

N° 88

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

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 1989, 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 ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; MM. Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Crôze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Gœtschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pinfat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) ; 160 et annexes, 294 (annexe n° 1), 296 (tomes I et II), 297 (tome I) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989)

SOMMAIRE	2
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	5
CHAPITRE I - PRESENTATION DES CREDITS	9
A) Présentation générale	9
1. Mesure d'ensemble	9
2. Répartition des crédits	10
B) Principales mesures nouvelles	11
1. Mesures de caractère général. Transferts et effet change	11
2. Dépenses de fonctionnement	13
3. Dépenses d'intervention	15
4. Dépenses en capital	16
CHAPITRE II - OBSERVATIONS	19
A) Les acquis	19
1. Les moyens budgétaires	20
1.1 <i>L'évolution générale est moyenne mais globalement satisfaisante</i>	20
1.2 <i>La répartition des crédits confirme une orientation dynamique</i>	21
1.3 <i>La consolidation des actions antérieures. Exemple : l'informatisation du Ministère</i>	22
2. Les actions	24
2.1 <i>Les actions traditionnelles préservées. Exemple : les crédits des français de l'étranger</i>	24
2.1.1 <i>Présentation générale</i>	24
2.1.2 <i>La scolarisation des enfants français à l'étranger</i>	25
2.1.3 <i>Les interrogations</i>	27
2.2 <i>Le respect des choix antérieurs : le rétablissement des visas</i>	28
2.2.1 <i>Bilan quantitatif</i>	28
2.2.2 <i>Bilan économique et financier</i>	30
B) Les impulsions du budget 1989	32
1. Les contributions internationales	32
1.1 <i>Les contributions obligatoires</i>	32
1.1.1 <i>Présentation générale</i>	32
1.1.2 <i>La position française</i>	35
1.2 <i>L'Institut du Monde Arabe</i>	38
1.3 <i>Les contributions volontaires</i>	40
1.3.1 <i>La position actuelle de la France</i>	40
1.3.2 <i>La participation à l'aide publique au développement</i>	41
1.3.3 <i>Les objectifs de la France</i>	42

1.4 Les organisations non gouvernementales	43
2. La réforme de la situation des enseignants français à l'étranger	44
2.1 La situation des enseignants français à l'étranger. . .	44
2.2 La réforme de 1988-1989	46
2.2.1 Les objectifs.	46
2.2.2 Les dispositions budgétaires	47
3. Les effectifs.	48
3.1 La situation des effectifs.	48
3.2 L'inflexion du budget 1989	49
C) Le malaise.	51
1 L'effet change	51
1.1 Présentation générale	51
1.2 Effet change et contributions internationales	52
1.3 Effet change et dépenses des postes à l'étranger	53
1.4 Effet change et rémunérations des agents en poste	53
2. L'application de l'effet change en 1988	54
2.1 La baisse des indemnités de résidence	54
2.2 Les contestations	55
3. Appréciation	56
3.1 Evaluation sommaire des indemnités de résidence	56
3.2 Les mesures financières complémentaires en faveur des agents en poste	57
3.2.1 Le logement des agents en poste	57
3.2.2 La prise en charge des frais de déménagement	58
3.2.3 Les indemnités de congés	58
3.3 Le réexamen éventuel du système des indemnités de résidence	59
D) Les problèmes de fond.	60
1. Le Ministère dans l'Etat	60
1.1 La marginalisation du Ministère dans les structures	60
1.1.1 sur le plan institutionnel	60
1.1.2 sur le plan administratif	62
1.2 La marginalisation du Ministère sur le plan budgétaire	63
1.2.1 L'effritement du Ministère dans le budget de l'Etat	64
1.2.2 L'effritement du Ministère dans l'effort public extérieur	66
2. Le Ministère dans son temps	67
2.1 Les réseaux	67
2.1.1 Les postes	67
2.1.2. Les effectifs	69
2.2 Les missions	70
2.2.1 Présentation générale	70
2.2.2 Illustrations dans le domaine économique	71
2.2.3 Illustrations dans l'action culturelle audiovisuelle	72
CONCLUSION	77

PRINCIPALES OBSERVATIONS

La Commission considère que l'évolution générale du budget des Affaires Etrangères est satisfaisante et que certaines inflexions sont positives.

La Commission est satisfaite en particulier de l'arrêt de la diminution des effectifs.

La Commission considère toutefois que les aménagements observés ne sont pas suffisants pour arrêter le processus de marginalisation du Ministère.

La Commission souhaite que soient définies clairement les missions qui incomberont au Ministère des Affaires Etrangères d'ici la fin du siècle. C'est là le principal problème de fond qui conditionne tous les autres.

La Commission considère que l'application du système de l'effet change et ses conséquences sur les rémunérations des agents en poste à l'étranger a été en 1988 brutale et arbitraire dans la forme. La commission estime que le mécanisme de l'effet change devrait être corrigé afin de s'ajuster plus rapidement aux évolutions monétaire. Elle considère que ce réexamen, dans la concertation, devrait s'étendre aux bases elles-mêmes sur lesquelles il s'applique, afin de s'adapter plus étroitement aux conditions modernes de la vie en poste.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 novembre 1988, 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 1989.

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. Il a craint, en conclusion, que les mesures ne soient pas suffisantes pour arrêter le processus de marginalisation du ministère.

A la suite de cet exposé, appuyé par la présentation visuelle de nombreux graphiques, un large débat s'est instauré.

M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, a fait siennes les observations du rapporteur spécial.

M. Maurice Couve de Murville s'est inquiété du partage des compétences entre les différents ministres et secrétaires d'Etat chargés des affaires étrangères, ainsi que des conséquences sur les effectifs des cabinets ministériels. Il a estimé qu'au total, pour l'ensemble du Gouvernement, près de 1.000 personnes travaillent dans les différents cabinets. Il a demandé des précisions sur le coût net de l'opération visa; il a suggéré d'étudier la possibilité de fixer l'indemnité de résidence en dollars, ce qui aurait pour conséquence d'atténuer l'effet des variations annuelles, et a estimé que l'application de la réforme en cours présentait parfois un caractère vexatoire.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a demandé des précisions sur l'importance comparée de l'outil diplomatique et consulaire de la France et de ses principaux voisins, ainsi que sur l'informatisation du ministère.

M. Jean-Pierre Masseret a rappelé qu'au cours de déplacements à l'étranger, il avait noté la critique systématique des professionnels, des entreprises à l'égard des services commerciaux, et a demandé quelles pouvaient être les mesures pour y faire face.

Cette question a également été évoquée par M. André Fosset qui s'est interrogé sur la place du ministère dans les relations internationales actuelles.

M. Emmanuel Hamel a demandé des précisions sur la répartition des visas et sur l'inscription des crédits étaient prévus pour l'ouverture d'une éventuelle nouvelle ambassade à Oulan-Bator, en Mongolie Extérieure.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété de l'augmentation des frais de réception, des crédits de bourses de scolarisation, de la situation de l'institut du monde arabe, et de l'état de la renégociation du contrat gazier avec l'Algérie.

M. Josy Moinet, rapporteur spécial, a ensuite répondu aux intervenants. Il a indiqué à M. Maurice Couve de Murville que la répartition entre les différents ministères était la suivante : M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères ; Mme Edith Cresson, ministre des affaires européennes ; Mme Edwige Avice, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, sans affectation ; M. Alain Decaux, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, chargé de la francophonie ; M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat, chargé des relations culturelles internationales.

Ces différents ministères ne disposent pas de budget propre ; le ministère des affaires européennes, en revanche, dispose de crédits individualisés (action 04 dans les crédits des affaires étrangères), d'un montant de 40 millions de francs, répartis pour moitié en frais de fonctionnement (indemnités des représentants français aux institutions européennes), et pour moitié en dépenses d'intervention destinées à soutenir les initiatives tendant à promouvoir l'idée européenne et préparer la France à l'échéance 1992.

Il a également indiqué que les difficultés liées aux rémunérations des agents en poste n'expliquaient pas, à elles-seules, la contestation en vigueur, mais témoignaient d'un malaise ambiant qui trouve son origine dans le fait que le ministère n'exerce plus les larges compétences qu'il détenait il y a quelques années encore.

S'agissant du rétablissement des visas, il a indiqué que, sur le plan financier, l'opération présentait un coût nul. En effet, les dépenses supplémentaires ont été couvertes par la perception des droits de chancellerie. L'opération a même dégagé un léger excédent la première année (1987). En raison du nombre des visas de longue durée qui, par conséquent, ne nécessitent pas un renouvellement annuel, l'opération pourrait être légèrement déficitaire en 1988-1989.

M. Josy Moinet, rapporteur spécial, a répondu à M. Maurice Blin que l'abondance des postes consulaires résultait des traces de passé colonial de la France mais que la suppression des postes suscitait toujours de vives réactions tant de la part des expatriés que de leurs représentants. Le rapporteur spécial a cependant considéré qu'un réexamen d'ensemble de la carte consulaire serait inéluctable, notamment dans la perspective de 1992.

S'agissant de l'informatisation du ministère, il a rappelé que le tassement des crédits constaté cette année faisait suite à une très vive augmentation les années précédentes. Il a considéré qu'au-delà d'un premier bilan quantitatif, le ministère n'avait pas tiré toutes les conséquences de l'informatisation, notamment sur le redéploiement du personnel.

Le rapporteur spécial a indiqué à MM. Jean-Pierre Masseret et André Fosset qu'il observait, lui aussi, que les critiques relatives au personnel des ambassades et plus précisément au personnel commercial étaient fréquentes et non dépourvues de fondement; cependant il a estimé qu'il était difficile de porter un jugement sur la qualité de l'outil et les hommes qui le servent. Il a considéré que l'adaptation de l'outil diplomatique à sa fonction purement politique était relativement satisfaisante, mais que force est de relever une certaine déficience à l'égard des autres fonctions (économie, culture). Cette situation appelle, à l'évidence, une nouvelle définition des missions du ministère.

M. Josy Moinet, rapporteur spécial, a enfin indiqué à M. Christian Poncelet, président,

- que l'augmentation de 30 % des crédits de bourses était répartie en un effet volume (nombre de boursiers) de 10 % et un effet valeur (montant unitaire des bourses) de 20 %;

- que l'augmentation des crédits de réception avait pour but de mettre fin au déficit chronique de ce poste et de préparer les obligations internationales de la France en 1989 (sommet des pays industrialisés et présidence des communautés européennes);

- que s'agissant de l'institut du monde arabe, cinq pays arabes seulement, sur 21 théoriques, avaient versé leur contribution au fonctionnement en 1987, et qu'il ne fallait pas écarter, à terme, la possibilité d'un financement purement français;

- que s'agissant du contrat gazier, aucun dispositif n'était à ce jour arrêté.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des affaires étrangères pour 1989.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

1) Mesure d'ensemble

Le budget des Affaires étrangères se monte à 10.825 millions de francs, soit une progression de + 2,9 % par rapport à 1988 (+ 0,4 % en francs constants).

Ces crédits ont été abondés de 3 millions de francs lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale.

Cette évolution positive doit être appréciée compte tenu :

- d'une mesure de transferts, portant sur des crédits résiduels du ministère de la Coopération ;

- de l'effet change, c'est-à-dire de l'incidence de parités monétaires ; pour la troisième année consécutive, l'effet change a été positif : les gains de change s'élèvent à 260 millions de francs, reflétant la dépréciation des monnaies de la zone dollar.

Hors transferts et hors effet de change, la hausse est de 5,73 %, soit une évolution en francs constants de + 3,15 %.

Budget des Affaires étrangères 1989

Nature des crédits	Montant (MF) 1988	Montant (MF) 1989	Part dans le total	Variation LFI 1989/LFI 1988
. Moyens des services (DO-Titre III)	5.110,0	5.079,9	46,9 %	- 0,6 %
. Interventions publiques (DO-Titre IV)	5.157,8	5.383,1	49,8 %	+ 4,4 %
. Dépenses en capital (Titres V et VI)				
C.P.	250,1	362	5,3 %	+ 44,8 %
(A.P.)	(260,8)	(466,3)	(100 %)	(+ 65,8 %)
Total (DO + CP)	10.517,9	10.825	100 %	+ 2,9 %

D.O. : dépenses ordinaires

C.P. : crédits de paiement

A.P. : autorisations de programme

L.F.I. : loi de finances initiale.

2) Répartition des crédits (présentation par action)

Certaines actions -hors effet change- augmentent de façon sensible :

- la dotation consacrée à l'outil diplomatique (actions 01 et 02), progressent de 5,3 %, ce qui reflète l'amélioration de la situation des effectifs, et l'inscription de dotations destinées au projet du quai Branly,

- les contributions internationales, en raison de la majoration des contributions volontaires,

- les crédits d'assistance et de solidarité, en raison du relèvement des bourses aux enfants français scolarisés à l'étranger.

En revanche, la part des relations culturelles extérieures est stabilisée aux alentours de 36 % du budget.

Par ailleurs, le budget retrace une nouvelle action « affaires européennes » qui regroupe les crédits d'intervention de ce ministère.

Budget des Affaires étrangères 1989 (Ventilation des crédits par action*)

Actions	Montant 1988 (millions de francs)	Montant 1989 (millions de francs)	Part dans le total 1989	Variation 1989//88 base sur base et hors effet change
. Fonctionnement				
01. Administration centrale	1.033,2	1.148,8	10,6 %	+ 11,2 %
02. Services à l'étranger	2.641,5	2.624,2	24,2 %	+ 3 %
Sous-total fonctionnement	3.674,7	3.773	34,8 %	+ 5,7 %
. Budget d'interventions				
03. Relations culturelles	3.795,2	3.857,5	35,7 %	+ 5,5 %
04. Affaires européennes	64,7	89,1	0,8 %	+ 37,7 %
05. Presse et information	52	51,7	0,5 %	- 0,5 %
06. Contributions internationales	1.733,6	1.818,4	16,7 %	+ 9,9 %
07. Assistance et solidarité	227,6	260,2	2,4 %	+ 13,3 %
08. Interventions de politique internationale	13,8	28,7	0,3 %	+ 107,7 %
09. Assistance militaire	156,2	138,1	1,3 %	- 11,4 %
10. Budget civil de recherche	801,3	814,3	7,5 %	- 2,5 %
Sous-total interventions	6.843,2	7.052	65,2 %	+ 5,7 %
TOTAL	10.517,9	10.825	100 %	+ 5,7 %

*Nota. voir également présentation graphique des crédits-répartition par action et répartition géographique - page 18

B. PRINCIPALES MESURES NOUVELLES

1) Mesures de caractère général : transferts et effet change

● Transferts : un transfert net négatif de 22 millions de francs résulte de mouvements croisés entre ministères, liés à la modification des compétences.

- Transfert au ministère de crédits destinés à la francophonie précédemment inscrits au budget des services du Premier ministre :

+ 5 millions de francs (mesure 03.04.02). Il convient toutefois de

noter que le ministère délégué à la francophonie n'est pas ordonnateur de dépenses, et ne dispose pas de services propres -à l'exception d'un cabinet réduit- mais a un rôle d'orientation sur les crédits destinés à la francophonie (direction des Français à la D.G.R.S.C.T.).

- Transferts croisés avec le ministère de la Coopération soit un solde net de - 27 millions de francs, résultant d'une part de mesures d'ajustement entre les deux départements (+ 13 millions de francs), et d'autre part de l'intégration « dans le champ » (c'est-à-dire dans la compétence du ministère de la Coopération) des crédits de l'Angola, Mozambique et Sainte-Lucie (- 45 millions de francs, mesure 03.04.01).

● Effet change. L'effet change reflète l'incidence du mouvement des parités monétaires et des prix dans le monde.

Cet effet est déterminant pour le ministère dont près de 70 % des dépenses s'effectuent en devises ou à l'étranger.

Capital, chaque année, pour une appréciation exacte du projet de budget, cet effet change l'est plus encore en 1988-1989, car il est en partie à l'origine des mouvements sociaux qui ont, pour la première fois de son histoire, perturbé le ministère des Affaires étrangères au cours de l'automne 1988.

Cet effet change sera par conséquent décrit en détail dans le cours du rapport. Pour s'en tenir aux chiffres, l'effet change se répartit cette année comme suit :

Répartition de l'effet change 1989

<u>Par crédit</u>		:	<u>Par action</u>	
		:		
. sur les rémunérations des agents en poste à l'étranger (T.III)	- 194 MF	:	. services à l'étranger	- 122 MF
		:	. relations culturelles	- 86 MF
. sur les crédits de fonctionnement et d'intervention courante des postes (T.III et IV)	- 16 MF	:	. contributions internationales	- 84,8 MF
		:	. recherche *	+ 34 MF
. sur les crédits d'intervention (dépenses internationales, T.IV)	- 50,8 MF	:		
		:		
TOTAL	- 260,8 MF	:	TOTAL	- 260,8 MF

*Nota. L'« effet change » peut naturellement être positif, notamment dans le cas de l'appréciation de monnaies de paiement à des organisations internationales (cas du franc suisse).

2) Dépenses de fonctionnement

Elles constituent avec 5,08 milliards de francs, 46,9 % du budget des Affaires étrangères. La diminution constatée pour la deuxième année consécutive (- 0,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1988 après - 1,5 % en 1987) est le résultat de deux mouvements contraires : une contraction des dépenses de personnels tempérée par une majoration des dépenses de matériel. Toutefois dans les premiers cas, la contraction est uniquement imputable à l'effet change, et dans l'ensemble, hors effet change, les dépenses évoluent favorablement.

La répartition des dépenses de fonctionnement s'établit comme suit :

Ministère des Affaires étrangères - dépenses de fonctionnement

Nature des dépenses	Montant 1989	Evolution LFI 1989/LFI 1988 (*)	Hors effet change
Rémunérations d'activité	3.240 MF	- 3,6 %	+ 2,1 %
Charges sociales (personnel en activité et retraités)	432 MF	+ 3,1 %	+ 3,1 %
Matériel et fonctionnement des services	1.228 MF	+ 6,9 %	+ 7,4 %
Dépenses diverses	180 MF	-	-
Total fonctionnement	5.080 MF	- 0,6 %	+ 3,3 %

(*) comparaison arithmétique des dotations inscrites en loi de finances initiale.

a) Les dépenses de personnel

Avec 3,67 milliards de francs au total, elles représentent un tiers du budget, en diminution de 2,9 %. Les seules rémunérations d'activité représentent 30 % du budget.

L'effet change est déterminant dans cette évolution, puisqu'il diminue les crédits de rémunération de 194 millions de francs. Cette baisse porte sur les indemnités de résidence.

Ainsi, hors effet change, les dépenses de personnel évoluent au contraire positivement, soit + 2,1 %.

. Les évolutions de personnel, également importantes, se présentent comme suit :

<u>Créations</u>		:	<u>Suppressions</u>	
. dispositif visa	189	:	. dispositif visa	60
centrale	48	:	. enseignants locaux	70
étranger	141	:	. effort de productivité	35
. diplomates à l'étranger	40	:	. transfert au ministère de la Coopération	6
. cabinet	32	:	SOUS-TOTAL	171
. informaticiens	8	:	. transformations	4
. contractuels affaires européennes	8	:	TOTAL	- 175
TOTAL	277		TOTAL	- 175
=====	===		=====	=====
Total net créé :		:	102	

Deux mesures, détaillées dans le cours du rapport, méritent une brève explication :

- au total, 129 postes nets sont créés aux fins de renforcement du dispositif visa. (Les 60 suppressions d'emploi qui figurent au tableau sont en réalité des transformations d'emplois de vacataires à l'étranger et se retrouvent par conséquent dans les 141 créations).

- la suppression des 70 enseignants locaux détachés au barème résulte de la réforme initiée par le Parlement en 1986, afin de rééquilibrer la situation des détachés au barème et des enseignants recrutés localement.

b) Dépenses de matériel et fonctionnement des services

Elles représentent 1.228 millions de francs, soit 11,3 % du budget en augmentation de 6,5 %. Hors effet change, la progression est de 7,4 %, soit très supérieure au reste du budget.

Cette augmentation provient pour l'essentiel du bond des frais de réception et voyages exceptionnels (109,5 millions de francs contre 48 millions de francs en 1988, soit + 127 %).

Ce chapitre avait, semble-t-il, été fortement sous-évalué au cours des années récentes. Cette contrainte avait d'ailleurs été aisément contournée par l'utilisation des crédits du budget des Charges communes (dépenses exceptionnelles), en contradiction avec le droit budgétaire, les principes d'une affectation appropriée des crédits et la portée de l'autorisation parlementaire.

En outre, la majoration de 1989 serait justifiée par la réunion du sommet des pays industrialisés et la présidence française des communautés européennes, à compter de juillet 1989.

A noter enfin, que les crédits d'informatique, depuis de nombreuses années privilégiés, sont réduits cette année de 5,8 %, sous l'effet de l'achèvement progressif de l'informatisation et surtout des difficultés matérielles d'installation dans certains pays étrangers.

3) Dépenses d'intervention

Les interventions publiques (titre IV) représentent 5.383 millions de francs, soit 49,7 % du budget, en augmentation de 223 millions de francs, soit + 4,3 %.

Les dépenses d'intervention sont réparties comme suit :

Ministère des Affaires étrangères - dépenses d'intervention

Nature des dépenses	Dotation 1989	Variation 1989//88
Action culturelle et aide au développement (D.G.R.S.C.T.)	2.361 MF	+ 3,7 %
Assistance militaire	138 MF	- 11,5 %
Contributions obligatoires	2.126 MF	+ 1,4 %
Contributions bénévoles	461 MF	+ 16,4 %
Français de l'étranger	179 MF	+ 12,2 %
Interventions diverses (Strasbourg, réfugiés, affaires européennes...)	118 MF	+ 75 %
Total	5.383 MF	+ 4,3 %

Ces dépenses sont au coeur même de l'action du ministère et seront détaillées dans la suite du rapport. Il suffit, dans un premier temps, de constater qu'elles sont concentrées sur quatre postes principaux, d'importance inégale :

. Les relations culturelles, scientifiques et techniques avec l'étranger (chapitre 42.10). Elles représentent 2.361 millions de francs, soit 21 % du total du budget du ministère, en augmentation de 3,7 % (LFI 1989/LFI 1988), et de 5,1 % hors effet change (9,2 millions de francs d'effet change).

Les mesures nouvelles – 167 millions de francs – concernent principalement l'aide publique au développement. Elles sont, pour l'essentiel, réparties comme suit :

direction des Français	35,7 millions de francs
échanges culturels	29,2 millions de francs
communication	18 millions de francs
coopération scientifique	82,1 millions de francs

. Les contributions internationales et surtout les contributions volontaires, qui pour la première fois depuis plusieurs années bénéficient d'une mesure nouvelle significative : 50 millions de francs au bénéfice des organisations dépendant du système des Nations-Unies et 25 millions de francs au titre de l'assistance aux réfugiés afghans.

. L'assistance aux Français de l'étranger, avec l'augmentation conséquente des crédits de bourses.

. Les crédits d'interventions pour le ministre des Affaires européennes, dotés de 20 millions de francs supplémentaires consacrés à la promotion de l'idée de l'Europe et du grand marché de 1992 par des actions télévisuelles, colloques et subventions à des associations européennes.

4) Dépenses en capital

Avec 362 millions de francs en crédits de paiement, elles représentent 3,3 % du budget, et augmentent de 44,8 % par rapport à 1988. L'évolution en autorisations de programme est plus spectaculaire encore avec 466 millions de francs contre 281 millions en 1988, soit une augmentation de 65,7 %.

Ces dépenses sont réparties comme suit :

Ministère des Affaires étrangères - Budget 1989
Dépenses en capital - Millions de francs

	Montant 1988	Montant 1989	Variation 1989//88
. Administration centrale			
(ch. 57.10, art. 10 et 20)	46	61	+ 32,6 %
. Services diplomatiques et consulaires			
(ch. 57.10, art. 30)	150	190	+ 26,7 %
. Services culturels à l'étranger			
(ch. 56.20)	45	85	+ 88,9 %
. Aide au développement			
(ch. 68.80)	36	126	x 3,5

On retiendra parmi les mesures nouvelles :

. à l'administration centrale, les études pour le nouveau site de conférences internationales du quai Branly (15 millions de francs en autorisations de programme).

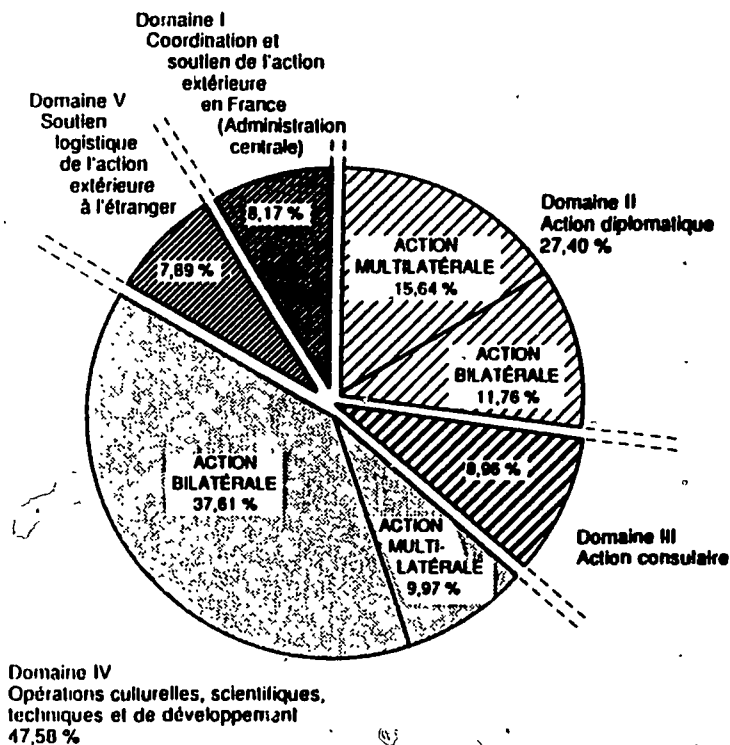
. dans les services diplomatiques, plusieurs constructions ou acquisitions sont prévues pour nos chancelleries à Manille, Koweït, Assomption et Kampala. De gros travaux d'entretien sont programmés à Rio (Maison de France) et à Stockholm,

. pour les relations culturelles, la rénovation du centre culturel de Séoul,

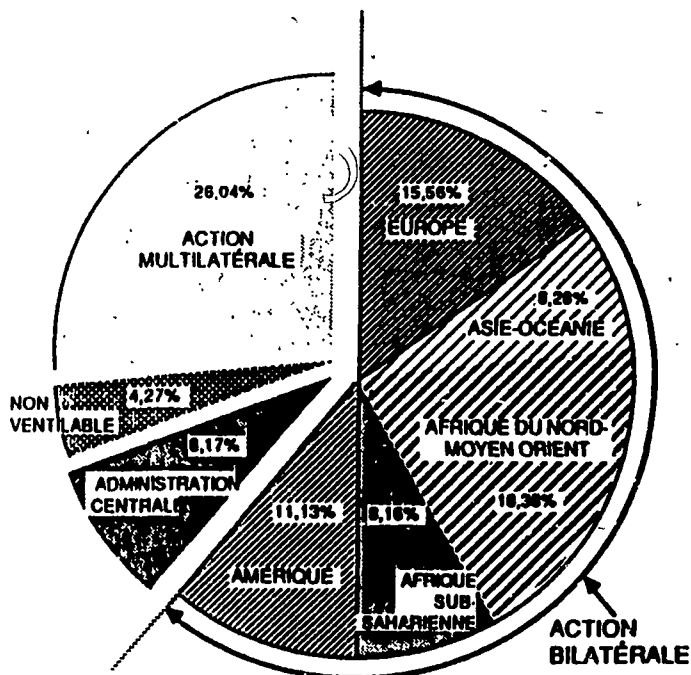
. pour l'aide au développement, le renforcement des moyens de la D.G.R.S.C.T., mobilisables par celle-ci sur des projets ponctuels, et l'inscription d'une mesure nouvelle de 30 millions de francs de subventions d'équipement à Radio France International.

Ces derniers crédits ont été transférés sur les crédits de fonctionnement lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale.

**Ministère des Affaires étrangères
Répartition des crédits par actions**



**Ministère des Affaires étrangères
Répartition géographique des crédits**



CHAPITRE II - OBSERVATIONS

Le projet de loi de finances pour 1989 n'apporte pas de véritable changement par rapport aux précédents.

Sous réserve de quelques inflexions ou améliorations apportées à la marge en 1989, les observations formulées l'année dernière par votre Commission restent d'actualité.

Pour éviter leur simple répétition, le présent rapport sera structuré autour de quatre thèmes : les acquis, les inflexions, le malaise, les problèmes de fond.

A. *LES ACQUIS*

Le budget 1989 est d'abord un budget de continuité. Il n'y a pas de changement de cap : les crédits comme les actions traditionnelles (les Français de l'étranger) sont préservés. Les efforts (modernisation) et les choix antérieurs (visas) sont poursuivis.

En d'autres termes, cet acquis se constate à deux niveaux : au niveau des moyens, au niveau des actions.

1) Les moyens budgétaires

1.1. L'évolution générale est moyenne, mais globalement satisfaisante

Ainsi que le rappelait votre commission l'année dernière, le budget des Affaires étrangères pour 1987 avait marqué la fin d'une lente dégradation ; le budget de 1988 n'avait pas toutefois apporté la confirmation attendue, et le projet de budget pour 1989 était donc légitimement guetté comme celui d'une « dernière chance ».

L'évolution est plutôt favorable. Avec 10.825 millions de francs au total (*), à structures constantes et hors effet change, la progression du budget du département ressort à 5,73 % en francs courants, soit 3,15 % en francs constants. C'est la meilleure progression enregistrée au cours de ces six dernières années.

Montant	1985	1986	1987 (1)	1987 (2)	1988	1989
Montant	9.225	9.794	10.118	10.346	10.521	10.825
- Variation brute						
. francs courants (%)	+ 1,9	+ 5,3	+ 3,3	+ 5,6	+ 1,76	+ 2,89
. francs constants (%)	- 3,8	+ 2,5	+ 0,2	+ 2,4	- 0,8	+ 0,5
- Variation à structures constantes et hors effet change						
. francs courants (%)	+ 0,5	+ 3,9	+ 3,8	+ 3,8	+ 1,4	+ 5,73
. francs constants (%)	- 5,09	+ 1,16	+ 0,6	+ 0,6	- 1,07	+ 3,15

1987 : le montant de la loi de finances initiale avait été abondé de 128 millions de francs pour financer le rétablissement des visas.

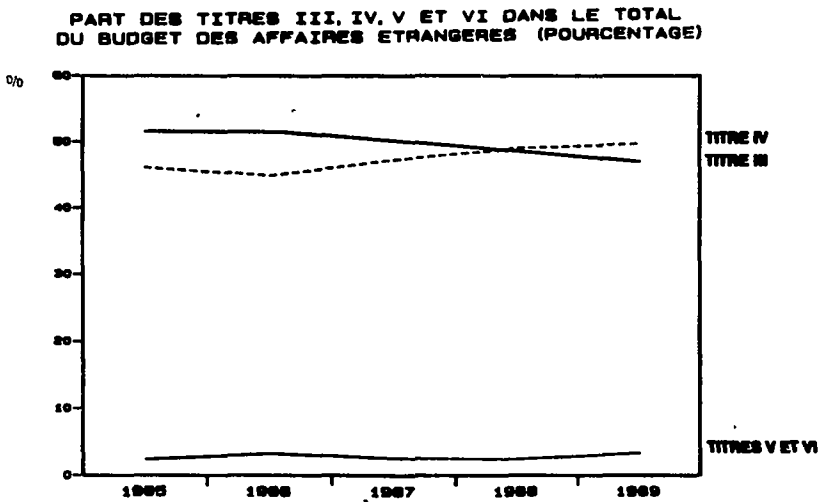
(*) Avant majoration à l'Assemblée nationale de trois millions de francs.

1.2. La répartition des crédits confirme une volonté plus dynamique

L'évolution favorable des crédits d'intervention marque la volonté de disposer d'un budget plus ouvert sur l'extérieur, plus opérationnel.

Cette évolution se constate à trois niveaux.

● Au niveau général, tout d'abord, puisque les crédits d'intervention ont augmenté de 25 % depuis 1985 (soit + 13 % en francs constants), de 3,3 % en 1989 ; ils ont pour la première fois rattrapé les crédits de fonctionnement en 1988 ; ce mouvement s'est confirmé en 1989.



● La part de l'action culturelle est stabilisée autour de 36 %. Après un déclin constant depuis le début des années 1980, le budget 1987 avait constitué une incontestable rupture, avec une augmentation de + 12,7 %.

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

Années	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
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	3 857
Budget du MAE (MF)	5 274	5 972	7 189	7 848	9 120	9 295	9 794	10 340	10 518	10 825
% 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	35,6

L'évolution des deux années suivantes est plus modeste (+ 2,26 % en 1988, + 1,63 % en 1989), et la hausse sur cinq ans est ramenée à 19,4 %, soit 1,4 % en volume.

Cependant cette évolution modeste est largement compensée par une structure plus dynamique.

● Au sein même de la D.G.R.S.C.T., les crédits d'intervention marquent une augmentation sensible : + 41 % en cinq ans, tandis que les dépenses de fonctionnement diminuent sur la même période de 9,9 %.

Répartition du Budget de la D.G.R.S.C.T.

	1985	1986	1987	1988	1989	1989/ 1985
Titre III (en millions de francs)	1536	1592	1520	1490	1384	- 9,9 %
% dans le budget	47,6 %	48,2 %	40,9 %	39,3 %	35,8 %	
Titre IV (en millions de francs) ...	1639	1625	2119	2234	2322	+ 41 %
% dans le budget	50,7 %	49,2 %	57,1 %	58,9 %	60,2 %	
Titres V et VI (en millions de francs)	55	88	72,3	70	152	n.s.
% dans le budget	1,7 %	2,6 %	2 %	1,8 %	3,9 %	
Total	3230	3305	3711	3794	3857	+ 19,4%

1.3. La consolidation des actions antérieures

Premier bilan du plan d'informatisation du ministère.

Le plan d'informatisation du ministère, élaboré en 1985, a connu son plein essor à partir de 1986. Il couvre la période 1986-1990. A mi-parcours, il peut être dressé un premier bilan -nuancé- de cette opération.

- Des moyens importants ont été consacrés à la mise en oeuvre de l'informatisation.

Crédits informatique, bureautique et télématique (chapitre 34.05)

	1985	1986	1987	1988	1989
Crédits totaux	28	66	144	162,7	166,5
Crédits informatiques	20	39	121	139	132

- Ces crédits sont répartis sur six secteurs, aux réalisations variables.

. l'automatisation du service d'état-civil de Nantes -9 % des crédits d'informatique- ne présente pas de difficultés. Le bilan est positif.

. l'informatique de gestion -12 % des crédits- concerne la gestion du personnel, le suivi des dépenses... L'application se heurte parfois aux problèmes de formation des personnels et aux contraintes de secret.

. l'informatique consulaire -26 % des crédits-. 40 consulats sont informatisés fin 1988, 62 le seront en 1989. Ces crédits sont en légère diminution en 1989 en raison, d'une part du ralentissement des implantations dans les pays de l'O.C.D.E. (lié à une réflexion sur la carte diplomatique et consulaire à l'horizon 1992), d'autre part aux difficultés pratiques d'installation sur le terrain, notamment en Afrique (électricité, climatisation...).

. l'informatique diplomatique -24 % des crédits- 16 ambassades seront informatisées fin 1988. Ce poste cumule les deux difficultés précédentes : problèmes d'installation sur le terrain et protection du secret. Les crédits diminuent de 5 % en 1989.

. la délivrance de visas -15 % des crédits-. C'est le seul poste croissant en 1989. L'équipement de 100 consulats au total en 1989 constitue la poursuite de l'opération.

. l'informatique documentaire, notamment à la D.G.R.C.S.T. -14 % des crédits-. Les résultats d'une première expérience à la sous-direction des Affaires africaines et malgaches, ne seraient pas à la hauteur des espérances.

Au delà du seul bilan quantitatif, votre commission s'interroge sur le point de savoir si le Ministère a bien tiré les conséquences de l'information, notamment sur le redéploiement du personnel.

2) Les actions

2.1. Les actions traditionnelles sont préservées

Exemple : les crédits des Français de l'étranger.

2.1.1. Présentation générale

Les crédits spécifiques aux Français de l'étranger représentent près de 180 millions de francs, soit 1,7 % du total du budget. Cette dotation est variable depuis quelques années : la baisse « optique » des crédits devrait être corrigée par l'incidence de l'effet change.

Une remise à niveau s'est opérée en 1988-1989. En 1988, l'effort a porté sur les crédits d'assistance (allocation de solidarité aux personnes âgées et aux handicapés) et, dans une moindre mesure, sur le Conseil supérieur des Français de l'étranger.

En 1989, un effort indiscutable est déployé en direction de la scolarisation des enfants français, avec l'inscription d'une mesure nouvelle de 20 millions de francs.

Sur cinq ans, les crédits ont évolué comme suit :

**Action budgétaire en faveur des Français de l'étranger
(chapitre 46.92, en millions de francs)**

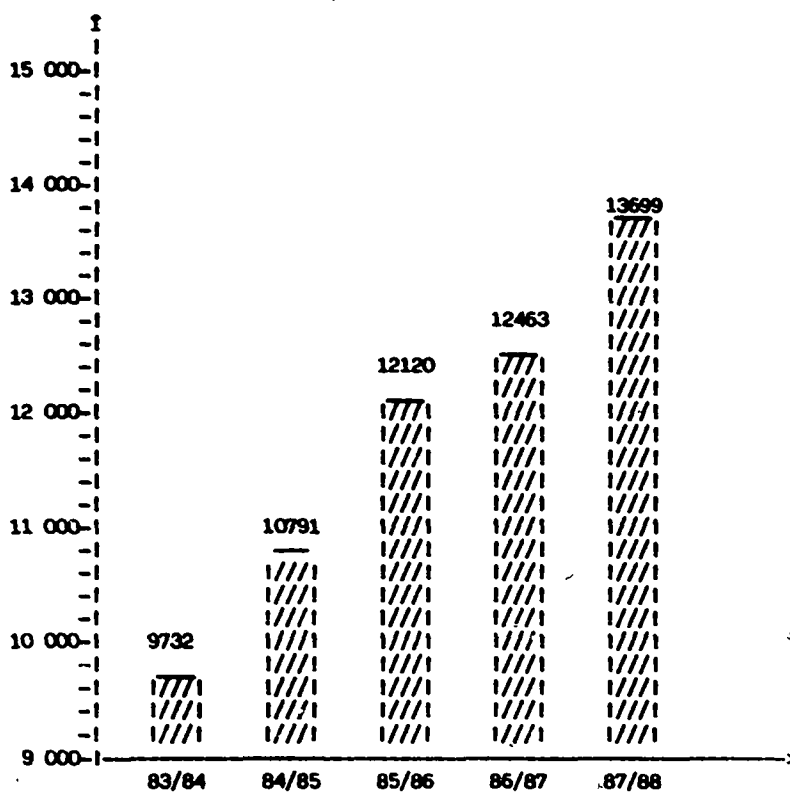
	1985	1986	1987	1988	1989
Assistance aux Français à l'étranger	76,1	74,7	64,7	71,7	71,7
Conseil supérieur des Français à l'étranger	3,8	3,8	3,8	4,5	4,5
Cimetières français à l'étranger	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8
Comité d'entraide	2,7	4,1	3,6	4,1	3,8
Fonds de secours	1,1	1,1	0,5	0,5	0,5
Sécurité	2,1	2,1	1,7	2,5	2,5
Accueil et information	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4
Emploi et formation professionnelle	-	-	-	2,3	1,7
Scolarisation des enfants français à l'étranger	72,5	72,5	72,7	69,9	89,9
Total	162,4	162,4	151	159,2	178,8

2.1.2. La scolarisation des enfants français à l'étranger

Avec la mesure prévue dans le projet de budget, au total les crédits de bourses scolaires passent de 70 millions de francs en 1988 à 90 millions de francs en 1989. Votre commission rappelle que 2 millions de francs avaient été accordés en 1988 sur les crédits de la « réserve parlementaire ».

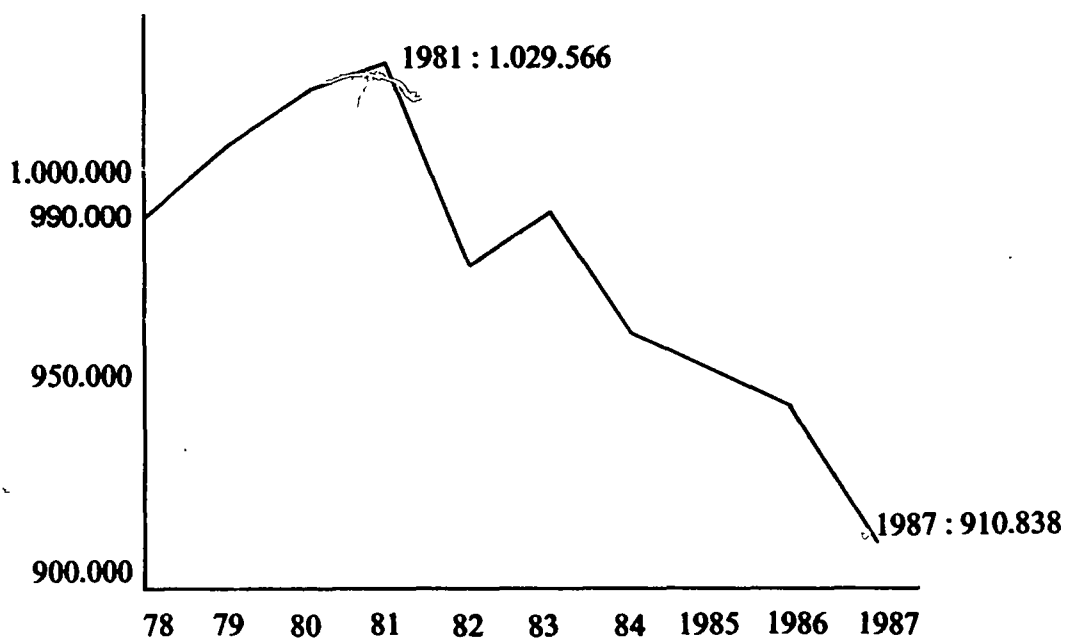
Cette majoration suit l'évolution de la population boursière : le nombre d'enfants titulaires d'une bourse croît au rythme de 10 % par an : 9749 en 1983-1984, 13699 en 1987-1988.

**Evolution de la population boursière mondiale
nombre d'élèves bénéficiant d'une bourse.**



Cette évolution est d'ailleurs apparemment paradoxale puisque, dans le même temps, la population française « expatriée » (et immatriculée) est en diminution constante depuis 1981 : 1.029.566 en 1981, 910.898 en 1987 (auxquels ils faut rajouter environ 400.000 non immatriculés).

Population française immatriculée



Cette contradiction entre le déclin relatif de la population expatriée et la progression des effectifs scolaires s'explique par un allègement de conditions posées à l'octroi des bourses (disposer d'un revenu annuel inférieur à 400.000 francs).

En outre, on peut considérer que la grande majorité des familles françaises ne supporte pas en totalité la charge de scolarisation de leurs enfants. En effet, l'Etat, les organismes internationaux et les sociétés implantées à l'étranger assument, en grande partie, cette charge au lieu et place des fonctionnaires, coopérants, agents et employés, par le biais de procédures diverses : indemnités spécifiques, remboursements, etc...

L'augmentation des crédits des bourses est significative en 1989 : + 30 %, répartis en un effet volume (augmentation des effectifs) de 10 % et un effet valeur (montant unitaire de chaque bourse) de 20 %.

Pour les élèves étrangers, il n'existe pas à proprement parler de système de bourse. Mais, conformément au sommet de Québec de 1989, le ministère s'efforce d'aligner les droits de scolarité des enfants francophones sur les droits français. La baisse de recettes qui en résulte pour les établissements est compensée par une subvention de l'A.C.C.T. de l'ordre de 10 millions de francs.

2.1.3. Les interrogations

Concernant l'action de l'Etat, deux actions budgétaires ne semblent pas avoir pleinement bénéficié du soutien manifesté à l'égard de nos compatriotes à l'étranger, et méritent quelques développements particuliers.

- La première concerne le **Conseil supérieur des Français de l'étranger**. La Commission s'interroge sur la reconduction de la dotation en francs courants, alors même que le Conseil doit faire face à des charges nouvelles.

- La loi du 11 mars 1988 relative au financement de la vie politique a prévu le remboursement de certains frais de campagne engagés par les candidats au C.S.F.E.

- Le décret du 15 avril 1988 fixant les modalités d'exercice du mandat des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger a doté ceux-ci d'un statut, d'une part en regroupant les dispositions relatives à leurs attributions et prérogatives, et d'autre part en améliorant leur régime indemnitaire (création d'une indemnité de vacation lors de leur séjour en France et d'une indemnité de mission pour les tournées dans leur circonscription).

- La seconde concerne l'entretien des **cimetières français à l'étranger**, dont la dotation a été très légèrement amputée en 1989. Cette réduction est budgétairement insignifiante (- 80.000 francs), mais financièrement critique (les crédits jusque là strictement reconduits en francs courants ont diminué de 14 % en volume en cinq ans) et parfaitement inopportune en cette année 1989 « année de la France dans le monde », selon les termes d'une réponse au questionnaire budgétaire.

2.2. Le respect des choix antérieurs : le rétablissement des visas

Deux ans après la décision du 16 septembre 1986 de généraliser l'obligation de visa, un premier bilan peut être dressé de cette opération.

2.2.1. Bilan quantitatif

La décision de 1986 a répondu à deux préoccupations : lutter contre les actions terroristes et contrôler l'immigration de nature économique. Le caractère universel de cette mesure (exception faite des pays membres de la C.E.E. et de la Suisse) a permis, dans l'ensemble, de la faire accepter par tous.

Cependant, certains ont réagi de façon négative à la contrainte du visa, tels certains membres du Conseil de l'Europe, (Suède, Norvège, Autriche en particulier). D'autres - 11 pays - ont, pour leur part, décidé au titre de la réciprocité, de rétablir l'obligation du visa pour les Français.

Liste des pays ayant rétabli le visa pour les Français :

- Afrique (2) : Algérie, Burkina Faso
- Amérique du sud (5) : Bolivie, Brésil, Colombie, Equateur, Mexique, Salvador
- Asie (3) : Japon, Malaisie, Philippines.

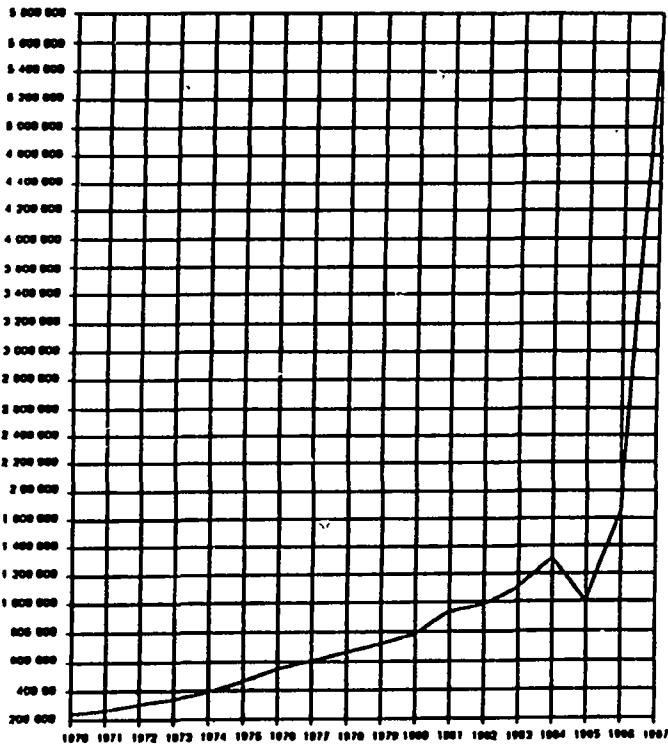
Sur le plan quantitatif, on note comme il était prévu une explosion du nombre de visas accordés, tandis que la répartition est légèrement différente aux prévisions, avec une relative faiblesse des ressortissants américains (en raison notamment de l'évolution du dollar), et une forte proportion de ressortissants asiatiques. Ces deux évolutions sont données dans le tableau et le graphique ci-après.

Visas 1987

	Prévisions	Réalisations
. Europe (dont C.E.E.)*	1.700.000	1.630.000 (790.000)
. Pays de l'Est	300.000	310.000
. Amérique du Nord	2.000.000	1.370.000
. Amérique du Sud	280.000	285.000
. Asie	600.000	760.000
. Moyen-Orient	200.000	250.000
. Maghreb	800.000	800.000
. Afrique noire	200.000	270.000
Total...	6.000.000	5.675.000

* Délivrance à des étrangers de passage

VISAS*



2.2.2. 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, évolution du 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.

En revanche, un bilan plus financier, touchant au fonctionnement même du ministère, peut être tenté.

Il est difficile d'isoler le coût induit par la seule extension des visas, menée de pair avec la modernisation du ministère. Néanmoins, une approximation peut être tentée.

L'évolution du coût s'est fortement affinée en 1988, car l'enveloppe fixée en 1987 pour le personnel était manifestement excessive.

Estimation financière de l'opération visa.

Dépenses visa	
. Fonctionnement	
- contractuels (11 agents à l'administration centrale)	5,2 MF
- vacataires (500 à 900 agents dans les postes consulaires)	69 MF
- VSNA (38 agents dans les postes consulaires)	10 MF
- locations (évaluation en 1987)	39 MF
- fonctionnement (évaluation en 1987)	15 MF
Total	138 MF
. Equipement	
- dépenses administrations centrales	4 MF
- dépenses postes consulaires	14 MF
- informatique	19 MF
TOTAL	37 MF

Sur le plan financier, l'opération est globalement équilibrée, grâce aux recettes des droits de chancellerie (hors pays d'Afrique). La première année complète, 1987, a même dégagé un léger bénéfice. La seconde et surtout la troisième année, 1989, pourrait voir apparaître un léger déficit, en raison des nouveaux moyens affectés à cette opération et d'une diminution du nombre de visas délivrés (certains visas, notamment dans les pays de l'O.C.D.E., sont délivrés pour plusieurs années).

L'accroissement des produits de chancellerie entre l'année 1985 (103,7 millions de francs), et l'année 1987 (330 millions de francs), première année complète de fonctionnement de la procédure d'extension des visas, permet de chiffrer les recettes supplémentaires à environ 226 millions de francs.

Le projet de loi de finances prévoit la consolidation du dispositif, notamment la transformation de 130 emplois de vacataires recrutés à l'étranger en emplois de contractuels.

B. LES IMPULSIONS DU BUDGET 1989

Sans opérer de véritable retournement, le budget 1989 contient néanmoins trois impulsions nouvelles concernant les actions du Ministère. La première répond délibérément à une volonté politique en direction des pays en développement. Les deux autres sont conformes aux vœux du législateur.

1) Les contributions internationales

Par le montant des dépenses qu'elle affecte aux organisations internationales, la France manifeste une volonté politique. L'augmentation sensible des contributions bénévoles en 1989 ne s'explique pas autrement. Les contributions obligatoires laissent, par définition, moins de marge de manœuvre; la volonté politique intervient alors autrement.

Quatre types de contributions seront examinées :

Sans diminuer les contributions obligatoires (1.1) parmi lesquelles il convient d'examiner plus particulièrement celles affectées à l'Institut du Monde Arabe (1.2), le budget pour 1989 marque le développement des contributions bénévoles (1.3), affectées notamment aux organisations non gouvernementales (1.4).

1.1 Les contributions obligatoires

1.1.1 Présentation générale

Les contributions internationales obligatoires sont caractérisées par :

- une certaine inertie des dépenses,
- tempérée par l'incidence de l'effet change,
- aggravée par les difficultés de financement d'organisations internationales.

a)- Une certaine inertie des dépenses :

Par définition, le montant annuel des dépenses obligatoires laisse peu de place aux modulations. Les quotes parts sont fixées par les statuts, les dépenses résultent de décisions internationales.

Une fois le traité d'adhésion à une organisation ou la convention signée, notre pays, en sa qualité de membre, est tenu d'honorer les clauses financières que comporte un tel engagement juridique. Il s'y soumet sans défaillir.

Les dépenses obligatoires varient entre 2,1 et 2,3 milliards de francs. Elles sont réparties comme suit :

Contributions obligatoires répartition (chapitre 42.31)

(Millions de francs)

	en France	à l'étranger	Total
ONU et institutions spécialisées	88	778	866
Organisations européennes(hors CEE).....	168	42	210
Autres.....	62	159	221
Institut du Monde Arabe.....	50		50
Organisations scientifiques.....	10	121	131
Centre européen de recherche nucléaire		648	648
Total	378	1 748	2 126

b)- L'incidence de l'effet change

En dépit de cette rigidité des statuts, le montant annuel varie chaque année de façon non négligeable en raison des variations du taux de change. Ainsi, bien que les obligations contractuelles de la France n'aient pas évolué de façon significative, les dépenses ont, elles, sensiblement varié au cours de ces dernières années. Ainsi, en 1988 le taux de change effectif moyen a été très inférieur aux prévisions (5,75 F contre 6,10 F pour 1 dollar). Cette économie potentielle ayant été toutefois compensée par des dépenses supérieures aux prévisions.

Contributions obligatoires évolution (chapitre 42.31 du MAE)

	1986	1987	1988	1989
Contributions totales	2 335,6	2 101,3	2 097	2 126
dont CERN	633,5	560	655	648

C'est ainsi qu'avec la dépréciation du dollar par rapport au franc, l'ensemble de nos contributions à l'ONU et à ses six plus grandes institutions spécialisées (OMS, OAA/FAO, UNESCO, OIT, AIEA et ONUDI, soit plus de 70 % de nos contributions obligatoires au système des Nations Unies), est passée de 792 millions de francs en 1986 à 695 millions de francs en 1988 (baisse de 12,25 % en francs courants).

Principales contributions internationales

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	1988/86
ONU.....	327	295	254	- 22 %
OMS.....	122	94	106	- 13 %
OAA.....	118	95	108	- 8,5 %
UNESCO.....	75	68	91	+ 21 %
OIT.....	62	48	57	- 8 %
AIEA.....	55	64	51	- 7 %
ONUDI.....	33	22	28	- 15 %
.....				
Total des « 7 grandes organisations »	792	686	695	- 12,25 %

Comme ce fut le cas au cours de ces dernières années, cet effet change devrait s'atténuer à l'avenir. En effet, plusieurs organisations ont changé de monnaie de paiement pour éviter que se renouvellent les problèmes de change qu'elles ont connu durant le biennium 1986-1987. Ainsi l'UNESCO, l'ONUDI et l'AIEA ont mis en place un budget en deux monnaies : dollar et franc français pour la première et dollar et shilling autrichien pour les deux autres. Ces mesures ont diminué la part des paiements en dollar dans le chapitre 42-31.

c)- Les difficultés financières des organisations internationales :

Les difficultés financières que traversent l'ONU et la plupart de ses institutions spécialisées depuis 1985 sont dues à trois causes principales :

- . la dépréciation du dollar par rapport aux monnaies des pays dans lesquels ces institutions spécialisées ont leur siège. Cette question a été évoquée ci-dessus,

- . le refus de certaines contributions, notamment les Etats-Unis de payer intégralement leurs contributions obligatoires à ces organisations,

- . le dérapage des dépenses.

Dans l'immédiat, la défaillance américaine paraît la plus préoccupante.

Par le double jeu des amendements Graham Rudman Hollings de 1986 (réduisant de façon automatique le déficit budgétaire américain) et Kassebaum de 1985 et 1987 (limitant la contribution américaine à 20 % du budget global de l'ONU, au lieu des 25 % prévus) certaines organisations se trouvent face à des difficultés financières majeures.

En vertu de ces deux lois, les Etats-Unis ont retenu environ la moitié de leurs contributions obligatoires à ces organisations ce qui depuis 1985 représente des arriérés considérables. Ceux-ci atteignent aujourd'hui :

- à l'ONU, 467 millions de dollars (53 % du budget total pour 1988)
- à la FAO, 128 millions de dollars (53 % du budget 1988)
- à l'OMS, 74 millions de dollars (25 % du budget 1988)
- à l'OIT, 51 millions de dollars (31 % du budget 1988)

Aujourd'hui les perspectives de retour des Etats-Unis en paiement normal de leurs contributions obligatoires au système des Nations Unies ne sont pas bonnes ; et certaines organisations envisagent une révision des barèmes des quotes-parts des Etats membres.

1.1.2 La position française

En dépit du caractère international et de la relative inertie des contributions obligatoires, la volonté politique de la France se manifeste du moins à trois niveaux.

a) Au niveau de l'adhésion à une organisation ou à une convention :

En 1988 et 1989 deux nouvelles contributions obligatoires devront être versées :

- à la « Convention pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans la région du Pacifique Sud » que la France a signée en novembre 1986 ;

- au « Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone », signé en juillet 1987.

Des négociations sont en cours pour fixer le montant de ces contributions.

A l'inverse, notre pays peut s'opposer à la transformation d'une dépense en contribution obligatoire. C'est le cas de la force des Nations Unies à Chypre (UNFICYP), seule force de maintien de la paix financée sur une base volontaire.

b) Au niveau du montant des contributions.

C'est naturellement le point principal en raison des difficultés de financement de certaines organisations internationales.

La position de la France est parfaitement claire. Elle déplore le non respect des engagements financiers internationaux :

Elle refuse le principe d'une redistribution de fait ou de droit des charges financières afférentes au fonctionnement de ces institutions, entre les Etats-membres, qui aboutirait à faire supporter aux bons payeurs la défaillance américaine.

Elle soutient les efforts de rationalisation de la gestion de ces organisations ainsi que les efforts du « groupe de Genève » tendant à faire accepter la « croissance nulle » en valeur constante du budget des organisations internationales.

c) Au niveau de la date de paiement de ces contributions :

Exigibles en principe dès le 1er janvier de chaque année pour la plupart d'entre elles, les contributions obligatoires au système des Nations Unies sont rarement payées par les Etats-membres dans un délai inférieur à plusieurs mois. Notre pays fait exception. Les mises en paiement sont effectuées dès réception des notifications officielles du montant de ces contributions début janvier et parviennent aux organisations début mars, voire de janvier, dans le cas de l'ONU en 1987 et 1988.

Notre pays est un des premiers à verser ses contributions obligatoires. Adhérant à la plupart des grandes organisations internationales, il se situe bien par rapport à ses partenaires de l'OCDE en ce qui concerne les contributions obligatoires payées. Pour le système de l'ONU sa part effective est de 7,73 % de l'ensemble des cotisations versées (cf. tableau ci-après; ce pourcentage est supérieur à sa part théorique du fait du non-paiement de ces contributions par certains Etats).

En 1988, le Gouvernement français a souhaité compléter ces versements par une relance des contributions volontaires.

Parts effectives de financement des principaux Etats nantis au système des Nations Unies

Année 1986	Quote-part de référence (budget ordinaire de l'ONU)	Contributions obligatoires (ONU, institutions spécialisées et forces de maintien de la paix, soit 40 % de la masse budgétaire totale)	Contributions volontaires (PNUD, HCR, FISE/UNICEF et autres fonds spéciaux ou de développement associés à l'ONU ou au PNUD, soit 60 % de la masse budgétaire globale)	Masse budgétaire globale du système toutes contributions volontaires et obligatoires confondues
Etats-Unis	25 %	14,12 %	18,95 %	17,03 %
Japon	10,84 %	12,33 %	10,96 %	11,50 %
Union soviétique	10,20 %	10,82 %	0,57 %	4,67 %
Ukraine + Biélorussie	1,62 %	16,32 % + 1,5 %	+ 0,06 %	0,64 %
R.F.A.	8,26 %	9,90 %	5,95 %	7,54 %
France	6,37 %	7,73 %	2,57 %	4,63 %
Royaume-Uni	4,80 %	5,42 %	4,03 %	4,60 %
Italie	3,79 %	4,19 %	6,13 %	5,82 %
Canada	3,06 %	3,72 %	4,98 %	4,43 %
Pays-Bas	1,74 %	2,27 %	6,44 %	4,77 %
Suède	1,25 %	1,71 %	7,62 %	5,26 %
Danemark	0,72 %	0,91 %	5,87 %	3,89 %
Norvège	0,54 %	0,70 %	6,85 %	4,38 %

1.2 L'Institut du Monde Arabe

Chaque année votre commission suit la situation financière de l'Institut, et enregistre la déclaration d'intention ou les espoirs des plus hauts responsables (1) sur ce dossier.

En dépit d'engagements réitérés, le problème financier reste très sérieux, et votre commission croit devoir indiquer au Sénat, pour éviter de cacher l'inévitable, qu'il n'est pas exclu de devoir envisager à terme, la prise en charge intégrale du financement de l'Institut du Monde Arabe.

Les responsabilités financières sont normalement partagées.

L'Etat prend en charge 60 % des dépenses de fonctionnement non couvertes par des recettes propres. Cette participation est entièrement à la charge du ministère des Affaires étrangères (chapitre 42-31, article 33). Elle fait l'objet d'une convention entre l'Institut et le département en date du 28 mars 1988. Le budget de fonctionnement est arrêté d'un commun accord entre l'Institut du Monde Arabe et le ministère des Affaires étrangères.

Les dépenses sont réparties comme suit (1988) :

- Personnel	38,5 MF
- Fonctionnement	22,9 MF
- Dépenses culturelles	25,3 MF
- Amortissement	5 MF
Total	91,5 MF

(1) Cette question est régulièrement évoquée par votre rapporteur lors de son audition par le ministre des Affaires étrangères. Ainsi :

- en 1985, M. Roland DUMAS, Ministre des Relations Extérieures, déclarait « qu'avec la montée en puissance de l'Institut, il n'y a pas de raison de penser que les pays arabes ne tiendront pas leurs engagements »,

- en 1986, M. Jean Bernard RAIMOND, Ministre des Affaires Etrangères estimait que « l'ouverture au public de l'Institut va concrétiser pour nos partenaires arabes l'intérêt direct qui s'attache au versement régulier de leurs contributions ».

Les ressources prévisionnelles se répartissent comme suit :

Institut du monde Arabe - répartition des ressources

Ressources MF	1985	1986	1987	1988
Recettes propres	-	-	8,5	10,5
France	15	30,2	44,9	48,6
Etats arabes	10	20,1	30	32,4
TOTAL	25	50,3	83,4	91,5

Le problème le plus délicat se pose pour les dépenses de fonctionnement. La part de la France (qui a intégralement versé ses contributions) est calculée de manière à couvrir les frais de personnel et les charges de fonctionnement. En revanche, l'ampleur des dépenses culturelles de l'Institut, c'est-à-dire son rayonnement, est étroitement liée aux contributions des pays arabes.

Ces contributions sont, pour le moins, irrégulières, générant des difficultés insurmontables. Ainsi, la contribution versée en 1988 par la Mauritanie -pays, il est vrai, classé parmi les pays les plus pauvres du monde- correspond au règlement de sa quote-part des années... 1981 à 1986.

Chaque année, entre 5 et 8 pays arabes, sur les 21 théoriques, effectuent un versement à l'Institut. L'état des versements arabes s'établit comme suit :

Institut du monde Arabe - versement des pays arabes

(Millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988
Versements théoriques	10	15	20,1	30	32,4
Versements effectués (année de versement)	4,2	3,7	5,8	3,5	2,1*
Versements effectués (année de référence budgétaire) ...	5,5	2,8	7,5	0,5	0,1*

(*au 30 juin 1988).

1.3. Les contributions volontaires

L'augmentation des contributions volontaires, en 1989 (+ 16 %), est justifiée par plusieurs considérations :

- rattraper un certain retard.
- se conformer à un certain objectif : augmenter l'aide publique au développement.
- répondre à une attente.

1.3.1. En matière de contributions bénévoles, la France occupait, sur ce plan, une **position relativement modeste**.

La France se situe au 11^e rang des contributeurs avec globalement 2,57 % des contributions totales (pour les contributions obligatoires ces chiffres sont respectivement le 5^e rang et 7,53 %), bien que cet effort, à peu près identique en francs courants depuis 1985 (432 millions de francs en 1987) se soit apprécié en dollars.

**Rang de la France
parmi les Etats contributeurs
aux plus grands fonds volontaires**

Programme des Nations-Unies pour le Développement (P.N.U.D.)	10e
Fonds international de secours à l'enfance (F.I.S.E./U.N.I.C.E.F.)	11e
Haut Commissariat pour les réfugiés (H.C.R.)	12e
Programme alimentaire mondial (P.A.M.) (aide en nature comprise)	15e
Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (F.N.U.A.P.)	15e
Fonds des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (U.N.W.R.A.)	12e
Tous fonds volontaires des Nations Unies confondus	11e

(Source : Nations Unies - Année 1986)

Il convient enfin de souligner que, contrairement à la plupart de nos partenaires occidentaux, le niveau de nos contributions volontaires reste très inférieur à celui de nos contributions obligatoires.

Ainsi, si les contributions volontaires des autres pays de la Communauté économique européenne sont plus de deux fois supérieures à leurs contributions obligatoires, celles de la France ne représentent que la moitié de ce qu'elle est tenue de verser à titre obligatoire au seul système des Nations Unies.

Contributions volontaires (chapitre 42-32)

	1986	1987	1988	1989
Montant MF	99,8	396	396	461
Rapport contributions volontaires/ contributions obligatoires	4,3 %	18,8 %	18,8 %	21,7 %

Nota : l'augmentation considérable en 1987 résulte du transfert du budget de la coopération des Affaires Étrangères de crédits des contributions bénévoles (aide au développement) (Voir p. 3).

1.3.2. Relancer l'aide publique au développement

Part d'aide publique au développement que les principaux pays de l'O.C.D.E. dispensent à travers le système de l'O.N.U.

Année 1986	A.P.D./P.I.B.	Pourcentage de l'A.P.D. dispensé à travers l'O.N.U.
France	0,48 %	2,13 %
Etats-Unis	0,24 %	2,74 %
Japon	0,29 %	6,66 %
R.F.A.	0,43 %	4,58 %
Royaume-Uni	0,32 %	6,65 %
Italie	0,40 %	6,55 %

(Source : Comité d'aide au développement)

La France a décidé de mener deux actions parallèles : accroître globalement l'aide publique au développement qui passe de 0,48 % du produit intérieur brut en 1986, à 0,51 % en 1987, et 0,54 % en 1988.

– modifier la répartition de cette aide, en valorisant le canal multilatéral. En effet, l'effort public se faisait jusqu'à présent essentiellement par le biais de l'aide bilatérale tandis que l'aide multilatérale était relativement réduite; sur ce point précis, les comparaisons étaient même défavorables à la France comme l'indique le tableau suivant.

L'augmentation des contributions bénévoles est conforme à ce double objectif.

Répartition de l'aide publique au développement.

unité : million de F

	1987 réalisé	1988 prévision	1989 prévision
<u>Aide du Ministère des Affaires Etrangères</u>			
- aide bilatérale	2223	2322	2437
- aide multilatérale	621	640	696
- coût de gestion	217	224	228
total	3061	3186	3361
II-Aide du ministère de la coopération	2525	5686	6101
III-Total APD de la France (en milliards de francs)	27	29,5	31,8
% APD Affaires Etrangères sur total APD	11,3 %	10, %	10,6 %
% APD Coopération sur total APD	19,7 %	18,8 %	19,2 %
% A.P.D. sur P.I.B.....	0,51%	0,54%	0,54%

1.3.3. Répondre à une attente et un besoin.

L'augmentation de cet effort est apparu nécessaire en premier lieu pour des raisons essentiellement politiques. Notre effort vis-à-vis des pays en développement est jugée pour une part d'après le niveau de nos contributions aux actions entreprises par la Communauté internationale.

Notre place aux Nations Unies dépend également de cet effort. L'objectif d'augmentation progressive de nos contributions volontaires devrait être poursuivi si l'on veut assurer à terme à la France son rang.

En second lieu, l'intérêt économique n'est pas absent de cette relance.

En effet, l'action des organisations de l'O.N.U. est dirigée vers des régions géographiques pour lesquelles nous avons un intérêt marqué.

C'est ainsi que le programme des Nations Unies pour le développement (P.N.U.D.) a consacré 37 % des ressources allouées aux programmes nationaux à l'Afrique au cours de son troisième cycle de planification (156 millions de dollars par an de 1982 à 1986) Seule l'Asie a reçu plus au cours de cette période (163 millions). Pour le quatrième cycle (1987-1991), l'Afrique devrait bénéficier de l'allocation la plus importante (214 millions de dollars par an).

En outre, il faut souligner que notre contribution au P.N.U.D., qui représente 75 % du total de nos contributions bénévoles au système onusien, bénéficie d'un « taux de retour » excellent puisqu'il est de 155 % en moyenne ces cinq dernières années (le taux de retour est le ratio des fournitures de matériel et d'expertise achetées par une organisation à un Etat membre, rapporté à la contribution qu'il lui verse).

Enfin, les contributions bénévoles sont parfois les seuls moyens d'intervention internationale.

1.4. La politique de la France à l'égard des organisations non gouvernementales (O.N.G.).

Le soutien des autorités publiques française à l'action des organisations non gouvernementales s'est, depuis une dizaine d'années, renforcé tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Au cours de la période 1977-1987, le montant des aides octroyées par le ministère des Affaires étrangères aux O.N.G. (Association française des volontaires du progrès exclue) est passé de 3,1 million de francs à 46,4 millions de francs.

Toutes actions confondues, l'effort direct en faveur du secteur associatif est de l'ordre de 150 millions de francs se répartissant en quatre types d'intervention :

- Cofinancement de projets	29,9 MF
- Soutien au volontariat	16,7 MF
- A.F.V.P.	79,2 MF
- Crédits déconcentrés	24 MF

Globalement, la part qui provient du Gouvernement pour les O.N.G. représente 15 % de leurs ressources.

L'ensemble des moyens de soutien est géré par le département de la Coopération non gouvernementale qui est l'interface entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération d'une part ; les associations de développement et des collectivités locales, d'autre part.

Ces dernières années, les interventions ont évolué en faveur du cofinancement, notamment dans des pays où la coopération bilatérale est difficile à mettre en oeuvre. En Afghanistan, dans les territoires occupés, au Cambodge, les O.N.G. françaises sont la seule voie dont dispose notre pays pour être agissant.

En 1989, une mesure spécifique de 25 millions de francs est attribuée à l'aide des réfugiés afghans.

2) La situation des enseignants français à l'étranger

Sous l'impulsion du Parlement, en 1986, la réforme de la situation des enseignants français à l'étranger a été négociée entre les administrations intéressées en 1987, s'est conclue par un échange de lettres entre le Ministre des Finances et le Ministre des Affaires étrangères au premier trimestre 1988 et a été entreprise pour la première fois lors de la rentrée 1988-1989.

2.1. La situation des enseignants à l'étranger a été abondamment débattue dans plusieurs enceintes, et précisément décrite dans plusieurs rapports.

L'essentiel concerne l'écart de situation entre les enseignants « détachés au barème » et ceux recrutés localement.

Cette situation peut être résumée brièvement. Les problèmes posés sont de deux ordres.

- Ils tiennent pour une part au statut des personnels.

Les agents des établissements à l'étranger se répartissent en deux catégories principales : les « détachés budgétaires », rémunérés sur le budget du ministère selon les dispositions du décret du 28 mars 1967, et mis à la disposition des établissements à l'étranger, et les « recrutés locaux ».

Pour les premiers, les effectifs varient beaucoup d'un pays, voire d'un établissement, à l'autre.

Quant aux personnels « recrutés locaux », ils sont soumis à des régimes très divers, et constituent en fait deux catégories : les « détachés administratifs » relevant d'un corps de fonctionnaires et les autres contractuels. Les premiers ont été, pour une grande partie d'entre eux, titularisés sur place sans avoir exercé en France et, contrairement aux règles de la fonction publique, ils sont destinés à faire carrière dans le même pays. Cette situation rend plus difficile la gestion des corps, et gêne l'adaptation de notre réseau d'établissements à l'étranger aux évolutions qui se produisent dans chaque pays.

En outre, quel que soit leur statut, les agents recrutés localement sont souvent dans une situation juridique complexe, mêlant des dispositions de droit local et des règles de droit français; ou même ne relevant d'aucun régime défini.

La répartition entre enseignants détachés au barème (D.B.) et enseignants recrutés localement (B.L.) selon les zones géographiques considérées, est sensiblement la suivante :

	D.B.	R.L.	dont	
			Français	Etrangers
EUROPE.....	543	1732	1291	441
ASIE-OCEANIE.....	131	321	232	89
AFRIQUE DU NORD MOYEN ORIENT...	825	1209	706	503
AFRIQUE DU SUD SAHARIENNE.....	81	269	155	114
AMERIQUE.....	429	1762	829	933
	<u>2009</u>	<u>5293</u>	<u>3213</u>	<u>2080</u>

● Les secondes difficultés tiennent essentiellement aux **conditions de rémunérations** extrêmement variables selon les statuts et les pays, puisque la Cour des Comptes relève des écarts considérables entre recrutés locaux et détachés au barème, aggravés par des variations au sein même de cette dernière catégorie.

- En matière de conditions de rémunérations, la situation des recrutés locaux varie considérablement selon le pays concerné et la situation des intéressés. Elle a, en effet, tendance à s'aligner sur les conditions faites sur place aux enseignants de l'enseignement privé et est, à ce titre, fortement tributaire de la situation économique des pays concernés.

C'est ainsi que les salaires versés aux recrutés locaux des établissements d'enseignement français de certains pays d'Amérique latine ou d'Asie peuvent, convertis en francs français, apparaître dérisoires alors que localement ils se situent en très bonne place dans l'échelle des rémunérations.

- L'incidence financière générale du régime des « détachés budgétaires » est lourde, du fait des avantages familiaux et des indemnités de résidence qui s'ajoutent au traitement de base. La Cour des Comptes avait également relevé des pratiques qui vont encore au-delà des dispositions réglementaires.

Pour ces différentes raisons, la Cour des Comptes, comme le Parlement, avait estimé nécessaire que soient réexaminées les conditions d'emploi et de rémunération de ces personnels et suggéré de faire appel à des recrutés locaux, chaque fois que cela est possible, afin de limiter ces emplois coûteux.

2.2 Cette réforme a été entreprise en 1988

2.2.1 Pour faire face aux difficultés les plus courantes, le Ministère avait attribué en 1983 une allocation exceptionnelle aux recrutements locaux. Cet expédient a été complété en 1988 par la négociation d'un accord et une réflexion d'ensemble, conduite avec le Ministère du budget. Elle a abouti à la définition d'un plan pluriannuel visant à l'amélioration de la situation économique des ressortissants français titulaires sous recrutement local dont la mise en œuvre a débuté en septembre 1988 et se poursuivra dans un premier temps sur trois ans.

L'objectif de cette réforme est d'assurer progressivement à l'ensemble des personnels enseignants détachés administratifs, en fonction dans des établissements dotés de l'autonomie financière aux termes du décret de 1976, ou dans des établissements de droit local ayant passé convention avec l'Etat, **une rémunération globale** (salaire local plus complément de rémunération versé par le Département) leur assurant **un niveau de vie identique à celui qu'ils auraient**, à grade et temps de service égaux, s'ils étaient en poste à Paris.

En application de ce plan de réforme, **70 emplois de chargés de mission d'enseignement** seront supprimés en loi de finances 1989.

Quatre pays sont touchés, à la rentrée de 1988, par la réforme : l'Espagne, le Portugal, la Grèce, le Mexique.

Ce plan sera poursuivi en loi de finances 1990 et 1991 avec un objectif global de suppression de **300 détachés budgétaires sur 4 exercices 1989-1990-1991 et 600 à moyen terme** pour l'ensemble du monde.

La liste du pays où la réforme entrera en vigueur les trois prochaines années n'est pas encore définitivement arrêtée.

2.2.2 Sur le plan budgétaire, les dispositions de cet accord sont les suivantes :

. Les crédits dégagés par l'économie budgétaire (portant sur 70 emplois en 1988, 300 au total sur la durée de la première phase du plan) sont répartis en deux volets distincts.

- Les trois quarts sont destinés à améliorer la situation des enseignants locaux. Cette amélioration est réalisée par deux moyens :

. par versement direct de complément de rémunération.

. par abondement des budgets, des établissements aux fins d'actions de formation des recrutés locaux, destinés normalement à prendre la relève des enseignants, détachés au barème.

- Un quart sert aux économies budgétaires.

En 1989, les proportions sont les suivantes : sur les 25 millions de francs d'économies, 19 millions de francs ont servi de complément de rémunération et 6 millions de francs ont été économisés.

. Cette réforme peut être considérée comme un premier pas vers une réforme plus profonde. De nombreux problèmes subsistent : la titularisation de certains agents n'est pas accomplie, certains écarts resteront considérables. Enfin, il ne sera pas toujours possible de disposer de recrutés locaux.

Le choix même des quatre premiers pays d'application est relativement curieux. Au Mexique, la réforme permet à un enseignant d'avoir 70 % de la rémunération française, mais 70 % seulement. Le Ministère aurait certainement pu choisir d'autres pays pour donner le maximum de chances de réussite à cette réforme.

3. Les effectifs

3.1 La situation des effectifs.

Comm l'ont déjà analysés les rapports précédents de la Commission des Finances (1) ainsi que le rapport de la Commission de Modernisation (Rapport VIOT), le Ministère des Affaires Etrangères avait été l'un des plus pénalisés par la diminution des effectifs : le quai d'Orsay était, avec le Secrétariat d'Etat aux Anciens Combattants, le seul dont les effectifs avaient décrus depuis 1977 dans des proportions importantes :

- 9,4 % au cours de la période 1977-1980

- 7 % au cours de la période 1981-1984

- 4 % au cours de la période 1985-1988

Cette baisse résultait ces dernières années des suppressions (application de la norme dite des « 1,5 % ») et des gels des effectifs. Elle avait conduit à une **distorsion** dans la répartition des personnels, avec une chute sensible des personnels à l'étranger, notamment des établissements culturels, et une augmentation à l'administration centrale.

(1) Sénat 1987-1993 n° 93 rapport général sur le projet de loi de finances pour 1988, Tome III, annexe I.



L'évolution des personnels est donnée dans le tableau suivant :

**Ministère des Affaires étrangères
Effectifs**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Administration centrale	2 733	2 758	2 765	2 767	2 802	2 873
Services à l'étranger :						
· Services diplomatiques et généraux.....	4 459	4 424	4 409	4 328	4 262	4 397
· Établissements culturels et d'enseignement	4 069	3 973	3 916	3 781	3 648	3 544
· Total étranger	8 528	8 402	8 320	8 109	7 910	7 941
TOTAL MAE	11 261	11 160	11 090	10 876	10 712	10 814

3.2 L'inflexion du budget 1989

Mettant fin à une réduction continue des effectifs de ce Ministère depuis 1984, 102 créations nettes d'emplois sont inscrites au projet de budget pour 1989, ce qui porte le total des emplois à 10 814, enseignants compris.

Ce chiffre correspond à 277 créations et 171 suppressions et au solde négatif des transformations demandées par le Ministère des Affaires étrangères ($104 - 108 = -4$).

Les mouvements des emplois ont été présentés dans la première partie du rapport (voir page 14).

Quelques mesures peuvent être précisées.

La consolidation du dispositif visa porte sur 189 emplois :

- 48 emplois à la centrale,
- 11 contrats d'encadrement,
- 130 contrats à l'étranger, dont 60 issus de transformations d'emplois.

L'inscription de 8 emplois de contractuels de haut niveau pour permettre au Ministère des Affaires Européennes d'évaluer les incidences de l'échéance 1992 est en quelque sorte une illustration de l'ouverture, encore timide, à la « société civile ».

Cette inflexion globale, particulièrement nécessaire, est encouragée par la Commission. Elle n'exclut pas un réexamen, poste par poste, des besoins en effectifs qui pourrait conduire à une meilleure répartition des personnels. L'impact partiel de cette mesure a toutefois été très atténué par l'apparition d'une certaine tension sociale et d'un mécontentement affirmé des agents en poste à l'étranger.

C. LE MALAISE

Le ministère des Affaires étrangères a connu pour la première fois de son histoire, une grève des personnels en poste à l'étranger. Ce mouvement s'est manifesté à la suite de la troisième réduction en un an des indemnités de résidence qui représentent pour les agents en poste, plus de la moitié de leur rémunération principale. Cette baisse résulte de l'application du mécanisme de change qu'il convient de rappeler en détail.

Ces revendications annihilent l'effet positif qui aurait pu résulter de la remise à niveau des personnels dans le budget 1989, et laissent subsister un incontestable malaise au sein du ministère.

1) L'effet change

1.1. Présentation générale

70 % des dépenses du ministère s'effectuent en devises ou à l'étranger : l'incidence de mouvement des parités monétaires et des prix dans le monde est donc capitale pour le ministère.

En fonction des évolutions, il peut y avoir des pertes de change (période 1981-1985), et des gains de change (période 1986-1988).

Depuis trois ans, le Ministère des Affaires étrangères a connu des gains de change qui se sont traduits par des mesures d'économie fixées comme suit :

Gains de change 1987	444 MF
(dont 80 MF utilisés comme rattrapage des pertes de change en 1986)	
Gains de change 1988	142 MF
Gains de change 1989	260 MF

L'effet change joue dans trois domaines :

- les rémunérations des personnels,
- le fonctionnement des postes,
- les contributions aux organisations internationales.

Le tableau ci-dessous présente les gains de change pris en compte dans chaque projet de loi de finances pour chaque type de dépenses, depuis trois ans (la répartition détaillée de l'effet change dans le budget 1989 est également donnée dans le présent rapport page 12).

Répartition de l'effet change

(milliers de francs)

	PLF 1987	PLF 1988	PLF 1989
Rémunérations	30 400	43 350	194 000
Fonctionnement et interventions	80 700	70 000	16 000
Contributions internationales	263 100	29 500	50 758
.....			
Total	374 200	142 850	260 758

1.2 Effet change et contributions internationales

● Ce volet est **simple** et non contestable : les contributions en monnaies étrangères (dollars, francs suisse) sont prévues pour être versées au temps t, avec un taux de change x donné, constaté au moment de la négociation budgétaire.

Les dépenses sont liquidées au temps t avec un certain taux de change ; il suffit de constater par simple arithmétique l'économie réalisée ou le manque à verser. Cette opération est facilitée par le fait que le plus souvent les contributions sont versées en une seule fois et en début d'année.

Ainsi, pour les derniers budgets, les taux de change du dollar étaient respectivement :

- en 1987 6,90 F (taux moyen constaté en janvier : 6,11 F)
- en 1988 6,10 F (taux moyen constaté en janvier : 5,65 F)
- en 1989 5,60 F

● En 1988, la dotation ONU a été prévue avec un dollar à 6,10 F, versée avec un dollar à 5,80 F. L'économie de change a été utilisée pour payer des dépenses complémentaires (forces d'interposition au Liban...)

● A noter que cet effet change devrait diminuer à l'avenir car beaucoup d'organisations internationales ont souhaité diversifier leur monnaie de paiement pour réduire le rôle du dollar (voir sur ce point détails page 34).

1.3 Effet change et dépenses des postes à l'étranger

Un mécanisme comparable, mais plus complet, s'applique aux dépenses de fonctionnement et d'intervention des postes à l'étranger. Les calculs s'opèrent sur la base des **taux de change et d'inflation estimés** pour l'année suivante, à partir des dernières tendances connues.

Ainsi, pour les derniers projets de loi de finances, les taux de change du dollar étaient respectivement :

- en 1987 7,25 F (taux moyen effectif : 6 F)
- en 1988 6,20 F (taux moyen effectif sur 8 mois : 6 F)
- en 1989 5,60 F

1.4 Effet change et rémunérations des agents

Cet effet est très différent des deux précédents et fait appel au mécanisme de **change-prix**. Il prend en compte les incidences monétaires (taux de change) et les incidences économiques (inflation).

● Ce mécanisme repose sur deux fondements :

. la neutralité économique. Le dispositif retenu a pour but de garantir aux agents en poste un pouvoir d'achat constant au cours de leur mission à l'étranger, quels que soient les mouvements de changes et de prix constatés dans leurs pays de résidence. Il est, d'autre part, entendu que l'évolution du pouvoir d'achat à l'étranger des fonctionnaires expatriés doit être rigoureusement identique à celle des agents de l'Etat en métropole. En d'autres termes, le dispositif vise à faire en sorte que l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat soit identique en France et à l'étranger; il s'agit de ne pas pénaliser ni donner un avantage à un agent en poste par rapport à un agent à la centrale, et par conséquent, ne pas s'extraire de la politique salariale de la fonction publique qui prévoit le maintien du pouvoir d'achat en masse et pas en niveau.

. la neutralité statistique : le système repose sur un système neutre (statistiques des prix F.M.I.), avec un correctif prévu pour éviter que certains agents ne soient pénalisés par les défaillances du système statistique local.

● **L'application de ce système porte sur l'indemnité de résidence**

L'indemnité de résidence est fixée par pays et par groupe d'emplois en tenant compte du coût de la vie, des charges liées à la fonction exercée, de l'éloignement et des conditions générales de séjour (climat, sécurité des personnes, hygiène, difficultés d'approvisionnement, politiques ou autres).

Les ajustements ont lieu en cours d'année en application du mécanisme correcteur change/prix. Ces ajustements sont parfaitement courants et ne donnent, d'habitude, pas lieu à contestation.

Ainsi, en 1986, il a été procédé à compter du 1er juillet 1986, une baisse de l'indemnité dans 29 pays directement liés au dollar.

2. L'application de l'effet change en 1988.

Sur la base des principes énoncés, il a été calculé pour l'exercice 1987 (1er avril 1986-31 mars 1987) un gain de change de 194 millions de francs dans 94 pays.

2.1 L'application de ce système change/prix a conduit à deux **annulations** de crédits portant sur l'indemnité de résidence :

- une première, au 1er janvier,

- une seconde, qui aurait du intervenir en début de mois a été différée par arbitrage rendu par le Premier Ministre pour avril 1988, est intervenue au 1er septembre (arrêté du 23 août 1988). La baisse, appliquée dans 90 pays, a porté dans une fourchette allant de - 3 % à - 20 %.

Par ailleurs, il peut être noté qu'une autre baisse uniforme de 3 % des indemnités de résidence est intervenue en avril, en application d'une révision du régime des congés administratifs (voir ci-après). Les deux premières baisses représentent une économie de 144 millions de francs.

Une dernière baisse, destinée à solder l'opération en décembre et portant sur 50 millions de francs, a été reportée.

2.2 Les contestations

● Compte tenu des sommes en jeu (voir ci-après) qui représentent environ la montée des rémunérations principales, cette mesure a suscité la protestation d'un certain nombre d'agents et deux journées de grève, en septembre et en octobre 1988 sont intervenues notamment dans les postes de la zone dollar.

● Concernant le taux de change, les experts considèrent que la diminution est intervenue à rebours, en raison de l'appréciation du dollar à partir de printemps 1988.

Les services ne considèrent pas que cet argument soit pertinent. Le réajustement de septembre était normalement applicable au 1er janvier. Ainsi, les personnels qui se sont vus appliquer la diminution des indemnités de résidence en septembre 1988 ont bénéficié d'une situation favorable, puisque au 1er janvier 1988, leurs rémunérations leur étaient servies sur la base d'un dollar à 8 F, alors qu'elles auraient dû l'être depuis 1987 sur la base d'un dollar à 6,67 F.

En outre, en dépit des trois ajustements réalisés en 1988, les rémunérations des agents seront encore liquidées au 1er janvier 1989 sur la base d'un dollar américain à 6,70 F.

● Concernant l'évolution des prix, les agents considèrent que :

. En dépit de l'objectif de neutralité précisé, les résultats de 1988 sont contestables.

. L'indice F.M.I. (type indice I.N.S.E.E. des 295 articles) paraît peu représentatif de la consommation réelle des agents sur place (exemple logement);

. Il y a un décalage dans le temps puisque le rapport F.M.I., publié en novembre, l'année n qui sert pour le budget de l'année n + 1, concerne la période avril de l'année n - 1/mars de l'année n.

Ce dernier argument est plus pertinent.

Le personnel souhaite un réexamen concerté des évolutions de change/prix, poste par poste.

3. Appréciation

Il convient d'examiner avec prudence, mais aussi sans retenue, le problème de la révision des indemnités de résidence.

Trois constats, peuvent être dressés :

- les indemnités représentent des sommes importantes,
- l'appréciation des indemnités ne peut être isolée des autres mesures financières en faveur du personnel en poste,
- une révision du système paraît souhaitable.

3.1 Evaluation sommaire :

La baisse de septembre s'applique sur un élément déterminant de la rémunération des agents en poste. Elle représente environ la moitié de la rémunération principale qui ne représente elle-même qu'une partie de la rémunération totale. Elle n'est pas imposée - sauf application d'une quote-part limitée-.

La rémunération d'un agent en poste à l'étranger s'établit comme suit :

Rémunération des agents en poste à l'étranger

- Rémunération principale

- . traitement indiciaire
- . indemnité de résidence

- Avantages familiaux

- . supplément familial (= 10 % de l'indemnité de résidence)
- . majoration familiale

- Indemnités diverses ou ponctuelles

. frais de représentation, responsabilités pécuniaires, déplacements, technicité, sujétions spéciales, rendement, langues étrangères, fonction, enseignement, installation, exceptionnelle, différentielle, établissement...

Nota : ces revenus sont imposables sur la seule première ligne (traitement indiciaire), majorée d'un forfait d'indemnité de résidence.

● L'indemnité de résidence correspond environ à la moitié de la seule rémunération principale et représente des sommes importantes.

L'enveloppe financière totale de l'indemnité de résidence est, pour le budget des Affaires Etrangères, de 1,5 milliard de francs, soit près de 15 % du budget.

Niveau mensuel des indemnités de résidence servies dans quelques pays pour des personnels de catégories A, B et C après l'ajustement de septembre 1988

	C. E. E.		U. S. A.		AMERIQUE LATINE		ASIE DU SUD EST		PAYS A RISQUES			
	G-B Londres	R.F.A.	Wash. autres villes	N-Y, L-A San F., Honolulu	Mexi- que	Equa- teur	Thai- lande	Indo- nésie	Iran	Liban	Afgha- nistan	Salva- dor
Cat. A : Groupe 7 CAE 2è Cl	21.647	30.242	24.964	28.214	25.792	25.067	33.931	27.940	59.179	49.959	47.345	46.867
Cat. A : Groupe 9 Consul Adj. 2è Cl.	17.117	23.106	19.073	21.626	19.853	20.448	25.363	23.578	44.255	39.196	37.285	35.969
Cat. B : Groupe 13 Vice-consul	14.599	19.287	16.384	18.568	17.095	15.832	20.908	19.460	36.953	32.838	30.775	28.882
Cat. C : Groupe 24 Adj. chancellerie	10.051	15.310	11.499	13.010	11.500	11.752	13.781	15.133	27.871	22.253	24.605	22.984

3.2 Les mesures financières complémentaires en faveur des agents en poste à l'étranger.

En effet, l'examen de l'indemnité de résidence ne peut être isolé d'autres mesures qui témoignent du souci de l'administration de faciliter l'insertion de son personnel en poste à l'étranger.

3.2.1 Le logement du personnel en poste.

Statutairement, seuls les ambassadeurs et les gardes de sécurité ont droit au logement à l'étranger. Toutefois, depuis une quinzaine d'années, le Ministère des Affaires Etrangères conduit une **politique active d'aide au logement pour ses agents à l'étranger**, dans les pays où les conditions du marché immobilier local ne permettent plus aux agents de se loger par leurs propres moyens.

Ainsi, le rapport Racine de 1968 et le rapport Cossé de 1981 proposaient l'extension à l'ensemble des agents servant à l'étranger.

Conformément aux dispositions du décret du 28 mars 1987 une retenue est opérée sur les émoluments des agents logés (la retenue principale est de 15 % du traitement pour les agents des catégories A et B et de 10 % pour les autres). Contrairement aux dispositions réglementaires, la retenue est inférieure lorsque les sommes prélevées sont supérieures au coût réel. Cette distinction a d'ailleurs été critiquée par la Cour. Cette retenue alimente un fonds de concours destiné à des opérations immobilières.

Conformément à cette politique de soutien des agents en poste, le patrimoine géré par le Ministère (propriétés et locations) est de 1 910 logements en 1988 contre 1743 en 1985.

3.2.2 La prise en charge des frais de voyage et de déménagement.

Le régime institué par le décret n° 86-416 du 12 mars 1986 et modifié en 1988⁰ ne semble pas défavorable aux agents.

Les frais de transport, à l'occasion d'un congé de voyage ou d'une affectation, donnent lieu au versement d'une indemnité de changement de résidence dont le régime présente deux particularités :

- l'indemnité est forfaitaire. Contrairement aux anciens textes, l'administration n'exige plus de devis concurrentiels. Cette indemnité est indexée, notamment sur le coût du fret aérien.

- l'indemnité est versée en deux parties : 80 % dans un premier temps, 20 % dans un second si l'agent justifie avoir dépensé au moins les 2/3 de son indemnité totale.

Or, les demandes de versement du solde ne dépassent pas le quart des personnels concernés ; ce qui, a contrario signifie que les 3/4 du personnel ne dépensent pas plus des 2/3 de l'indemnité.

En outre, à la suite d'un accord interministériel intervenu en 1988, les frais de garde-meubles seront pris en compte par l'obtention du solde, ce qui devrait entraîner un flux de demandes de complément d'indemnité.

3.2.3 La révision des indemnités en cas de congés.

Le décret n° 88-197 du 29 février 1988 prévoit de nouvelles modalités d'abattement sur l'indemnité de résidence pour le personnel de catégorie A et B en position de congé administratif.

Les droits à congé sont valables selon les pays de trois à cinq jours par mois de services. Avant 1988, il était pratiqué un abattement de 75 % sur l'indemnité de résidence des agents en congé.

Désormais, durant les congés non suivis d'un changement d'affectation, dits « congés intercalaires », l'indemnité sera servie à taux plein (en revanche, l'indemnité est réduite de 90 % en cas de changement d'affectation).

En contrepartie, le montant des indemnités de résidence des agents de catégorie A et B a été diminué de 3 % à compter du 10 mai 1988.

3.3 Une révision du mécanisme de l'effet change/prix et de son application sur l'indemnité de résidence paraît souhaitable.

L'application du système a été, en 1988, brutale et arbitraire. Le personnel souhaite un réexamen, poste par poste, des abattements annoncés en 1988. Cette demande paraît fondée.

Cette réflexion pourrait porter

- sur un nouveau mécanisme d'application de l'effet change, pour atténuer les décalages dans le temps et le rendre moins sensible aux variations monétaires. Cela pourrait consister à accélérer les révisions, ou à verser une partie de l'indemnité de résidence en monnaie locale ou en dollars.
- sur les bases elles-mêmes, c'est-à-dire sur les montants unitaires et sur la grille des indemnités de résidence.

Cette grille établie notamment en fonction des risques et des difficultés de travail paraît en partie légitime, mais certains écarts sont-ils à ce point justifiables : 50 % d'écart entre la R.F.A. et la Grande-Bretagne. Dans les principaux pays de l'O.C.D.E., un « toilettage » paraît souhaitable.

En outre, certains niveaux d'indemnités sont vraisemblablement excessifs. Pourquoi ne pas envisager dans certains cas une révision à la baisse ; l'économie ainsi réalisée pourrait très utilement être utilisée au profit de certains agents de l'administration centrale, dont les rémunérations ne correspondent pas au niveau souhaitable.

Cette question déborde le strict cadre du Ministère des Affaires Etrangères et concerne également le personnel affecté outre-mer.

Seule une sérieuse impulsion interministérielle permettrait de tenter de remédier à une situation périodiquement qui conduit en outre à une certaine « perversion » du système : le système des indemnités était à l'origine justifié pour donner un élément de souplesse à une grille de rémunération excessivement rigide ; ce mécanisme doit garder sa vocation d'origine, et ne pas se transformer en une rigidité supplémentaire !....

D. LES PROBLEMES DE FOND

Votre commission fait part chaque année de ses craintes devant l'affaiblissement du Ministère.

Deux problèmes de fond subsistent :

- la place du Ministère dans l'Etat,
- la place du Ministère dans son temps.

1) Le Ministère dans l'Etat

On assiste depuis de nombreuses années à une certaine marginalisation du Ministère dans l'Etat qui se constate dans les structures et dans les moyens.

1.1 La marginalisation du Ministère dans les structures :

1.1.1 sur le plan institutionnel.

Le processus est ancien comme le rappelait votre commission l'année dernière :

« 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 Etrangères dans l'exercice de cette compétence régaliennne 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 fondées, la création d'un Ministère de la Coopération a soustrait à la compétence du Ministère des Affaires Etrangères des pays francophones avec lesquels la France entretient des relations privilégiées. »

Le processus se poursuit. Certaines décisions, politiques, apparemment destinées à renforcer le poids d'un Ministère ne peuvent longtemps faire illusion.

Ainsi, nombreux sont les commissaires qui se sont interrogés sur l'opportunité de disposer pour un seul département :

- d'un Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Etrangères, seul ordonnateur des dépenses,

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

- d'un Ministre délégué, chargé de la francophonie,

- d'un Secrétaire d'Etat, chargé des relations culturelles internationales, sorte de « super directeur général » ayant normalement un rôle d'impulsion sur les crédits de la D.G.R.S.C.T.

Seul le Ministre d'Etat est ordonnateur des dépenses. Les autres ministres ne disposent ni, à proprement parler, de services (à l'exception d'un Cabinet), ni de véritable autonomie. En outre, les problèmes liés aux répartitions des compétences ne paraissent pas simplifiés par cette structure gouvernementale qui mélange une répartition géographique (Asie, Europe, reste du monde), horizontale (personnels), verticale (Français de l'étranger, relations culturelles, francophonie...)

Le cas du Ministre des Affaires Européennes est différent puisqu'il dispose de crédits individualisés dans le budget de 1989, sous la forme d'une action 04 « affaires européennes ».

Ces crédits sont de 89 millions de francs destinés pour l'essentiel :

- au versement d'une subvention à l'aérodrome de Strasbourg,
- à payer les indemnités des représentants français à l'Assemblée des Communautés Européennes,
- à payer le fonctionnement d'un cabinet ministériel,
- à « soutenir l'action et la promotion de l'idée européenne ».

Autant dire, que sur le plan budgétaire, ce Ministère ne dispose d'aucune autonomie et que, sur le plan politique, sa marge d'action est pour le moins étroite.

Rappelons aussi que les seuls prélèvements sur recettes en direction des Communautés Européennes représentent 64 milliards de francs, que les prélèvements totaux représentent 68 milliards, soit six fois le budget du Ministère des Affaires Etrangères et que les « retours » dépendent des décisions communautaires...

Cet éclatement institutionnel est aggravé par une organisation interne critiquable.

1.1.2 Sur le plan administratif.

L'organisation administrative est caractérisée par une dispersion des structures, et par un certain cloisonnement des services tous deux dommageables à la représentation de la France à l'étranger et au bon fonctionnement du Ministère.

. Le Ministère observe, à défaut de pouvoir faire autre chose, le développement des « Mini Quais d'Orsay » dénoncés par le rapport VIOT.

Représentation française à l'étranger

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 (ORSTOM, CIRAD, CNRS, etc.)

Cette pratique conduit peu à peu à un démembrement de la gestion de l'action internationale : à terme il ne resterait plus au Ministère des Affaires Etrangères et à son représentant, l'ambassadeur, que la représentation symbolique de l'Etat français et la coordination - peu aisée sans doute - d'un ensemble de services extérieurs relevant d'autres administrations.

. Les efforts éventuels pour atténuer cette dispersion sont de surcroît contrariés par le cloisonnement des services.

La Cour des Comptes relève traditionnellement un certain nombre de pesanteurs administratives. Le Ministère des Affaires Etrangères n'échappe pas à cette critique. Ses observations sur l'expérience de regroupement des services des affaires étrangères et de la coopération sont à cet égard révélatrices :

« L'application des décrets 82-657 et 82-658 du 30 juillet 1982 relatifs au regroupement du Ministère des Affaires Etrangères avec celui du Ministère de la Coopération et du Développement, et la réorganisation consécutive de la D.G.R.C.S.T. ont conduit à une organisation interne de plus en plus complexe et à des cloisonnement nuisibles au bon fonctionnement de l'ensemble. Elle a noté que les mesures prises pour assurer une meilleure coordination des actions de cette direction, comme la création d'un service des moyens et méthodes, ne paraissent pas avoir eu tous les effets escomptés. »

1.2 La marginalisation du Ministère sur le plan budgétaire.

La diminution de la place du Ministère des Affaires Etrangères au sein de l'Etat se constate de manière édifiante par la modicité des moyens financiers qui lui sont attribués.

Les indicateurs sont, sur ce plan, négatifs et il peut être noté un incontestable effritement du Ministère, tant dans le budget de l'Etat que dans l'effort public extérieur total.

1.2.1 L'effritement de la place du Ministère dans le budget de l'Etat.

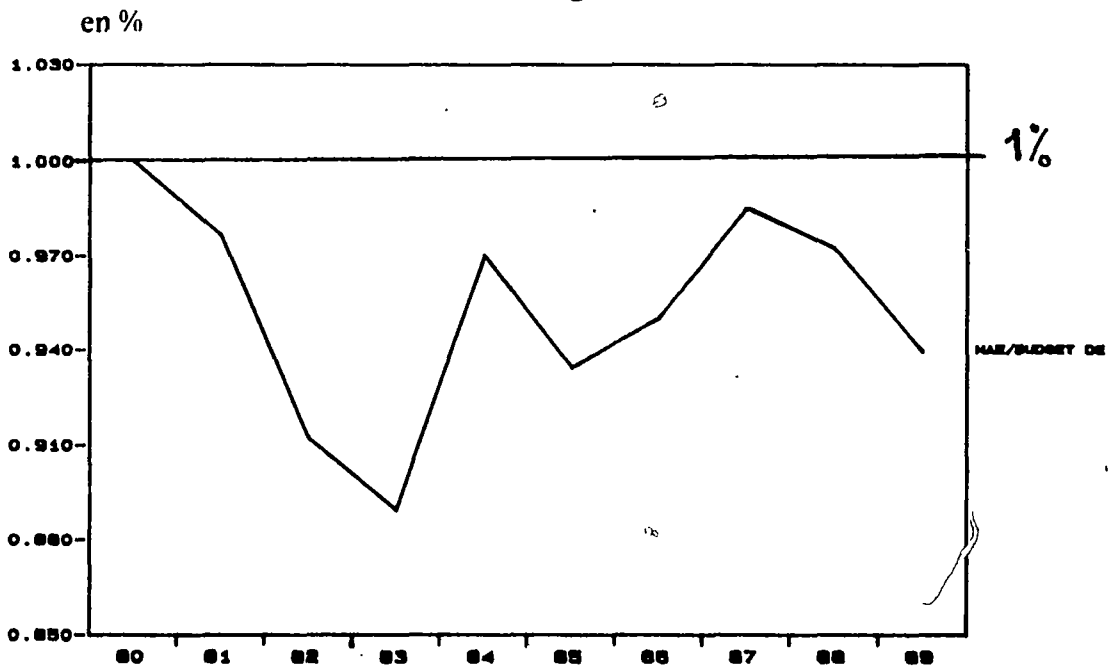
Le Ministère, malgré un sursaut en 1987, n'a pas retrouvé le seuil de 1 % du budget de l'Etat depuis 1980.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du Ministère.

Evolution du budget des Affaires Etrangères

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Budget LFI (fr.courants)	5.274	5.979	7.189	7.848	9.119	9.295	9.794	10.346	10.521	10.825
Budget LFI (fr.courants) (1980 = 100)	100	113,2	136,3	148,8	172,9	176,2	185,7	196,1	199,5	205,2
Budget LFI (fr.constants) (1980 = 100)	100	99,8	107,5	107,1	115,9	111,6	114,5	116,9	116,1	116,8
Part du Ministère dans le budget de l'Etat	1 %	0,976	0,912	0,889	0,970	0,934	0,950	0,985	0,972	0,939

Part du budget des Affaires Etrangères dans le budget de l'Etat

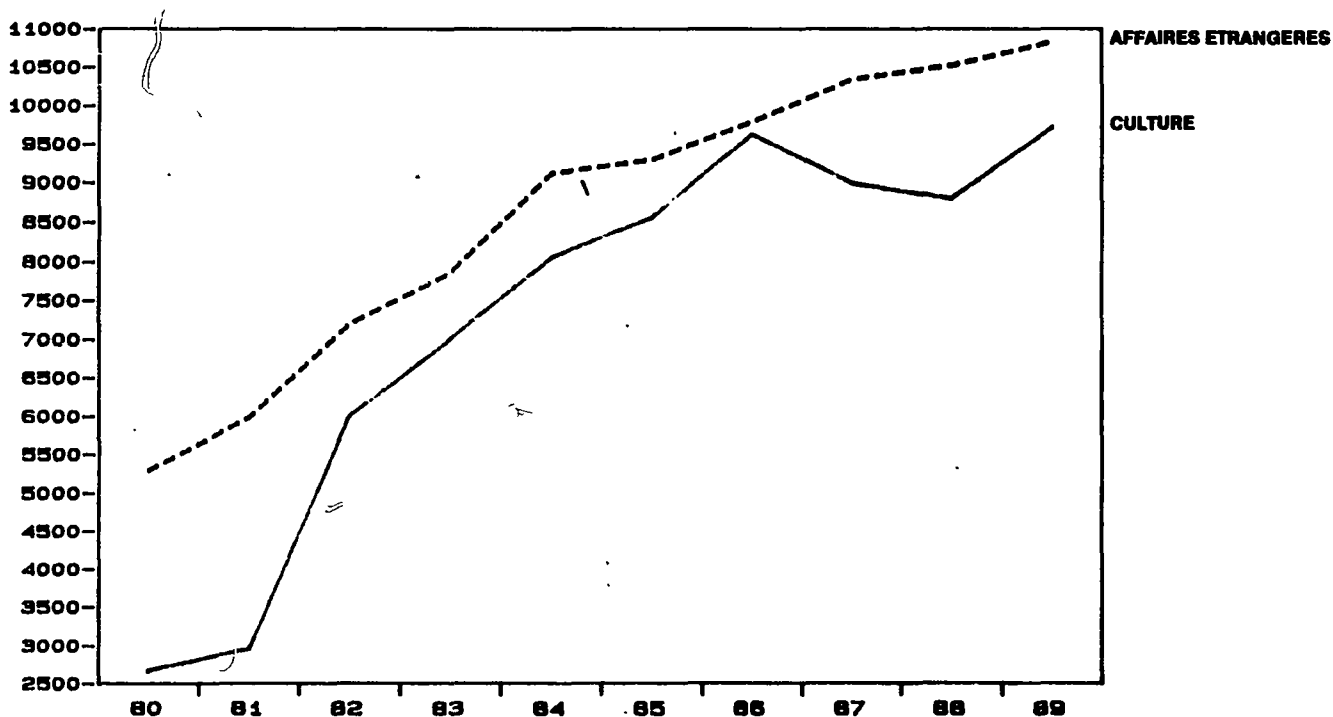


Depuis un certain nombre d'années, et en particulier depuis 1981, d'autres « priorités » apparaissent.

En dépit du sursaut, constaté certaines années, le budget des Affaires Etrangères n'est pas, de façon évidente, un budget prioritaire. La comparaison, souvent utilisée par les diplomates avec le budget de la culture est sur ce point particulièrement édifiante.

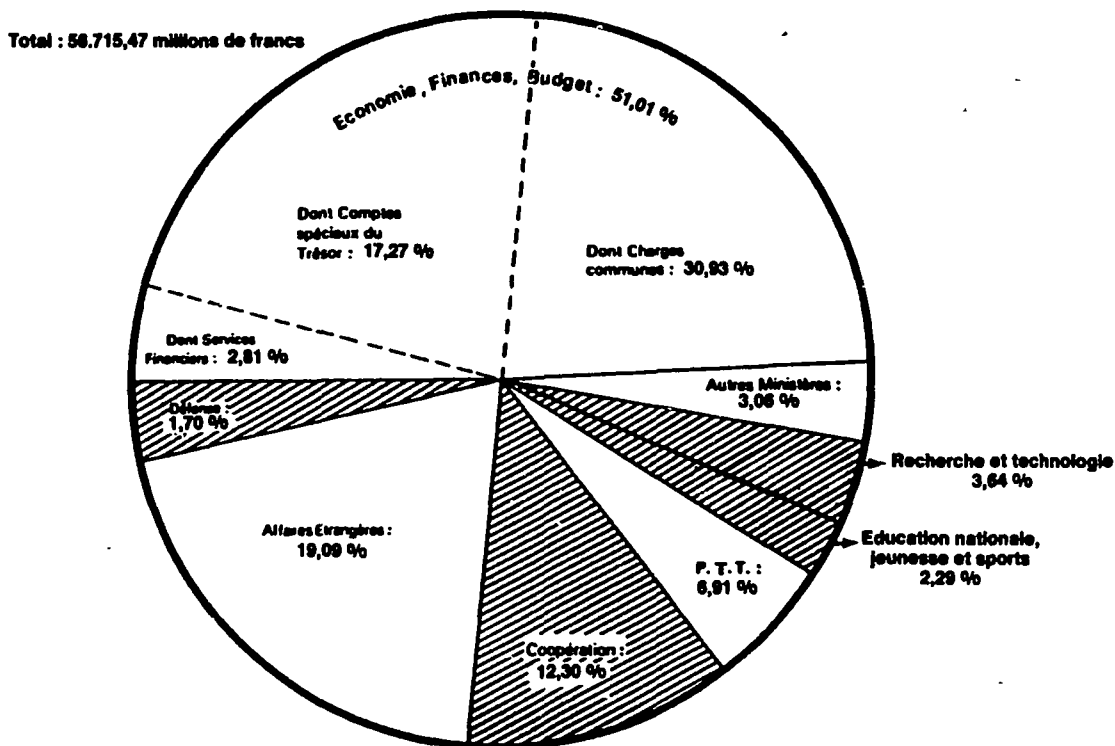
En 1980, le budget des Affaires Etrangères, représentait deux fois le budget de la Culture. En 1981, il lui était encore supérieur de 30 %. Cet écart a été ramené à 15 % en 1987 et à 11 % en 1989. Le graphique ci-dessous montre l'évolution respective des deux budgets.

**Evolution comparée des budgets de la culture
et des affaires étrangères
LF Initiales. (Milliards de francs)**



1.2.2 Par ailleurs, le Ministère voit sa part décroître dans l'effort public extérieur au détriment surtout du Ministère des Finances qui intervient non seulement à travers le budget des charges communes et des participations aux organisations économiques ou financières internationales (Banque Européenne d'Investissements, Fonds Monétaire International...) mais aussi à travers les compte spéciaux du Trésor (garanties d'emprunts...).

**Crédits de toute nature concourant à l'action extérieure de la France
– Répartition pour 1989 par ministère**



Hors comptes de prêt, les crédits extérieurs représentent près de 46 milliards de francs. Pour la première fois, la part du ministère dans l'ensemble de ces crédits, descend sous le seuil des 20 %.

R.

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

	1985	1986	1987	1988	1989
1. Budget des Affaires étrangères	9.296	9.794	10.346	10.521	10.825
2. Crédits de toute nature	44.397	46.182	49.559	52.370	56.715
3. Crédits hors comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts)	35.549	37.894	38.009	39.769	45.954
4. Part du Ministère dans le total (1/2)	20,9 %	21,2 %	20,9 %	20,09 %	19,09 %
5. Part du Ministère hors comptes de prêts (1/3)	26,1 %	25,8 %	27,2 %	26,4 %	23,5 %

Si la situation du Ministère dans l'Etat est incertaine, sa place dans son temps l'est plus encore.

2) Le ministère dans son temps

Deux réflexions doivent être menées en parallèle. L'une concerne les implantations du ministère; l'autre, ses missions.

2.1. Les réseaux

2.1.1. Les postes

Interrogés sur le nombre des postes à l'étranger, les services du ministère n'indiquent jamais le même chiffre d'une année à l'autre. Il reste que, nonobstant ces variations statistiques, les comparaisons internationales montrent clairement une surreprésentation de la France par rapport aux pays voisins, due, pour l'essentiel, à l'importance des anciennes possessions françaises en Afrique. Toutefois, à terme, et compte tenu de ses implications financières, une telle spécificité peut-elle être maintenue ?

**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
Postes consulaires et autres	140	71	68
Total missions et postes	290	208	207

L'implantation diplomatique et consulaire connaît une adaptation permanente et, par définition, lente.

Ce dispositif, sous réserve d'ajustements, devrait rester stable, pour l'essentiel pendant les prochaines années. Sont prévisibles, à moyen terme, deux ouvertures d'ambassade (Botswana et Namibie), et peut-être la réouverture d'une ambassade au Cambodge. Sont envisagées les fermetures de San Juan de Porto Rico et de Détroit, l'ouverture d'Atlanta.

En dépit des difficultés pratiques ou des oppositions des communautés concernées et de leurs représentants, l'effort d'adaptation du réseau consulaire doit se poursuivre.

Les modifications considérables des conditions de vie et des moyens de communication dans les pays de l'O.C.D.E., et l'instauration du marché unique pourraient entraîner des révisions supplémentaires dans certains pays de la zone, notamment dans la C.E.E.

2.1.2. les effectifs

Cette implantation élargie a sa traduction en terme d'emplois puisque les effectifs du ministère des Affaires étrangères sont plutôt supérieurs à ceux des pays comparables.

Il convient cependant d'être très prudent dans les comparaisons internationales en raison des structures et des attributions propres à chaque ministère. Ainsi, le Foreign Office britannique traite des affaires commerciales mais ne s'occupe pas des questions culturelles extérieures. Par ailleurs, les effectifs du ministère des Affaires étrangères devraient être complétés par ceux du ministère de la Coopération, spécifique à la France. (1.178 emplois)

Effectifs des Ministères des Affaires Etrangères

Pays	Administra- tion centrale	Services à l'étranger	Total
France (1988)	2 802	7 910	10 712
Allemagne	1 633	4 336	5 969
Grande-Bretagne	3 950	9 650	12 600
Italie	2 121	3 965	6 086

Il conviendrait en outre de réfléchir aux possibilités de recourir, dans certains pays et sous certaines réserves, à du personnel local pour alléger les effectifs détachés en poste. Compte tenu des efforts, de la qualité -et du succès- de la formation dispensée par la France, cela devrait être possible notamment dans les pays de culture francophone.

Cela pourrait peut-être dégager une marge de manoeuvre qui pourrait être utilisée pour renforcer notre présence dans les organisations internationales. L'évolution vers un système rigide de quotas serait défavorable à la France. Il est donc particulièrement important de veiller à maintenir une présence dans les postes de responsabilité qui sont souvent d'une importance stratégique considérable dans la conduite de la diplomatie multinationale.

**Evolution du nombre des fonctionnaires français détachés
dans les organisations internationales**

ORGANISME	1976	1980	1983	1984	1985	1986	1987
Communautés européennes.....	167	240	156	151	157	150	157
Autres organismes....	533	900	365	384	387	384	400
Total.....	700	1 140	521	535	544	534	557

2.2. Les missions

Pour aider l'Etat à mesurer et adapter les moyens qu'il convient d'attribuer au ministère des Affaires étrangères, sans doute conviendrait-il de définir clairement les missions qu'il lui revient d'assurer. C'est naturellement là le principal problème de fond qui conditionne tous les autres.

2.2.1. présentation

Dans le domaine international, plusieurs missions peuvent être identifiées :

- la fonction politique et diplomatique proprement dite, tant bilatérale que multilatérale;

- la mission consulaire assure une aide personnelle et un service public à tous les Français de l'étranger. Les consulats contrôlent également l'entrée en France des ressortissants étrangers, tant visiteurs que résidents.

- les services culturels assurent la diffusion de la culture française;

- l'action financière et commerciale promeut les biens et services de l'industrie française et mesure les risques encourus quant à la solvabilité du débiteur;

- les services de coopération et du développement apportent l'aide financière, scientifique et technique de la France aux partenaires qui en manifestent le désir, principalement mais non exclusivement les pays en voie de développement de la sphère francophone;

- l'attaché de Défense assure la liaison dans le domaine militaire avec les alliés et les Etats avec lesquels la France a passé des accords de défense ou d'aide militaire.

Ces missions identifiées, il convient de définir quelle sera la part du ministère des Affaires étrangères dans leur mise en oeuvre.

Deux solutions s'offrent à lui : une conception maximaliste qui tendrait à lui confier la maîtrise de toutes ou de la plupart de ces missions; une conception plus limitée, mais en réalité tout aussi ambitieuse qui reviendrait à lui donner un rôle de coordination.

Faute d'un vrai choix, le Ministère oscille entre les deux avec des résultats semble-t-il variables.

2.2.2. Première illustration. ● Les difficultés du Ministère dans le domaine économique.

Sur le plan économique, votre Commission ne peut que rappeler le constat d'inefficacité que dresse la plupart des industriels à l'encontre des administrations et services publics ayant en charge les problèmes économiques à l'étranger.

Le Ministère souffre parfois de la critique qui peut être en réalité destinée à d'autres services. Cependant, quelles que soient les responsabilités, le constat de carence est collectif.

Plus qu'inefficacité, il s'agit plutôt d'une non rencontre. Les demandes des uns, ne rencontrent pas les offres des autres, chaque partie n'ayant pas le réflexe de s'appuyer sur l'autre, pour régler une question.

Les structures économiques à l'étranger sont vraisemblablement à repenser entièrement. Votre commission avait formulé quelques propositions les années récentes pour assurer la participation des banques à l'information économique dispensée par les services administratifs. Une réflexion sur le mode de fonctionnement de la D.R.E.E., direction des relations économiques extérieures serait actuellement en cours.

2.2.3 Deuxième illustration : l'action du Ministère dans le domaine de l'audiovisuel.

La direction de la communication gère un budget important : 205 millions de francs en 1989. L'analyse de l'action du Ministère dans ce domaine témoigne de certaines difficultés. Les premiers concernent les réalisations mêmes. Les seconds portent sur la coordination des actions internationales.

a). *Les réalisations.*

- Le Ministère note en premier lieu certains succès. C'est le cas de l'A.I.T.V. (agence d'images télévisées) chargée de la distribution d'images télévisées (22 millions de francs de fonctionnement) financée à parts égales par les Ministères des Affaires Etrangères et de la Coopération. L'agence rencontre un succès croissant en Amérique Latine, preuve qu'il existe une demande d'images non anglo-saxonnes.

- En ce qui concerne l'action radiophonique. **Radio France Internationale (R.F.I.)** enregistre un succès décevant certain. Il n'en demeure pas moins que ce développement s'est largement constitué indépendamment du Ministère puisque ce dernier s'était retiré presque totalement du financement de R.F.I. en 1985.

Dans le projet de loi de finances pour 1989 une mesure nouvelle de 30 millions de francs était inscrite au profit des investissements réalisés par R.F.I. Le Gouvernement, en seconde délibération à l'Assemblée Nationale, a procédé au transfert de cette dotation sur les crédits de fonctionnement.

Cette initiative est accueillie très favorablement par votre Commission :

- d'une part, l'affectation précise des 30 millions de francs d'équipement n'était pas précisée. Plusieurs projets étaient envisagés (émetteur Thaïlande, réseau ondes courtes...);

- d'autre part, elle est conforme à l'intérêt même du Ministère qui, en se dégageant progressivement du financement de R.F.I. avait, de fait, perdu toute influence dans une mission de service public;

- enfin et surtout, elle met fin à une grave anomalie juridique, puisque le financement de R.F.I. par la seule redevance conduisait à faire financer une tâche régaliennne de l'Etat (la diffusion de la langue française à l'étranger) par une redevance payée par les seuls détenteurs d'un poste TV en France. Cette situation était doublement anormale : les missions régaliennes doivent être financées par l'impôt; ceux qui payaient la redevance (en France) ne recevaient aucune contrepartie (diffusion à l'étranger).

● Pour d'autres opérations, le Ministère dresse parfois un constat quelque peu **désabusé** des différentes réalisations - qu'il a d'ailleurs plus suivies qu'initiées-. Ainsi, concernant **TV5**, le ministère note qu'«un certain nombre de critiques adressées à TV5 ne semblent pas injustifiées : un certain manque d'homogénéité des programmes, leur qualité inégale, une audience limitée, le manque « d'habillage de chaîne »...» Par ailleurs la S.E.P.T. a vocation à devenir à terme la chaîne culturelle européenne mais « on ne peut dissimuler qu'à Bonn, la nature des programmes est jugée trop élitiste ».

● Le développement **parallèle d'actions privées** ne peut être passé sous silence.

Ainsi, Canal + cherche à créer des filiales pour l'Afrique et le Maghreb. TF1 sitôt privatisée a créé en association avec PERRIER une société américaine (French TV of America) dont l'objet est de diffuser des programmes français aux Etats-Unis. Elle diffuse actuellement deux heures par jour sur le réseau câblé de Los Angeles.

Ces initiatives - à supposer qu'elles réussissent- ne pourraient que conduire à une certaine remise en cause de l'action publique et relever une certaine inadaptation des services publics à assurer des missions anciennes mais dont la nature et le contenu ont évolué.

b). La coordination des actions internationales

● L'action internationale dans le domaine de la communication révèle également de graves difficultés -ou carences- de **coordination**.

C'est notamment le cas de la SOFIRAD, société à capitaux publics qui gère les participations de l'Etat français dans le secteur privé de la communication audiovisuelle- et plus spécialement de sa filiale SOMERA (société Radio Monte-Carlo Moyen-Orient), dont l'objet est de mettre un programme de radio, essentiellement en langue arabe, dans les pays du Moyen-Orient.

la société connaît aujourd'hui de graves difficultés. Les premières sont d'ordre financier. Les secondes sont de nature plus politique et touchent aux missions mêmes du ministère.

● La SOMERA connaît une grave crise financière : la chute des revenus pétroliers et la concurrence de la télévision d'Arabie Saoudite ont provoqué l'effondrement de ses ressources publicitaires. Le déficit annuel est de l'ordre de 25 millions de francs en 1988.

- Face à ce déficit chronique, et probablement structurel, quelle est la position du ministère ? Jusqu'en 1981-1982, la Somera bénéficiait d'une subvention de fonctionnement relativement importante (entre 6 et 6,5 millions de francs jusqu'en 1981, puis 3 millions de francs en 1982).

la subvention a été considérablement réduite à partir de 1982 (entre 0 et 0,7 million de francs).

En l'absence de choix stratégiques sur l'avenir de la société, le retour à ce système d'aide est-il évitable, au moins à court terme ?

- Faute de moyens budgétaires supplémentaires, un éventuel soutien de la SOMERA nécessite une modification dans la répartition des crédits. Le budget 1989 présente toutefois une opportunité supplémentaire puisque 30 millions de francs destinés à Radio-France Internationale ont été transférés, lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, des crédits d'équipement -non reconductibles- vers les crédits de fonctionnement -reconductibles-. Il s'agit donc là d'une mesure conforme aux vœux des principaux intervenants, mais relativement inattendue, laissant au ministère une certaine marge d'initiative dans la répartition de ces crédits.

La Somera traverse aujourd'hui une crise aigüe. La société attend, de la part de son ministère de tutelle, sinon un soutien, du moins de vrais choix.

● Certaines actions menées en parallèle remettent en cause le fondement ou l'existence même de la société.

En effet, les difficultés de la Somera sont aggravées par le développement parallèle de la diffusion de Radio-France Internationale en direction du Moyen-Orient. Chacune des sociétés Mène en théorie une action distincte : la Somera diffuse essentiellement en langue arabe, et accessoirement en français; tandis que R.F.I. assure une diffusion en français, et accessoirement en arabe et en anglais.

En dépit de cette répartition, cette initiative revoie à des problèmes de fond maintes fois évoqués par votre Commission.

– Le ministère a-t-il contrôlé, a priori, cette opération, ou constaté, a posteriori, un état de fait ? En d'autres termes, les actions de communication dans la zone ont-elles été coordonnées ou résultent-elles de décisions autonomes de la part d'institutions qui sont de fait ou de droit relativement indépendantes.

– Ce développement est-il lié au fait que le ministère s'est retiré depuis 1948, du financement de R.F.I., et dans quelle mesure la réapparition d'une subvention de fonctionnement en 1989 peut-elle modifier la stratégie de R.F.I. ?

– Est-il financièrement possible et politiquement opportun de mener deux actions radiophoniques parallèles, mais aussi, qu'on le veuille ou non, concurrentes, faisant naître ou aviver des querelles de structures, de personnes, extrêmement préjudiciables à l'image internationale de notre pays.

– Le ministère des Affaires étrangères a-t-il une véritable stratégie de communication internationale ? Et, dans l'affirmative a-t-il les moyens de l'imposer ?

En d'autres termes, le ministère est-il (ou s'est-il) adapté à ses nouvelles missions qu'il revendique (ou qu'il laisse passer) ?

CONCLUSION

La spécificité et la diversité des missions confiées au Ministère des Affaires Etrangères exigent qu'il dispose - en quantité et en qualité - des moyens humains nécessaires à l'exercice de compétences qui lui sont aujourd'hui disputées ou contestées de diverses parts. Ces moyens doivent être aussi bien répartis.

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

Mais, au-delà des craintes qui peuvent naître de l'examen des crédits, votre Commission exprime également ses doutes sur l'adaptation du Ministère.

Ses réactions à l'approche de la célébration du bicentenaire de la Révolution Française sont à cet égard particulièrement révélatrices.

Ainsi, les services (culturels ?) du Ministère des Affaires Etrangères observent que 1989 sera, pour de nombreux pays, « l'année de la France dans le Monde ».

Mais de façon plus prosaïque, d'autres services (budgétaires ?) précisent que « parmi toutes les dotations (celle de la direction de la communication), aucune n'est prévue pour réaliser les opérations programmées pour la commémoration du bicentenaire de la Révolution », dont le financement sera assuré par collectif.

A quelques mois de l'année 1989, qui pourrait être une opportunité pour la promotion de produits français, pour la diffusion de la culture, le Ministère n'a prévu aucun moyen spécifique pour élargir son action ou mener des opérations. Là encore, le Ministère s'est-il correctement adapté à l'occasion qui lui était donnée ?

A la vérité, le devenir du Ministère des Affaires Etrangères, 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 2 novembre 1988, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget des Affaires Etrangères pour 1989.

La Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des Affaires Etrangères pour 1989.