille autour de 5 millions de francs.

Crédits consacrés au fonctionnement des alliances françaises

	1984	1985	1986	1987	1988
Montant (en millions de francs)	19,87	18,43	19,52	19,20	24,58
n/n-1)		- 7,7 %	+ 5,9 %	- 1,6 %	+ 27,5 %

2.2.2. L'audiovisuel : la réduction de la dotation du chapitre d'action culturelle consacrée à l'audiovisuel (détaillé ci-dessus) provient uniquement de l'extinction d'un programme de diffusion d'actualités à la télévision québécoise T.V.F.Q. 99. En réalité, le Ministère conserve une politique audiovisuelle relativement ambitieuse, notamment à la suite de décisions du sommet francophone de début d'année.

● **En 1987**, les opérations suivantes ont été menées :

- T.V.5. (24 MF) : montant de la participation du Ministère des Affaires étrangères à la diffusion du programme de télévision francophone par satellite sur l'Europe.

- Appui à la diffusion non commerciale d'Antenne 2 en Italie (3,5 MF) : par le biais de l'AIFRATEF (Association franco-italienne des auditeurs de la télévision française);

- T.V.F.Q. 99 (6,75 MF) : montant de la participation française pour la fourniture de 2 000 heures de programmes français de télévision à la chaîne franco-québécoise T.V.F.Q. 99;

- ADRI (1 MF) : montant de la participation du Ministère des Affaires étrangères à l'émission de télévision « Mosaïque » diffusée sur F.R.3. chaque dimanche matin, produite par l'ADRI (Agence pour le Développement des Relations Inter Culturelles).

- SOFIRAD (3,6 MF) : diffusion culturelle de programmes français de télévision vers les pays suivants : Maroc, Tunisie, Chypre, Jordanie, Liban, Vietnam, Laos, Angola et Mozambique.

- Bureau de l'INA à Beyrouth (1,9 MF) : participation du Ministère des Affaires étrangères au fonctionnement du Bureau.

- RFO-AITV (3,68 MF) : convention avec RFO pour la diffusion de programmes d'actualité par satellite et par cassettes vers l'Afrique anglophone, le Moyen-Orient et l'Asie.

- Marché avec Vidéo Communication France -VCF (0,57 MF) : frais techniques concernant la duplication des cassettes RFO-AITV;

- Installation à l'étranger dans les organismes culturels français d'antennes de réception T.V.5. (0,4 MF);

- FAVI (1,2 MF) : participation du Bureau de la Télévision au fonds interministériel d'aide aux coproductions télévisées internationales.

- Intermédia (3,5 MF) : participation du Bureau de la Télévision au fonctionnement de l'Association intermédia chargée de promouvoir la culture française à l'étranger par l'audiovisuel.

● **Pour 1988**, les crédits-affectés à la Direction de la communication par le projet de loi de finances représentent une reconduction des crédits 1987 auxquels s'ajoutent, en mesures nouvelles :

- **T.V.5.** : 12 millions de francs pour l'extension de T.V.5 en Amérique du Nord (Canada). Au total, la participation française au budget de T.V.5. devrait passer de 50 à 68 millions de francs en 1988, celle du Ministère de 24 à 42 millions de francs.

Sur ces 24 MF, 18 MF représentent une contribution au fonctionnement de la chaîne francophone et 6 MF sont plus spécifiquement destinés à la coproduction d'émissions originales telles qu'un jeu télévisé sur la connaissance de la langue française et le magazine «le Club de l'Europe».

En 1988, le Ministère pourra consacrer 42 MF à T.V.5 (24 MF reconduits, 6 MF redéployés à la suite de l'arrêt de T.V.F.Q. 99; 12 MF de mesures nouvelles).

Il convient cependant d'observer que compte tenu du fait que le coût annuel de l'implantation de T.V.5 au Canada a été estimé à 30 MF, cette opération ne pourra être financée qu'au prix de restrictions drastiques sur T.V.5 Europe.

- **R.F.I.** : 11,3 millions pour aider l'installation d'un émetteur R.F.I. en Thaïlande, (titre VI).

Les émissions de radiodiffusion sonore destinées à la diffusion internationale, conçues et programmées par R.F.I. ne cessent, à la demande du Gouvernement (plan de développement de l'action radiophonique extérieure) d'augmenter en nombre d'heures (490 heures fréquence par jour en 1987) et de s'enrichir en langues (10 langues étrangères : anglais, allemand, créole, espagnol, polonais, portugais, roumain, russe, serbo-croate, vietnamien) grâce à un personnel compétent qui compte aujourd'hui 430 personnes.

Le budget de R.F.I. (362,8 MF) est alimenté presque exclusivement par la redevance (362,1 MF).

Budget de R.F.I.

Année	Budget fonctionnel	Ressources	
		M.A.E.	Redevance
1983	147	76,8	76,25 (exploitation, équipement)
1984	296	110	181,8 (exploitation)
1985	335	66	269 (exploitation)
1986	359	0	347,6 (exploitation)
1987	362,8	0

Il convient cependant d'observer que la conjoncture budgétaire ne permettra pas, comme le souhaitait le Ministère des Affaires étrangères, une rebudgétisation partielle en 1988. Bien que contribuant faiblement au financement de R.F.I., le Ministère des Affaires étrangères continuera toutefois, en liaison avec le Service juridique et technique de l'information, de donner à la station ses grandes orientations géographiques et politiques.

Comme l'a souvent répété notre Collègue Jean Cluzel, ce financement par la redevance est à la fois contraire aux principes et juridiquement contestable.

3) Un effort de modernisation et de réorganisation confirmé

3.1. La modernisation

La part des dépenses de matériel dans l'ensemble des crédits de fonctionnement est une augmentation constante depuis quatre ans.

Crédits de fonctionnement

	1985	1986	1987	1988	1988/ 1985
Personnel	3 692	3 906	3 891	3 782	+ 2,4 %
Part dans le titre III	77,01 %	77,14 %	75 %	74 %	
Matériel	907	960	1 121	1 149	+ 26,7 %
Part dans le titre III	18,92 %	18,96 %	21,61 %	22,48 %	

Cet effort d'équipement a surtout bénéficié aux dépenses d'informatique qui ont connu depuis 1984 une véritable explosion : 28 MF en 1985, 66 MF en 1986, 144 MF en 1987, 162,4 MF en 1988, soit + 12,7 % après + 120 % en 1987.

Cette évolution concerne en premier lieu l'administration centrale (informatique de gestion, automatisation du service central d'Etat civil, automatisation des actions D.G.R.S.T.).

Elle concerne surtout les services diplomatiques et consulaires, avec trois opérations distinctes.

- L'informatisation des consulats.

En 1987, le Ministère aura procédé à l'informatisation de 20 consulats dont Athènes, Liège, Chicago, Lisbonne, Berlin, Dusseldorf, Munich, Berne, Bale, Zurich, Milan, Tel-Aviv, Tananarive, pour un coût de 17,5 MF.

En 1988, 12 consulats supplémentaires seront informatisés.

- l'informatisation des ambassades. Les ambassades de France à Tokyo et Madrid ont été équipées, celles de Washington, Canberra, Copenhague, Londres, C.E.E. Bruxelles ainsi que la Délégation française auprès des Nations-Unies à New-York ont été dotés de moyens informatiques supplémentaires, ce qui représente une dépense totale de 1 865 800 F.

- un système informatisé et décentralisé de délivrance des visas. Sa mise en place et son architecture sont encore à définir. Les services visas de 50 consulats seront équipés de postes de travail reliés à un système central situé au Ministère des Affaires étrangères et relié au système informatique du Ministère de l'Intérieur.

3.2. L'accueil des étrangers en France

Le Ministère indique que « conformément aux vœux du Gouvernement, la Direction devra chercher à consolider la tradition française de terre d'accueil pour les réfugiés politiques en veillant à éviter tout débordement et en accordant le plus grand respect à la liberté de ses individus. »

En raison de toutes les implications que recouvre l'accueil des réfugiés en France, plusieurs départements ministériels sont concernés par cette question (Affaires étrangères, Intérieur, Affaires sociales et emploi).

Il existe cependant un organisme dont la seule compétence porte sur les réfugiés : l'OFPPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides).

Cet établissement public, placé sous la tutelle du Ministère des Affaires étrangères, a pour mission de reconnaître le statut de réfugié, et

d'assurer l'ensemble des tâches d'état-civil à l'égard des réfugiés (de l'ordre de 180 000 personnes).

Le projet de loi de finances pour 1988 majore très sensiblement les crédits de l'OFPRA (+ 25 %) afin de réduire le délai d'examen du statut de réfugié :

Crédits de l'OFPRA (chapitre 36-91 - en millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1988/ 1985
Montant	28,7	30,8	31,8	39,8	
n/n-1		+ 7,3 %	+ 3,2 %	+25 %	+ 38,7 %

3.3. La réorganisation des services

Deux modifications de structures sont intervenues à la suite de recommandations extérieures :

- la première concerne les **associations**.

- Comme d'autres départements ministériels, le Ministère des Affaires étrangères recourt à des associations de la loi de 1901 pour promouvoir, « dans les conditions de souplesse administrative et d'efficacité désirables », des actions qu'il ne pourrait mener lui-même d'une manière aussi satisfaisante :

- . accueil des personnalités étrangères en mission (APAPE)
- . accueil des boursiers et étudiants étrangers (CIES)
- . organisation ou participation à des manifestations culturelles (AFAA) ou scientifiques (etc.).

Un certain effort de rationalisation a été entrepris. C'est ainsi qu'à la suite des conclusions du rapport Ben-Gisserot, certaines associations importantes dites associations relais, telles Intermédia, qui s'occupe de la diffusion à l'étranger des documents audiovisuels, ou le CIFACE (Centre d'Information et de Formation des Agents en Coopération à l'Etranger) ont été dissoutes.

Cette démarche suscite toutefois un accueil très réservé de la part de votre Commission.

D'une part, une partie du personnel des associations de droit privé a été réintégrée au Ministère des Affaires étrangères au prix de démarches juridiques qui ne sont pas pleinement satisfaisantes.

D'autre part, en dépit des déclarations maintes fois réaffirmées, les restrictions budgétaires sont limitées. Les chiffres de 1987 ne sont pas encore connus mais les subventions octroyées ont augmenté de 5,3 % en 1986, pour atteindre 811 MF; en outre, si les « grosses associations » ont été dissoutes, les petites se sont multipliées. Un rapide contrôle indique que près de 100 associations n'ont certes plus été aidées en 1987 mais que, en revanche, 100 nouvelles ont été subventionnées...

- La réforme des paieries.

Les structures et procédures comptables mises en oeuvre pour l'exécution du budget des Affaires étrangères à l'étranger sont à la fois complexe et hétérogène.

Devant cette situation, la Cour des Comptes avait proposé une réforme, une première fois en 1969, une seconde fois en 1973... Finalement une expérience, semble-t-il positive a été réalisée en... 1985. **Il aura fallu 16 ans pour que cette expérience soit initiée. Bel exemple des pesanteurs administratives !...**

Les structures comptables sont extrêmement complexes et varient selon les pays. Il peut y avoir des comptables principaux (T.P.G. pour l'étranger et payeurs auprès des ambassades), des comptables secondaires, des régisseurs de recettes et d'avances, auprès de postes diplomatiques et consulaires ainsi que des agents comptables mais tous, sauf exception, relevant de la Direction de la Comptabilité publique.

Les inconvénients sont nombreux : difficulté de formation, pluralité de procédures et surtout, « le système est à l'origine d'un **surreffectif notoire** », à la charge du Département.

L'intérêt de l'Etat bien compris milite, incontestablement, en faveur d'une unification des structures et procédures comptables de nos postes à l'étranger autour de la Trésorerie générale pour l'étranger qui a d'ailleurs été créée à cet effet.

L'expérience réalisée en 1985 à Pondichéry, par la fermeture de la paierie et le transfert des attributions du payeur au régisseur du Consulat général, s'est révélée bénéfique à tous égards. Elle s'est traduite par un gain net de deux emplois de catégorie A et de sept emplois de catégorie C, tout en préservant une qualité incontestable du service.

L'extension progressive de telles initiatives à d'autres postes de comptables principaux à l'étranger serait opportune dans le contexte actuel de développement de l'informatisation des postes diplomatiques.

Il convient de souligner que cette mutation conférerait à notre dispositif comptable la cohérence qui lui fait défaut.

4. Un rattrapage partiel des crédits de soutien aux Français de l'étranger.

4.1. Présentation générale : les Français à l'étranger constituent une population active, particulièrement utile pour soutenir l'action commerciale, culturelle de la France à l'étranger.

Population française expatriée (1)

	1970	1986	Variation
Europe	485 045	678 562	+ 40 %
Asie, Océanie	46 090	60 169	+ 30 %
Afrique du Nord et Moyen-Orient	225 950	174 835	- 22 %
Reste Afrique	196 457	163 010	- 17 %
Amérique du Nord	137 653	304 413	- 121 %
Amérique Latine	57 878	73 143	+ 26 %
TOTAL	1 149 073	1 454 132	+ 26 %

(1) immatriculés et non immatriculés -estimation MAE.

Ce soutien, qui est naturellement multiforme avec un volet juridique (conventions fiscales notamment), une action d'équipement (informatisation de consultats...) était particulièrement nécessaire à la suite de la contraction récente des crédits d'intervention.

**Action budgétaire en faveur des Français de l'étranger
(chapitre 46-92 - en millions de francs)**

	1985	1986	1987	1988
Assistance aux Français à l'étranger	76,1	74,7	64,7	70,5
Conseil supérieur des Français à l'étranger	3,8	3,8	3,8	4,9
Cimetières français à l'étranger	1,9	1,9	1,9	1,9
Comité d'entraide	2,7	4,1	3,6	4,1
Fonds de secours	1,1	1,1	0,5	0,5
Sécurité	2,1	2,1	1,7	2,5
Accueil et information	2,3	2,3	2,3	2,3
Emploi de formation professionnelle	-	-	-	2,3
Scolarisation des enfants français à l'étranger	72,5	72,5	72,7	69,9
TOTAL	162,4	162,4	151	157,2

Quelques exemples peuvent être donnés pour illustrer la variété des actions : rapatriements des indigents (632 en 1986), rapatriements sanitaires (48 en 1986), soutien à l'emploi des Français à l'étranger avec des comités consulaires pour l'emploi et la formation, révision des plans de sécurité et d'évacuation pour les pays à risques (une centaine), aide médicale notamment aux toxicomanes (20 postes de médecins V.S.N.A. à cet effet), secours aux Français victimes d'événements politiques (1,06 MF de crédits inscrits à cet effet en 1986), assistance juridique aux 1 100 détenus Français à l'étranger, etc...

4.2. Pour 1988, les efforts porteront particulièrement sur :

- le versement d'allocations aux nécessiteux, personnes âgées, d'une part, ou handicapées, d'autre part, soit 60,4 MF et 11 MF en 1986.

Le crédit de solidarité correspond aux aides accordées à 4 433 compatriotes âgés ou démunis, bénéficiaires d'allocations de solidarité ou permanentes à 10 084 personnes secourues de façon occasionnelle.

Cette action de solidarité en faveur de nos compatriotes est menée principalement par les Comités consulaires pour la protection et l'action sociale. Elle est complétée dans un grand nombre de pays, par celle des Sociétés de Bienfaisance ou d'Entraide, des Maisons de Retraite et des Centres hospitaliers. Ces organismes sont subventionnés pour environ 9 % du crédit total.

Les taux des allocations servies à nos compatriotes à l'étranger varient entre 540 F (Inde) et 2 400 F (Algérie). Ils sont fixés chaque année par la Commission permanente du Conseil pour la Protection sociale des Français à l'étranger. (Nota : le « minimum vieillesse » versé en métropole est fixé à 2 632 F en 1987).

Les crédits d'aide aux handicapés à l'étranger ont considérablement augmenté entre 1980 et 1986, passant de 2 à 11 MF.

Les allocations « handicapés » sont versées aux Français de l'étranger qui présentent un taux d'incapacité d'au moins 80 % pour les adultes et de 50 % pour les enfants et adolescents âgés de moins de 20 ans et ne disposent pas de ressources personnelles suffisantes.

Le nombre des personnes handicapées secourues a connu une très forte progression au cours des dernières années. Il a plus que doublé en 9 ans passant de 278 en 1980 à 577 en 1986 et 650 en 1987.

- les crédits du Conseil supérieur des Français à l'étranger, après avoir stagné à 3 799 669 F depuis 4 ans, sont augmentés de 700 000 F ce qui assure un rattrapage d'autant plus nécessaire que le Conseil a de son rôle une conception active et qu'il est devenu une force de proposition particulièrement utile pour les Français expatriés.

- la scolarisation des enfants de Français destinés à l'étranger.

Un effort important a été entrepris à ce titre, depuis quelques années.

Les enfants français scolarisés dans les établissements aidés par la France se répartissent par niveau de la façon suivante :

- . maternelle : 5 205
- . primaire : 14 279
- . 1er cycle secondaire : 11 532
- . 2ème cycle secondaire : 5 940
- . divers : 387

Le nombre des enfants français bénéficiant d'une bourse totale ou partielle est passé de 9 749 en 1983/84 à 12 303 en 1986/87.

Par ailleurs, un effort considérable a été accompli en matière de bourses scolaires, puisque de 50 MF en 1983, les crédits affectés à ce titre s'élèvent à 72,7 MF en 1987.

La légère baisse des crédits du chapitre tient compte non seulement de l'évolution des effectifs mais aussi de la dépréciation monétaire.

Répartition de bourses

	EVOLUTION DES CREDITS			NOMBRE D'AFFECTATAIRES		
	1985-1986	1986-1987	%	1985-1986	1986-1987	%
Europe.....	22 989 679	24 971 489	+ 9	3 149	3 282	+ 5
Europe - Est.....	230 309	278 081	+ 21	35	43	+ 23
Amérique - Nord.....	16 064 863	15 263 420	- 4	986	941	- 4
Amérique - Sud (Rythme Nord).....	1 483 262	1 571 689	+ 6	421	477	+ 14
Maghreb.....	3 948 258	4 083 631	+ 4	1 153	1 181	+ 3
Afrique francophone.....	13 305 527	12 663 017	- 4	3 362	3 603	+ 8
Afrique non francophone.....	967 494	577 292	- 40*	134	76	- 43*
Asie - Océanie.....	2 408 945	2 191 421	- 9	1 065	991	- 6
Proche et Moyen-Orient.....	2 279 027	1 850 637	- 18	642	678	+ 6
Amérique - Sud (Rythme Sud).....	5 403 294	5 052 443	- 6	1 173	1 048	- 10
TOTAUX.....	69 080 658	68 503 093	- 0,8	12 120	12 320	+ 2

* Diminution due au transfert de la Guinée et du Zaïre dans leur véritable zone géographique (Afrique Franco-phonie).

En 1988, la diminution de la dotation accordées aux bourses est encore une fois le résultat de l'effet change. En réalité, les pouvoirs publics poursuivent leur effort dans cette direction : une dotation de 0,8 MF est ainsi réservée pour les bourses des 800 enfants de petite section de maternelle.

*

En dépit de ces orientations positives, le budget demeure insuffisant et, au cours de l'examen du budget en commission, les commissaires ont longuement débattu et regretté le « désenchantement des services », consécutif à l'amointrissement relatif de la position du Ministère.

B. UN BUDGET GLOBALEMENT INSUFFISANT

L'évolution générale sur longue période reste très préoccupante. De nouveaux efforts d'économie sur certains postes remettraient gravement en cause les missions mêmes du Ministère.

1) L'évolution générale du budget sur longue période reste très préoccupante

Au fil des ans, la lente et progressive érosion du budget du ministère des Affaires étrangères se poursuit inexorablement. Trois indications viennent confirmer cette tendance négative : la très faible progression du volume des crédits en francs constants, la stagnation de la part du budget du ministère des Affaires étrangères inférieure à 1 % dans l'ensemble du budget de l'Etat, la diminution de la fraction des crédits consacrés à l'action extérieure de la France gérés par le ministère des Affaires étrangères.

1.1. Le constat chiffré : les indicateurs généraux témoignent d'une lente érosion du budget. Le budget 1987 a bien marqué un sursaut, tant en volume qu'en part relative dans le budget de l'Etat. Le budget 1988 ne confirme pas cette tendance ; son augmentation est inférieure à celle de la hausse des prix ; en outre, l'importance des crédits alloués au Ministère dans le budget de l'Etat décroît à nouveau.

Evolution du budget des Affaires étrangères.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Budget LFI (francs courants).....	5 274	5 979	7 189	7 848	9 119	9 295	9 794	10 346	10 518
n/n-1.....		+13,2%	+20,4%	+9,2%	+16,2%	+1,9%	+5,4%	+5,6%	+1,66%
Budget LFI - francs courants (1980=100).....	100	113,2	136,3	148,8	172,9	176,2	185,7	196,1	199,4
Budget LFI - francs constants (1980=100) (1).....	100	99,8	107,5	107,1	115,9	111,6	114,5	116,9	116,1
Part du MAE dans le budget de l'Etat.....	1 %	0,976	0,912	0,889	0,970	0,934	0,950	0,985	0,972

(1) Taux d'inflation retenus : 1981 : +13,4% ; 1982 : +11,8% ; 1983 : +9,6% ; 1984 : +7,4% ; 1985 : +5,8% ; 1986 : +2,7% ; 1987 : +3,3% ; 1988 : +2,5%.

Mais surtout la part du Ministère dans le total de l'action extérieure décroît sensiblement. Pour la première fois, le Ministère est descendu en dessous du seuil des 20 % de l'effort extérieur total.

Effort public concourant à l'action extérieure à la France

	1985	1986	1987	1988
1. Budget des Affaires étrangères	9 296	9 794	10 346	10 518
2. Crédits de toute nature	44 397	46 182	49 549	52 643
3. Crédits hors comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts)	35 549	37 894	37 998	40 052
4. Part du MAE dans le total (1/2)	20,9 %	21,2 %	20,9 %	19,98 %
5. Part du MAE hors comptes de prêts (1/3)	26,1 %	25,8 %	27,2 %	26,2 %

Ce constat a naturellement pour corollaire l'importance croissante des interventions des autres administrations dites techniques. Les effets induits par ce phénomène sont loin d'être favorables.

1.2. La dispersion des structures :

● Le recensement effectué en 1986 des différents services administratifs français implantés à l'étranger a permis de mettre en évidence une importante dispersion des antennes des administrations françaises à l'étranger.

Cette situation, qui peut nuire à l'efficacité de l'action extérieure de la France, pourrait être modifiée au moyen de réformes visant à obtenir une plus grande unité de la représentation française à l'étranger.

En 1986, la France disposait de 868 représentations, offices ou bureaux implantés dans les pays étrangers (1), répartis comme suit :

Ministère des Affaires étrangères	Ministère de l'Economie et des Finances	Ministère de la Défense	Ministère de l'Intérieur	Ministère de la Coopération	Ministère du tourisme	Autres (DATAR, PTT...)
48 %	27 %	11 %	3 %	3 %	3 %	5 %

(1) Ce chiffre ne comprend pas les établissements culturels, d'enseignement et les services à l'étranger des établissements publics (O.R.S.T.O.M., C.I.R.A.D., C.N.R.S., etc...).

La dispersion des services des administrations françaises est particulièrement nette dans les pays industrialisés où prolifère une multitude d'antennes techniques dépendant de différents ministères. Outre les postes d'expansion économique, de nombreux services se sont développés : agences financières, bureaux de la DATAR, antenne de la D.G.T., bureaux du tourisme, bureaux du Conseiller des Affaires sociales, etc...

La prise en compte des implantations à l'étranger des établissements publics ou d'autres services publics (comme le Centre français du commerce extérieur, la SOPEXA, l'ACTIM, etc...) accroît encore cette impression d'un éparpillement des services français à l'étranger.

● Un grand nombre d'observateurs ont mis en relief ces défauts - par excès- et ont insisté sur la nécessité et l'urgence d'une réforme.

C'est en particulier le cas de deux d'entre eux, le rapport Belin-Gisserot sur les structures administratives, le rapport Viot de la Commission de réforme et de modernisation. Leur constat est sans concession.

MM. Belin et Gisserot ont réalisé, à la demande du Premier ministre, une mission d'étude et de propositions sur l'allègement des structures des administrations centrales. Nombre de leurs conclusions ont été reprises dans l'excellent rapport de M. Viot.

A l'issue de leur mission au ministère des Affaires étrangères, ils ont formulé, en juillet 1986, les conclusions suivantes :

- la fonction de coordination du ministère des Affaires étrangères est « fondamentale » ;

- elle est battue en brèche par la multiplication et le renforcement en France et à l'étranger des Centres de décisions relevant d'autres ministères ;

- « il est permis de concevoir que la meilleure politique consisterait à empêcher la multiplication de petits Quai d'Orsay et, pour éviter l'éparpillement de l'action et la dispersion des moyens, de concentrer ces derniers au ministère des Affaires étrangères » ;

- « les représentants à l'étranger de divers ministères techniques sont en nombre souvent excessifs. Ces représentants devraient se trouver beaucoup plus nettement qu'actuellement placés sous l'autorité hiérarchique de l'Ambassadeur. Celui-ci est le seul à même d'assurer la cohérence de l'action et d'éviter la dispersion des moyens ».

Malgré les demandes qu'il a formulées, le ministère des Affaires étrangères n'a pas obtenu satisfaction sur les points indiqués par le rapport Belin-Gisserot et en particulier la concentration des moyens de l'action extérieure à son profit parmi lequel, par exemple, le Fonds culturel du Livre dont le rattachement au Quai d'Orsay avait également été suggéré par la MODAC.

En 1988, les réformes envisagées par le rapport n'ont porté que sur des points relativement accessoires (dissolution des associations-relais, voir supra pages 24-25).

1.3. Les réformes envisageables :

- Le **ministère** suggère un certain nombre de réformes.

Dans le but d'assurer une plus grande synergie et une meilleure coordination entre les services de l'État qui concourent à l'action extérieure de la France, il serait souhaitable qu'une rationalisation de ces services soit mise en oeuvre.

Certaines des antennes techniques pourraient être regroupées sous **l'égide des postes d'expansion économique**. Cette solution est envisageable pour des organismes comme la S.O.P.E.X.A., le C.F.C.E., l'A.C.T.I.M., la D.A.T.A.R. dont le champ d'activité est assez proche de celui des postes d'expansion économique.

D'autres services pourraient être rattachés aux services du **ministères des Affaires étrangères** : les attachés nucléaires, les antennes de la D.G.T. trouveraient leur place au sein des services scientifiques, les bureaux des Anciens combattants et les Conseillers maritimes pourraient être intégrés aux consulats.

Enfin, il pourrait y avoir transfert à la Trésorerie Générale pour l'étranger et aux consulats des fonctions des paieries, à l'instar de l'expérience réussie de la suppression de la paierie de Pondichéry.

Ces mesures, en remédiant à la dispersion des services des administrations françaises à l'étranger, assureraient une plus grand efficacité des représentations à l'étranger.

● **Votre Commission** a, elle aussi, longuement débattu de l'affaiblissement du Ministère et de la nécessité de renforcer son rôle de coordination.

Au-delà du constat chiffré qui atteste l'insuffisance des moyens mis à la disposition du ministère des Affaires étrangères, il y a lieu de relever les raisons institutionnelles qui concourent à l'amoindrissement de sa place et de son rôle.

L'interprétation extensive et communément admise de la théorie du domaine réservé, telle qu'elle s'est élaborée et appliquée à partir des années 60, a en fait affecté la place prééminente du ministère des Affaires étrangères dans l'exercice de cette compétence régalienne que constitue par essence la politique extérieure.

Dans le même temps, pour des raisons historiques dont il est permis de se demander si elles demeurent aujourd'hui toujours fondées, la création d'un ministère de la Coopération a soustrait à la compétence du ministère des Affaires étrangères des pays francophones avec lesquels la France entretient des relations privilégiées.

Plus récemment, les actions en faveur de la protection et de l'expansion de la langue française à l'étranger ont été confiées à un secrétariat d'Etat à la francophonie comme si cette mission ne faisait pas naturellement partie intégrante et indissociable de la mission du ministère des Affaires étrangères.

Une telle dérive ne saurait être corrigée par le seul moyen de l'affectation de crédits, supplémentaires, nécessairement limités en période de rigueur budgétaire.

Il ne s'agit pas, répétons-le, de critiquer tel ou tel, car le ministère des Affaires étrangères a certainement laissé se développer ce courant sans réaction suffisante et ne fait pas toujours preuve de dynamisme suffisant pour redresser telle ou telle situation, mais il importe de réfléchir et de s'atteler à une réforme.

Comme l'ont bien montré les rapports Bellin-Gisserot et Viot, le remède passe par une réflexion approfondie et prospective sur la vocation et les missions du ministère des Affaires étrangères dans le cadre de nos institutions politiques et dans un monde unifié et « médiatisé ».

2) L'adaptation de l'outil diplomatique et consulaire

2.1. Les principes

● S'agissant des **représentations diplomatiques**, la doctrine a été fixée en novembre 1985 dans le « rapport sur la révision de la carte diplomatique et consulaire » ; l'accession à l'indépendance de nombreux Etats et l'augmentation considérable du rôle de la diplomatie multilatérale ont déterminé d'importantes modifications dans le nombre et la qualité de nos représentations.

En 1945, la France disposait de 60 ambassades et légations à l'étranger. Leur nombre a régulièrement augmenté : 78 en 1952, 86 en 1958, 97 en 1982, 121 en 1965, 131 en 1972, 149 en 1985, 150 aujourd'hui (dont 139 ambassades et 11 représentations permanentes).

● Si la représentation diplomatique est relativement rigide (l'Ambassade de France à Oulan Bator, en Mongolie extérieure, n'a été fermée qu'en ... 1985), en revanche notre **implantation consulaire**, elle, est en mutation permanente. Les révisions dont elle est l'objet répondent aux principes suivants :

- tenir compte des changements intervenus au cours des dernières années dans l'implantation des colonies françaises à l'étranger et de l'évolution de nos intérêts politiques, économiques et commerciaux ;

- adapter notre réseau consulaire **aux moyens** dont dispose le ministère dans la conjoncture présente. Le ministère des Affaires étrangères, pour faire face aux créations de postes devenues nécessaires, a été contraint de procéder **par transfert**, non seulement de crédits de fonctionnement mais aussi en personnel.

Il peut également être observé que notre implantation consulaire est relativement plus importante que celle de pays comparables et que le recours à des structures plus légères, notamment dans des zones où l'influence française reste très importante, peut être une solution adoptée dans un certain nombre de cas.

Outil diplomatique et consulaire - comparaisons internationales

	France	R.F.A.	Royaume- Uni
Ambassades	139	126	129
Représentations permanentes	11	11	10
Total missions diplomatiques	150	137	139
Consulats et autres	159	71	68
Total missions et postes	309	208	207

La différence du nombre de consulats ouverts par la France d'une part, la R.F.A et le Royaume-Uni d'autre part, tient notamment à l'importance du nombre de Français expatriés en Afrique.

2.2. Application

C'est dans ce contexte général que, depuis 1983, un certain nombre de postes ont été supprimés. Les fermetures ont eu lieu dans des villes où la présence d'un consulat avait désormais un caractère en grande partie historique, dans des centres qui ont perdu de leur importance politique ou commerciale, ou dans des pays proches de la France dans lesquels les conditions de vie, la facilité des communications ainsi que les progrès de la législation et de la réglementation européennes permettent un regroupement des services proprement consulaires.

De manière générale, partout, des dispositions ont été prises pour que la gêne engendrée par les fermetures soit, pour les colonies françaises, aussi limitée que possible (compétences transférées à la section consulaire de l'ambassade, antennes consulaires ouvertes, tournées consulaires plus fréquentes...).

Ces mesures, toujours difficiles à prendre et à faire accepter par nos compatriotes concernés, ont cependant permis au ministère des Affaires étrangères de procéder à une **meilleure redistribution de ses moyens dans le monde.**

En outre, ces mesures constituent la contrepartie de la modernisation du ministère des Affaires étrangères, l'octroi de nouveaux crédits pour informatiser nos consulats étant lié à des économies de personnel.

**Les créations, suppressions et transformations de postes depuis 1983
peuvent être décrites sous forme du tableau suivant :**

	Créations		Suppressions
1983	<ul style="list-style-type: none"> - Sainte-Lucie (ambassade) -Athènes (consulat général) - Bagdad (consulat) - Moundou (chancellerie détachée transformée en consulat) 	1983	<ul style="list-style-type: none"> - Brème (consulat) - Alep (consulat) - Cardiff (consulat) - Izmir (consulat) - Palerme (consulat) - Rosario (consulat) - Salonique (consulat) - Winnipeg (consulat)
1984	<ul style="list-style-type: none"> - Riyad : antenne consulaire avant le transfert dans cette ville de l'ambassade 	1984	<ul style="list-style-type: none"> - Belfast (consulat) - Benghazi (consulat) - Majunga (consulat) - Malaga (consulat) - Nouadhibou (consulat transformé en chancellerie détachée) - Oujda (consulat) - Porto Alegre (consulat) - Gênes (consulat) - Oulan Bator (ambassade)
1985	<ul style="list-style-type: none"> - Miami (consulat) - Brunei (ambassade) -Luxembourg - Tokyo -Djeddah 	1985	<ul style="list-style-type: none"> - Lausanne - San Sébastien (consulat transformé en chancellerie détachée) - Belize - Arlit (consulat transformé en chancellerie détachée)
1986	<ul style="list-style-type: none"> - Belem (chancellerie détachée) 	1986	<ul style="list-style-type: none"> - Calcutta (consulat transformé en chancellerie détachée) - Bagdad (consulat redevenue section consulaire) - Moundou
	Projets		
1987	<ul style="list-style-type: none"> - Hawaïi (consulat) - Baden-Baden (chancellerie détachée transformée en consulat) - Dubaï (chancellerie détachée) 	1987	<ul style="list-style-type: none"> - Lagos (consulat transformé en section consulaire)

2.3. Les données actuelles : ce mouvement visant à une meilleure adaptation de nos poste aux données politiques et locales doit naturellement être maintenu.

Toutefois, pour les années à venir, le nécessaire redéploiement géographique et technique auquel le ministère des Affaires étrangères ne saurait échapper ne doit pas entraîner mécaniquement une contraction des moyens mis à sa disposition.

- la dégradation de certains postes. C'est avec une certaine surprise que la commission relève dans les réponses aux questionnaires, les justifications données aux opérations immobilières prévues pour les trois années à venir.

Ambassade de Conakry : « les actuels locaux sont **trop exigus** pour permettre un **fonctionnement normal** du service ».

Ambassade à Islamabad : « les services **étouffent** dans deux villas ».

Ambassade de Malabo : « les locaux de la résidence et de la chancellerie sont dans un état de **délabrement...** »

Notre président, M. Christian Poncelet, lors de l'examen du budget en commission a rappelé la situation déplorable de certains postes qui ne faisaient pas honneur à notre pays.

- un nouveau partage entre une politique d'acquisition et une politique de location.

S'agissant d'acquisition, il est hautement souhaitable que le Ministère bénéficie du rattachement à 100 % (et non plus 75 %) du produit de cession immobilières qu'il réalise. En outre, il peut être souvent intéressant de s'orienter vers une politique de location qui est dans un certain nombre de cas, la seule solution valable. C'est notamment le cas pour les logements des agents en poste à l'étranger. Cela suppose cependant d'avoir des garanties de financement de la part de l'administration des finances. Un tel accord, négocié dans ces conditions de compréhension mutuelle, devrait pouvoir aboutir sans difficulté.

Mais plus encore que les questions relatives aux postes à l'étranger, c'est la situation des personnels qui a aujourd'hui atteint un point critique.

3. Les pertes de substance en personnel

3.1. Le constat

Comme le souligne longuement le rapport Viot, le Ministère a largement contribué aux efforts d'économies touchant aux personnels.

Cet effort se constate tant en valeur absolue que par comparaison avec les autres administrations.

- Le Quai d'Orsay est le seul département ministériel, avec le Secrétariat d'Etat aux anciens combattants, dont les effectifs ont décréu depuis 1977. Cette déflation tient en grande partie à la réduction du nombre des coopérants et des assistants, liée au passage d'une coopération de substitution à une coopération par projets.

La marginalisation du Ministère subsiste si l'on se tient aux emplois budgétaires : de 1980 à 1987 ceux de l'Etat ont augmenté de 5,66 %, les siens de 0,69 %. Le Ministère n'a pas profité des créations d'emplois de 1981 et 1982 et a contribué depuis 1984 pour 2 % aux suppressions totales d'emplois alors qu'il ne rassemble que 0,6 % des personnels concernés.

Variation des effectifs budgétaires de l'Etat

(en pourcentage)

ADMINISTRATIONS	VARIATION EN %	
	1977-1980	1981-1984
Education, universités, jeunesse, sports et loisirs	+ 5,1	+ 4,9
Postes et télécommunications.....	+ 13,6	+ 6,4
Economie, finances et budget.....	+ 9,1	+ 5,0
Intérieur, décentralisation et DOM-TOM.....	+ 1,1	+ 7,6
Urbanisme, logement, environnement, transports et mer.....	+ 4,5	+ 1,8
Justice.....	+ 23,5	+ 13,2
Agriculture.....	+ 5,0	+ 1,3
Relations extérieures (affaires étrangères et coopération).....	- 9,4	- 7,0
Solidarité nationale, santé, travail et emploi.....	+ 20,9	+ 8,8
Culture.....		+ 37,6
Industrie, recherche, commerce et art. anat.....	+ 54,9	+ 16,9
Anciens combattants.....	+ 2,1	4,9
Services du Premier ministre, plan et aménagement du territoire.....	+ 11,3	+ 30,0
Ensemble des services civils	+ 7,3	+ 5,4

Source : INSEE (Premiers résultats, n° 51, janvier 1986).

● Ce mouvement s'est amplifié au cours des années récentes en raison des restrictions budgétaires plus marquées, lesquelles sont, du point de vue du personnel, de deux ordres : des gels et des suppressions d'emplois.

Gels d'emplois.

A raison d'un pour trois entre 1983 et 1986, d'un pour deux depuis juillet 1986, les emplois devenant vacants -retraite, démission, décès, départ sous les drapeaux, détachement, disponibilité- sont placés en « réserve » et ne donnent pas lieu à un recrutement de substitution. Cette disposition est assouplie par le choix laissé aux administrations de « déplacer » les gels, c'est-à-dire d'éviter le non-remplacement des agents dans un corps donné en faisant porter la mesure sur un autre corps et une autre catégorie. Le plus souvent, ces emplois « gelés » sont en fait promis à la suppression pure et simple.

Suppressions d'emplois.

Depuis 1983, chaque loi de finances, dans le cadre de la réduction progressive des effectifs de la Fonction publique, impose des suppressions d'emplois, à hauteur de 1,5 % des effectifs globaux.

Ceux du Département, sur un total de 10 876 agents, ont ainsi subi une ponction nette de 397 emplois depuis 1983.

	1984	1985	1986	1987	1987-84
Administration centrale					
. Services diplomatiques et généraux	2 733	2 758	2 765	2 767	+ 0,1 %
. Services de coopération et développement	779	751	738		
Services à l'étranger					
. Services diplomatiques et généraux	4 459	4 424	4 409	4 328	- 1,8 %
. Etablissements culturels et d'enseignement	4 069	3 973	3 916	3 781	- 3,5 %
. Total étranger	8 528	8 402	8 320	8 109	
Centres culturels (Afrique)	127	127	127		
TOTAL MAE	12 167	12 038	11 950	10 876	- 9 %

3.2 Les perspectives

Pour le moment, le Ministère s'est contenté de gérer la pénurie. Il faut maintenant arrêter le sacrifice.

3.2.1. Gérer la pénurie

Pour l'instant, la ponction a surtout porté sur le personnel de catégorie C et D. Sur les 397 emplois perdus depuis 1985, 46 seulement concernent les catégories A et B.

Toutefois, à moins de pousser plus loin le sacrifice d'une partie de notre dispositif culturel à l'étranger, ou de se résigner à ce que les tâches d'exécution ne soient plus assurées, l'effet des gels et des suppressions d'emplois devrait s'étendre peu à peu aux corps des catégories A et B, dont le renouvellement et la promotion sont donc compromis.

Par ailleurs, cette diminution d'effectifs s'est accompagnée souvent d'une dégradation de la qualité. Selon les termes mêmes du rapport Viot, « le personnel de secrétariat a perdu beaucoup de sa disponibilité et de sa qualité, ce qu'explique en partie la médiocrité des salaires servis ».

En outre, les réformes entreprises par le Ministère n'ont touché que des points tout à fait accessoires (révisions à la marge de droits à congé, ou de frais de déménagement). Ces mesures sont marginales. Il existe vraisemblablement d'autres actions possibles. Un examen sans dogmatisme ni corporatisme excessif de certaines situations permettrait sans doute de revenir s'il le faut sur des situations acquises, de rétablir la confiance du corps et des autres administrations, et par là, d'engager des réformes plus profondes.

3.2.2. Arrêter le sacrifice.

● Compte tenu de la pénurie de personnels de tous niveaux, **il est impératif que le Département soit exclu du mécanisme du gel et des suppressions d'emplois dès la prochaine loi de finances.** Les lettres de cadrage précédentes ont du reste prévu des exonérations semblables en faveur des magistrats, des gardiens de prison et des policiers. Parallèlement, le stock d'emplois gelés devrait être remis à la disposition du Département dès le début de 1988. Ces deux mesures devraient permettre de satisfaire l'essentiel des besoins en matière d'emplois.

● La **Commission des Finances**, alertée par cette mesure, a attiré l'attention du Gouvernement sur cette grave question : certains résultats sont intervenus puisque le gel des emplois de 1987 a été stoppé.

La limitation du gel des emplois en 1987 au nombre nécessaire pour permettre les suppressions prévues dans le projet de loi de finances pour 1988 va rendre possible de nouveaux recrutements, notamment de sténodactylographes et d'agents d'encadrement des vacataires mis en place dans nos consulats après l'instauration du visa obligatoire.

Cette mesure est positive mais naturellement pas suffisante. Une fois encore, la suppression de postes porte partiellement sur des emplois vacants mais le Ministère des Affaires étrangères de la France ne peut continuer à vivre d'expédients et de dérisoires arrangements administratifs.

Aucun Gouvernement n'échappera aux choix qui s'imposent dans ce domaine : choisir entre ses ambitions et ses moyens mais en finir soit avec l'illusion soit avec la pénurie.

C) OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES SUR QUELQUES PROBLEMES EN SUSPENS

Au cours des derniers mois, la Commission des Finances du Sénat, ainsi que la Haute Assemblée, se sont préoccupées de tel ou tel dossier ponctuel et ont pris certaines initiatives. Un bilan sommaire peut être dressé de ces différentes initiatives.

La Commission, notamment à la demande de son président et d'autres commissaires, avait jugé utile d'examiner avec une certaine attention deux questions particulières : l'Institut du Monde Arabe et le rétablissement des visas. Un bilan provisoire peut être dressé sur ces deux opérations.

1) L'Institut du Monde Arabe

Depuis 1985, la Commission des Finances s'interroge sur le financement de cet institut. Les observations de cette année ne sont cependant guère éloignées de celles déjà formulées par le passé.

La constance de ces observations n'a pour égal que les rebondissements périodiques et les vicissitudes permanentes d'une opération décidée en 1974, préparée sur un premier site en 1980, continuée sur un autre site en 1982 et dont l'ouverture a été successivement annoncée pour fin 1985, fin 1986, février 1987 et le 15 novembre 1987 (en juillet 1987), et finalement les 1er et 2 décembre 1987. Comble de malchance, l'Institut a subi en nombre 1986, le dépôt de bilan d'une des sociétés d'équipement...

Mais les inquiétudes de la Commission portent à titre principal sur le financement de l'Institut.

- l'équipement : le coût total est de 461 MF. Ce coût se divise en deux postes :

- le coût total de construction proprement dit (incluant dépassement du plafond légal de densité), soit 341 MF, répartis comme suit : 53 % pour la France et 47 % pour les pays arabes.

- le coût d'équipement, soit 120 MF, répartis comme suit : 60 % pour la France, 40 % pour les pays arabes.

Institut du monde arabe - équipement (en millions de francs)

	Coût total	Part de la France	Part des pays arabes
Coût construction	341	182	159
Coût équipement	120	72	48
TOTAL	461	254	207

- S'agissant des contributions des parties intéressées au financement de ce projet, aucune modification n'est intervenue par rapport à l'année dernière. Les dépenses de construction sont couvertes. En revanche, sur les 43 MF d'équipement et de décoration revenant à la partie arabe, seuls 5,5 MF auraient été versés. Le montant total des versements aurait cependant permis de faire face aux dépenses engagées.

● **Le fonctionnement**

S'agissant des dépenses de fonctionnement, la clé de répartition est de 60 % pour la France, 40 % pour les pays arabes. La France assure en fait tout le fonctionnement courant; les pays arabes financent les opérations d'intervention (expositions...).

Les versements sont sur ce poste très variables. La France a intégralement versé sa contribution (chapitre 42-31, article 33). En revanche, les pays arabes sont loin d'assurer leur part. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le budget total de fonctionnement est en augmentation sensible depuis 3 ans : (20 MF en 1984, 25 MF en 1985, 50,3 MF en 1986, 78,9 MF en 1987) et que, par conséquent, l'insuffisance des règlements porte sur des montants non négligeables.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Nombre d'Etats arabes réglant leurs contributions (19 théoriques)	13	14	11	10	5	4
Taux d'appel des cotisations (part arabe)	76 %	76 %	62 %	54 %	26 %	29 %

Les pouvoirs publics interrogés à ce sujet ont estimé que l'ouverture effective du centre pourrait mieux mobiliser nos partenaires. Il est permis d'espérer qu'à l'occasion du budget 1989 un bilan global et définitif de cette opération pourra enfin être dressé.

2) Le rétablissement des visas : Cette mesure applicable à l'ensemble des pays à l'exception des pays de la C.E.E. et de la Guinée, a été décidée le 15 septembre 1986. Justifiée par des raisons de circonstances, politiquement et publiquement bien comprise sur le moment, cette mesure, annoncée comme provisoire, est destinée à durer.

Elle a suscité un certain nombre d'interrogations de la part de la commission.

Le bilan peut être dressé à trois niveaux :

- politique : la mesure initiée dans un contexte marqué par le développement du terrorisme international paraît avoir atteint son objectif. Toutefois, certains pays d'Europe non communautaires accueillent assez mal le rétablissement des visas. Il s'agit pourtant de pays à haut niveau de pouvoir d'achat et relativement préservés de menaces terroristes.

Aussi, la Commission exprime-t-elle le souhait que le Gouvernement supprime l'obligation des visas pour les pays d'Europe du Nord membres du Conseil de l'Europe. Cette initiative est d'ailleurs soutenue par certains de nos collègues qui ont déposé une proposition de loi à cet effet (1).

- économique : en dépit des affirmations des professionnels intéressés, il est extrêmement difficile de dresser un bilan objectif des conséquences de cette mesure sur notre balance touristique en raison de facteurs plus lourds (menaces terroristes, dollar...). Il faudrait pour cela disposer de données sur plusieurs années pour déterminer la part du conjoncturel et des tendances de fond et faire une comparaison avec des pays ayant connu les mêmes variations de change par rapport aux principales monnaies.

Une comparaison avec l'Italie pourrait être tentée.

Votre Commission observe, en outre, que des mesures fiscales discriminatoires peuvent avoir des effets au moins aussi « pervers » que celui des visas (TVA à taux majoré sur les voitures de location, TVA sur les hôtels quatre étoiles...).

(1) Sénat 1986-1987, n° 383 - proposition de loi de M. Pierre Vallon tendant à soumettre au Parlement la décision de suspendre un engagement international notamment en matière de visa.

● technique : les moyens ont-ils été mis en oeuvre pour assurer la délivrance de visas dans de bonnes conditions ? La réponse est variable selon les pays.

Après les inévitables difficultés de mise en œuvre du dispositif (locaux, personnel...), il semble que désormais la délivrance de visas s'opère dans des conditions globalement satisfaisantes. Ainsi, hormis quelques difficultés ponctuelles, dues notamment au recrutement local, les services du Ministère considèrent que tous les moyens ont été mis en œuvre à cet effet. Ils s'établissent comme suit :

Dépenses

Personnels	
48 contractuels administration centrale	5,2 MF
1190 vacataires et auxiliaires	108 MF
120 agents d'encadrement et VSNA	30,9 MF
90 personnels de sécurité	24,8 MF
Autres	
Locations	39,3 MF
Frais de fonctionnement	15,7 MF
.....	
TOTAL	225 MF

● Les recettes supplémentaires en année pleine sont estimées à 217 MF. Cette estimation est faite sur la base de 3 100 000 visas délivrés, après paiement d'un droit de chancellerie moyen de 70 F (les ressortissants des pays du Maghreb et des pays francophones d'Afrique sont en effet dispensés du paiement des droits de chancellerie). L'évolution pour une année pleine est de 6 000 000 de visas.

Nombre de visas qui seront délivrés en 1987 par zones géographiques (par projection à partir de la période 15 septembre 1986 - 15 juillet 1987)

Zone	Nombre
Amérique du Nord	2 000 000
Europe	1 700 000
Maghreb + Libye	800 000
Asie	600 000
Pays de l'Est	300 000
Amerique du Sud	280 000
Moyen-Orient	200 000
Afrique francophone	150 000
Afrique non francophone	50 000
TOTAL	6 000 000

3) La situation des enseignants à l'étranger

● Cette question a été abondamment débattue lors du dernier débat budgétaire. Un premier amendement avait été déposé à l'Assemblée nationale, visant à corriger les écarts dans la situation des enseignants dits « détachés au barème » et ceux recrutés localement. Votre rapporteur avait soutenu la même position en veillant toutefois formellement à ce que les économies faites sur les uns soient destinées à améliorer la situation des autres.

Ce dernier amendement avait été retiré après que le Gouvernement ait annoncé qu'il entreprendrait une réforme afin de corriger la situation.

● Le mécontentement des personnels intéressés, et les critiques croissantes auxquelles le département se trouvait ainsi exposé, l'ont conduit à adopter des **mesures correctives** tendant à améliorer les conditions d'exercice et le niveau de ressources de la communauté enseignante. Dans un contexte budgétaire difficile qui l'incite à favoriser le recrutement sur place, la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques se devait d'aller plus avant dans sa réflexion sur une harmonisation équitable des conditions économiques de ces personnels.

La croissance continue des dépenses de rémunérations incite la Direction générale à transformer en emplois de recrutés locaux -moins coûteux- des emplois d'agents expatriés rémunérés « au barème », à chaque fois que le nombre et la qualification de la population française résidente le permettent. De même, fait-elle plus largement appel à la ressource que constituent les volontaires du service national actif.

Le département s'est finalement orienté vers une solution qui repose sur :

- le maintien d'un dispositif minimum d'emplois budgétaires exclusivement réservés au personnel d'encadrement administratif ou pédagogique, voire d'enseignement, dès lors que le niveau, la discipline ou l'absence de ressources en recrutement local l'exigeraient ;

- l'extension à tous les autres enseignants titulaires d'une rémunération forfaitaire. L'économie générée par la réduction massive des rémunérations actuellement servies sur la base de ce texte réglementaire sera réaffectée dans la création des contrats mentionnés ci-dessus dans la mise en place d'une véritable action de formation continue en faveur de ces personnels et à des dépenses visant à l'amélioration de notre réseau d'enseignement.

Les sacrifices consentis en matière de personnel sont compensés par l'affectation aux postes de crédits d'appui logistique (matériels pédagogiques, laboratoires audiovisuels, stages, etc...).

Il s'agit en définitive d'organiser la transition d'une politique quantitative à une politique qualitative de l'action culturelle extérieure.

Cette réforme, dès lors qu'on lui conserve l'ensemble de ces aspects et en particulier le maintien des dotations qui concourent à notre action de diffusion, présente plusieurs avantages :

- garantir à tous les enseignants un niveau de revenu décent ;
- préserver, voire améliorer la qualité de l'enseignement dispensé ;
- alléger la trésorerie des établissements permettant ainsi une modernisation de leurs équipements à droits de scolarité constants.

Les discussions en cours en été 1987 avec le Ministère du Budget ne permettaient pas d'en définir les modalités de mise en oeuvre avec plus de précisions.

Ces discussions devraient aboutir avant la fin de l'année. Il est hautement souhaitable qu'elles débouchent sur une harmonisation des rémunérations servies aux enseignants en poste à l'étranger.

4) La participation du réseau bancaire à l'action économique extérieure

Votre rapporteur suggère depuis quelques années d'étudier une formule de collaboration entre administrations et réseau bancaire afin de soutenir et promouvoir la diffusion culturelle et surtout l'expansion économique.

Pour la première fois, le Ministère a répondu assez précisément à cette initiative :

- *« La comparaison entre les implantations à l'étranger de quatre banques françaises de première importance et celles de la direction des relations économiques extérieures (postes d'expansion économique) et du Ministère des Affaires étrangères (services diplomatiques et consulaires) montre que les banques retenues dans l'analyse disposent d'un grand nombre de succursales (agences et bureaux de représentation), filiales et banques affiliées à l'étranger.*

Aussi peut-on légitimement penser à utiliser ce réseau comme relais à l'action des administrations publiques.

Cette utilisation se heurte cependant à deux obstacles non déterminants :

- l'hétérogénéité du réseau bancaire. Le réseau des succursales et des filiales des banques françaises est très peu dense dans tout le continent africain. On peut noter que la quasi-inexistence du réseau de succursales et de filiales dans cette zone est compensée par la présence de nombreuses banques affiliées. Mais les liens juridiques entre les banques françaises et les banques affiliées sont loin d'avoir la solidité que requiert la mise en oeuvre d'un plan d'ensemble pour relayer l'action des administrations publiques.

- la spécificité du réseau diplomatique et consulaire. Si on peut envisager des regroupements au niveau des locaux ou du matériel, les compétences des services consulaires, d'une part, (tâches d'état-civil, versement des pensions et allocations, etc...) et des agences bancaires, d'autre part, sont trop différentes pour que l'on puisse imaginer que ces dernières pourraient relayer l'action des consulats.

● *« Ces réserves étant faites, il paraît intéressant d'examiner de quelle façon, les agences bancaires implantées à l'étranger pourraient relayer l'action des administrations publiques dans deux domaines d'activité :*

- celui de l'action culturelle extérieure en développant les actions relevant du mécénat.

- celui des postes d'expansion économique. En effet, compte tenu des compétences des agences bancaires à l'étranger, ces dernières pourraient apporter leur concours aux actions des postes d'expansion économique (contacts avec les entreprises, recherche de l'information, suivi de la conjoncture économique du pays, etc...).

Cette éventuelle collaboration entre les banques et la D.R.E.E. devrait bien entendu faire l'objet d'une convention définissant les obligations de chacun.

La représentation française à l'étranger pourrait donc, dans certains cas, passer par l'intermédiaire des agences bancaires. Cependant, les problèmes soulevés et la perspective de la privatisation de certaines banques françaises appellent une réflexion plus approfondie sur l'utilisation du réseau bancaire comme relais à l'action des administrations publiques en intégrant à l'analyse des éléments de comparaison internationale (par exemple, le rôle des chambres de commerce et d'industrie en R.F.A, qui exercent les compétences des postes d'expansion économique). »

Par ailleurs, on peut noter que ce projet permettrait au ministère de renforcer son rôle de coordination, si vivement – et justement – souhaité par les intéressés.

5) Données sur les contributions internationales

1987 a été marquée par un certain nombre d'événements touchant les organisations internationales. Votre Commission donnera un éclairage sur deux questions importantes : la première concerne le personnel, notamment les postes de direction, la seconde, le financement de certaines organisations.

5.1. Les fonctionnaires français des organisations internationales

Malgré toutes les précautions dont il est souhaitable de s'entourer dans ce genre de question, la nomination de tel ou tel à des postes fondamentaux n'est pas neutre sur l'influence et le rayonnement de la France dans le Monde (quand il ne s'agit pas parfois d'échec patent).

En dehors même des postes centraux, la présence d'un certain nombre de fonctionnaires français au sein des organisations internationales peut être un élément essentiel de notre diplomatie.

En effet, le rôle grandissant de la diplomatie multilatérale a été évoqué. La présence physique de fonctionnaires français a-t-elle suivi ? Malheureusement, pas toujours.

Dans une réponse à une question écrite (1) de notre collègue Jacques Oudin, le ministère des Affaires étrangères considère que la situation est (encore ?) globalement satisfaisante, mais susceptible de se dégrader : « *en effet, la compétition pour les postes entre les Etats membres s'appuie de plus en plus sur des « quotas » -officiels ou non- contraignants pour les organisations, mais aussi pour les Etats membres qui peuvent voir ainsi limitées pendant une période déterminée les possibilités de recrutement de leurs nationaux. A plus ou moins long terme, chaque Etat se trouvera ramener à son quota, ce qui est évidemment défavorable pour des pays comme le nôtre, traditionnellement bien placés. Il convient donc de viser l'occupation des postes jugés essentiels, de les confier à des candidats de qualité incontestable, de surveiller attentivement, dans les instances compétentes des organisations, l'évolution des règles en matière de recrutement et de fixation de quotas.* »

Evolution du nombre des fonctionnaires français détachés dans les organisations internationales

ORGANISME	1976	Septembre 1980	31 décembre 1983	31 décembre 1984	31 décembre 1985	31 décembre 1986	30 juin 1987
I. - Communautés européennes :							
Commission, conseil, Parlement européen, cour de justice, Cour des comptes.....	167	240	156	151	157	150	157
II. - Autres organismes :							
a) O.N.U. et institutions spécialisées et rattachées (New York, Genève).....	390	400	203	224	228	228	236
b) Organisations coordonnées ou s'inspirant du système de la coordination.....	91	190	96	90	85	78	83
c) Organisations internationales à caractère scientifique, technique ou culturel.....	52	310	66	70	74	78	81
Total.....	700	1 140	521	535	544	534	557

Le niveau de la présence française aux échelons de responsabilité les plus élevés des organisations internationales revêt une importance croissante. Dans une réponse à une question écrite de notre collègue Xavier de Villepin (2), le Premier ministre insiste sur la « vigilance constante du gouvernement ». Votre commission y restera attentive.

(1) Question n° 7 049 de M. Jacques Oudin - Sénat - J.O. Questions écrites - 22 octobre 1987, page 1 685.

(2) Question n° 7909 de M. Xavier de Villepin. Sénat J.O., Questions écrites, 26 novembre 1987, page 1856.

5.2. Les financements des organisations internationales

Nombre d'organisations internationales connaissent de graves difficultés budgétaires, lesquelles sont à rechercher tant du côté des dépenses que du côté des recettes.

- La position de principal financeur est à cet égard déterminante. Pour la seule année 1986, les Etats-Unis ont versé, avec retard, que 153 des 420 millions de dollars qu'ils devaient à l'ensemble des institutions spécialisées de l'ONU. 87 millions de dollars des 267 millions restants seront vraisemblablement versés en octobre 1987.

Cette situation résulte tant de nouvelles contraintes propres du budget fédéral américain que d'une politique délibérée de pression à l'égard d'organisations internationales perçues comme anti-américaines : l'amendement Kassebaum réduit de 20 % les contributions obligatoires payées par les Etats-Unis à l'ensemble du système de l'ONU tant que les plus gros contributeurs n'auront pas leur mot à dire dans la gestion de ces organisations comme dans les politiques qu'elles mènent.

- Les difficultés de certaines organisations sont également majeures. S'il est difficile de parler de « déficit » pour des institutions d'aide multilatérale qui peuvent dans les situations les plus critiques demander des efforts exceptionnels de la part des Etats membres, on ne sait, pour plusieurs d'entre elles, comment elles pourront payer leur personnel à la fin de l'année en cours : c'est le cas en particulier de l'ONUDI, l'UNESCO...

L'UNESCO, qui a dû faire face successivement aux conséquences politiques et financières du retrait des Etats-Unis, puis de la Grande-Bretagne, suivis d'autres Etats, se trouve actuellement confronté aux répercussions de la dépréciation du dollar sur sa trésorerie.

Ce problème, commun à la plupart des organisations du système des Nations Unies, se pose avec une grande acuité à l'UNESCO, où des économies et des compressions de personnel avaient déjà dû être effectuées pour compenser la **diminution de 30 % des contributions**. La marge de manoeuvre se trouve maintenant très réduite.

- Il convient à ce sujet de rappeler la position de la France. La France attache une grande importance à cette forme d'aide multilatérale, dont l'une des caractéristiques principales est de ne pas être liée. Elle s'oppose par ailleurs à toute remise en cause des chartes tant de l'Organisation des Nations Unies elle-même que celle de ses institutions spécialisées.

Dans une réponse aux questionnaires budgétaires, le Ministère précise que, face à la crise financière actuelle de ces institutions, la France :

- déplore le non-respect par les Etats-Unis de leurs engagements internationaux;

- approuve la position nouvelle de l'Administration américaine désormais favorable à une reprise des versements, face au Congrès;

- soutient les efforts d'économies et d'assainissement de gestion entrepris par les secrétariats;

- refuse de payer par des contributions additionnelles, le prix des défauts de paiement des Américains;

- se prononce en faveur d'une croissance nulle (en termes réels) des budgets de ces organisations.

CONCLUSION

La spécificité et la diversité des missions confiées au ministère des Affaires étrangères exigent qu'il dispose – en quantité et en qualité – des moyens humains nécessaires au plein exercice de compétences qui lui sont aujourd'hui disputées ou contestées de diverses parts.

Les problèmes de recrutement, d'avancement, les questions catégorielles qui ne sont pas le seul lot du ministère des Affaires étrangères, ne doivent pas, pour ce qui le concerne, être abordés et résolus dans une optique étroitement corporatiste et strictement budgétaire.

Il y va en l'occurrence de la qualité de l'outil diplomatique dont la France souhaite disposer pour servir ses intérêts et ses ambitions légitimes à l'étranger.

A la vérité, le devenir du ministère des Affaires étrangères, donc des moyens dont il convient de le doter, interpelle le Gouvernement bien au-delà des aspects purement financiers.

Au cours de sa séance du mercredi 4 novembre 1987, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget des Affaires Etrangères pour 1988.

La Commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter le budget des Affaires Etrangères pour 1988.