

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 1

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Yves GUÉNA

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 1), 2257 (tomes I à IV), 2258 (tome I) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXEMEN EN COMMISSION	7
I - PRESENTATION DES CREDITS - LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1992	11
A. Présentation générale	11
1. Le budget pour 1992	11
<i>a) Les grandes masses budgétaires</i>	<i>11</i>
<i>b) Mesures nouvelles et répartitions des crédits</i>	<i>14</i>
2. Les dépenses d'actions extérieures en 1991	15
3. L'exécution des budgets antérieurs	16
B. Les moyens des services	19
1. Le personnel	19
<i>a) Les effectifs</i>	<i>19</i>
<i>b) Les crédits</i>	<i>22</i>
<i>c) Les mesures touchant les conditions de travail</i>	<i>23</i>
2. Les autres dépenses de fonctionnement	25
3. Les investissements	28
<i>a) Les opérations en métropole</i>	<i>28</i>
<i>b) Les opérations à l'étranger</i>	<i>30</i>

	<u>Pages</u>
II - PRESENTATION DES ACTIONS DU MINISTERE	33
A. Les contributions internationales	33
1. Evaluations	33
2. Observations	35
B. Les actions en direction des Français à l'étranger	39
1. L'enseignement français à l'étranger	39
<i>a) Les crédits</i>	39
<i>b) La réforme de 1992</i>	40
2. Les actions de soutien en faveur des Français à l'étranger ...	41
C. Les relations culturelles avec l'étranger	43
1. Les actions de coopération en Europe centrale et orientale ...	43
<i>a) Présentation des mesures</i>	43
<i>b) Observations</i>	44
2. La francophonie et la politique de communication	45
<i>a) La politique radiophonique</i>	46
<i>b) La politique audiovisuelle</i>	46
3. Les bourses aux étrangers	48
D. Les autres interventions de politique internationale	48
1. Les crédits d'action humanitaire	48
2. Les crédits d'assistance militaire	49
3. Les dépenses du ministère des affaires européennes	50

	<u>Pages</u>
III - LA FRANCE ET L'ACTION INTERNATIONALE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE	53
1er constat : L'augmentation des moyens financiers destinés à l'action internationale de la Communauté européenne	53
2e constat : Les moyens mis en oeuvre par la Communauté sont désormais nettement supérieurs aux moyens mis en oeuvre par la France	55
3e constat : L'action comparée de la France et de la Communauté européenne en Europe de l'Est révèle le déclin incontestable de la diplomatie nationale	55

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La Commission regrette l'importance des annulations de crédits intervenues en cours d'année alors que la situation internationale exigeait un effort soutenu de la France à l'étranger.

2. La Commission déplore des économies "de bout de chandelle" qui portent sur les moyens de fonctionnement courant du ministère des Affaires étrangères.

3. La Commission s'inquiète des conditions de financement du Centre de conférences internationales.

4. La Commission s'interroge sur l'opportunité et l'efficacité des structures interministérielles mises en place dans le cadre du programme d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale.

5. La Commission rappelle l'importance désormais majeure de l'action internationale de la Communauté européenne : les moyens budgétaires mis en oeuvre dans le cadre communautaire sont aujourd'hui globalement comparables, et pour certaines zones, très supérieurs à ceux de notre pays. La Commission constate que pour 5 F que la France verse aux pays de l'Est, 4 F le sont par l'intermédiaire de la Communauté européenne.

6. La Commission s'inquiète très vivement de cette dérive de la diplomatie française. Elle déplore que la France, tout particulièrement pour les pays de l'Est, n'ait pas cherché un meilleur équilibre entre son action bilatérale et son action dans le cadre communautaire.

7. La Commission déplore qu'aucun vrai débat ne soit intervenu pour expliquer à la représentation nationale (et, le cas échéant, justifier) un tel glissement.

8. La Commission considère que l'absence de choix clair dans ce domaine et, d'une façon générale, pour l'ensemble de la diplomatie française, ne permet pas d'adopter le budget des Affaires étrangères pour 1992.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 7 novembre 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1992 des Affaires étrangères, sur le rapport de M. Yves Guéna, rapporteur spécial.

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

En conclusion, et après avoir évoqué le caractère étiéqué des moyens des services ainsi que l'orientation contestable de l'action internationale, notamment en direction des pays de l'Est, M. Yves Guéna, rapporteur spécial, a proposé à la Commission de ne pas adopter les crédits du ministère des affaires étrangères pour 1992.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Claude Mont, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a partagé l'avis du rapporteur spécial et rappelé la différence entre le budget voté et le budget exécuté. Il a considéré que l'incidence de l'effet change en 1991 aggraverait les difficultés de fonctionnement du ministère.

M. Emmanuel Hamel a déploré la baisse des crédits d'assistance militaire et des dotations pour l'Europe de l'Est. Il a relevé que l'ensemble des crédits humanitaires ne représentait que le quart de la subvention accordée à l'opéra Bastille. Il s'est, par ailleurs, ému de la multiplication de graffitis sur les murs de la Nonciature.

M. André-Georges Voisin s'est estimé choqué par la perspective de dispenser en France un enseignement en anglais aux officiers étrangers. Il a également considéré que le relais de la Communauté européenne dans les pays de l'Est ne devrait pas être excessif dans la mesure où la France dispose encore d'un atout important.

M. René Régnault a regretté l'insuffisance des moyens affectés à l'Asie, trop négligée depuis longtemps. Il a estimé que le relais communautaire n'impliquait pas un désengagement de la France. Il a considéré que rien dans le budget ne permettait de faire craindre une quelconque dégradation de l'appareil diplomatique en Europe de l'Est.

M. Maurice Blin a demandé des précisions sur l'audit qui aurait été commandé par le quai d'Orsay sur la gestion des personnels. Il s'est interrogé sur les critères qui avaient prévalu lors des récentes nominations d'ambassadeurs. Il a constaté le recul accéléré de la pratique de la langue française dans les organisations internationales, notamment scientifiques, et considéré que la domination économique d'un pays expliquait sa prééminence linguistique.

M. René Monory a noté que les deux exposés successifs de **M. André-Georges Voisin** et de **M. Yves Guéna** avaient révélé les difficultés du financement de l'action internationale et de la sélection de priorités géographiques. Concernant l'action de la Communauté européenne, il a également noté que l'Allemagne financerait ce que l'Europe ne fera pas et que le réalisme commandait d'être conscient de nos limites.

M. Jean Arthuis a relevé l'écart entre la France telle qu'on la souhaiterait et la France telle qu'elle devient. Il a considéré qu'il fallait établir un bilan des chances et des vulnérabilités de la France pour éviter un mauvais usage des crédits et la poursuite de politiques irréalistes ou nostalgiques. Il a relevé qu'il n'était plus possible de poursuivre des coopérations tous azimuts.

M. Christian Poncelet, président, a déploré la régression de l'usage du français dans les organisations européennes et internationales. Il a rappelé que les pays d'ancienne colonisation française en Asie réclamaient l'envoi d'informations en français. Il a également insisté sur le fait que l'Etat n'était pas seul à contribuer à la desserte aérienne de Strasbourg à laquelle participaient également la ville, le département et la région.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a observé que le financement d'un centre de conférences internationales par des recettes hypothétiques était contestable. Il a estimé, d'une manière générale, qu'il n'était pas possible de s'exprimer sur un budget sans que des choix politiques clairs aient été définis et affichés.

M. Yves Guéna, rapporteur spécial, a ensuite indiqué à M. Claude Mont que les dépenses supplémentaires liées à l'effet change en 1991 seraient financées sur le collectif de fin d'année mais seraient certainement compensées par des annulations sur d'autres postes.

En réponse à M. René Régnauld, il a considéré qu'il était en effet souhaitable de reprendre pied en Asie mais que cette orientation renvoyait au problème de fond du ministère celui de la possibilité de concilier plusieurs objectifs.

En réponse à M. Maurice Blin, il a rappelé qu'il avait fait un rappel au règlement en séance publique lors de la nomination d'un ambassadeur de France près le Conseil de l'Europe.

En réponse à M. René Monory, il a considéré qu'il n'était pas hostile à une action de la C.E.E. mais qu'en direction des pays de l'Est de l'Europe, la France méritait d'imprimer sa marque. Il a enfin noté qu'en créant un rapport sur les relations financières avec la C.E.E, la commission des finances avait pris une initiative importante et aujourd'hui suivie d'effet.

En réponse à MM. Jean Arthuis et Roger Chinaud, rapporteur général, il s'est déclaré favorable à l'établissement d'un bilan des forces et faiblesses de la France dans le monde, à condition que cet état des lieux prenne en compte les ambitions de la France.

A l'issue de ce débat, la Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget des affaires étrangères pour 1992.

I - PRESENTATION DES CREDITS - LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1992

A. PRESENTATION GENERALE

1. Le budget pour 1992

a) Les grandes masses budgétaires

Le budget des Affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 1992 se monte à 14.100 millions de francs après majoration à l'Assemblée nationale, soit une progression de + 7,8 % par rapport à 1991 (+ 4,9 % en francs constants). Encore cette somme ne représente-t-elle qu'une fraction (17,3 % en 1991) de l'effort budgétaire total concourant à l'action extérieure de la France, estimé au total à 76 milliards en 1991.

Les crédits initiaux figurant dans le projet de budget, soit 14.094,3 millions de francs, ont été majorés de 5,7 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale, ce qui porte le total à 14.100 millions de francs. Cette majoration porte sur les crédits d'intervention (titre IV) et sur les postes suivants :

- promotion de Strasbourg, capitale parlementaire européenne + 2 millions de francs (soit un doublement de la dotation initiale)
- francophonie : + 1,2 million de francs,
- contribution aux organisations internationales scientifiques + 1,8 million de francs,
- intervention du ministère des affaires européennes : + 0,4 million de francs,
- interventions de politique internationale : + 0,3 million de francs.

Il ne sera pas tenu compte de cette modification, intervenue le 15 novembre, dans la présentation chiffrée du budget 1992 et dans le reste de ce rapport.

Cette évolution positive du budget pour 1992 doit être appréciée compte tenu :

- de mesures de transferts majorant les dépenses du ministère (transferts positifs) :

- . prise en charge des frais de fonctionnement du cabinet du secrétariat d'Etat à l'action humanitaire, autrefois imputés sur le budget des services généraux du Premier Ministre (+ 3,6 MF)

- . prise en charge des emplois du lycée français de Berlin, financé jusque là par des contributions de la RFA (+ 6,3 MF)

- . prise en charge de l'entretien des locaux précédemment gérés par le budget de l'Economie, des finances et du budget (+ 0,96 MF)

- de la suppression de certains crédits allégeant les dépenses du ministère (transferts négatifs) :

- . transfert au budget des affaires sociales des allocations versées aux demandeurs d'aide (- 86 MF)

- . suppression du Secrétariat d'Etat aux affaires culturelles internationales (- 1,06 MF)

- . transfert des frais d'entretien de véhicules au budget de la jeunesse et des sports (- 0,01 MF)

Au total, les mouvements croisés de crédits entre ministères font apparaître des transferts nets négatifs de 76,77 millions de francs.

- de l'incidence des mouvements de parité et de prix dans le monde.

"L'effet change-prix" mesure l'incidence des variations monétaires et des mouvements de prix à l'étranger sur les crédits du ministère dont 70 % des dépenses s'effectuent en devises hors de France.

Compte tenu d'une part de la remontée du dollar par rapport au franc et, d'autre part, des niveaux d'inflation à l'étranger, l'effet change-prix est cette année positif : les crédits doivent être majorés de 371 millions de francs, afin de maintenir les dépenses extérieures à niveau constant.

Hors transferts et hors effet de change, la hausse est de 5,4 %, soit une évolution en francs constants de + 2,61 %.

Budget des Affaires étrangères 1992
Présentation par nature de crédit

Nature des crédits	Montant (MF) 1991	Montant (MF) 1992	Part dans le total 1992	Variation LFI 1992/ 1991
Moyens des services (DO-Titre III) dont personnel	6.260,5 (3.571)	6.508,0 (3.651,0)	46,2 % (25,9 %)	+ 3,9 % (+ 2,2 %)
Interventions publiques (DO-Titre IV)	6.430,0	7.215,0	51,2 %	+ 12,2 %
Dépenses en capital (Titres V et VI)				
C.P.	383,5	370,0	2,6 %	- 3,4 %
(A.P.)	336,8	(417,0)	(100 %)	(+ 24 %)
Total (DO + CP)	13.074,0	14.094,0	100 %	+ 7,8 %

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

**Tableau récapitulatif de l'évolution du budget des affaires
étrangères
1991 - 1992**

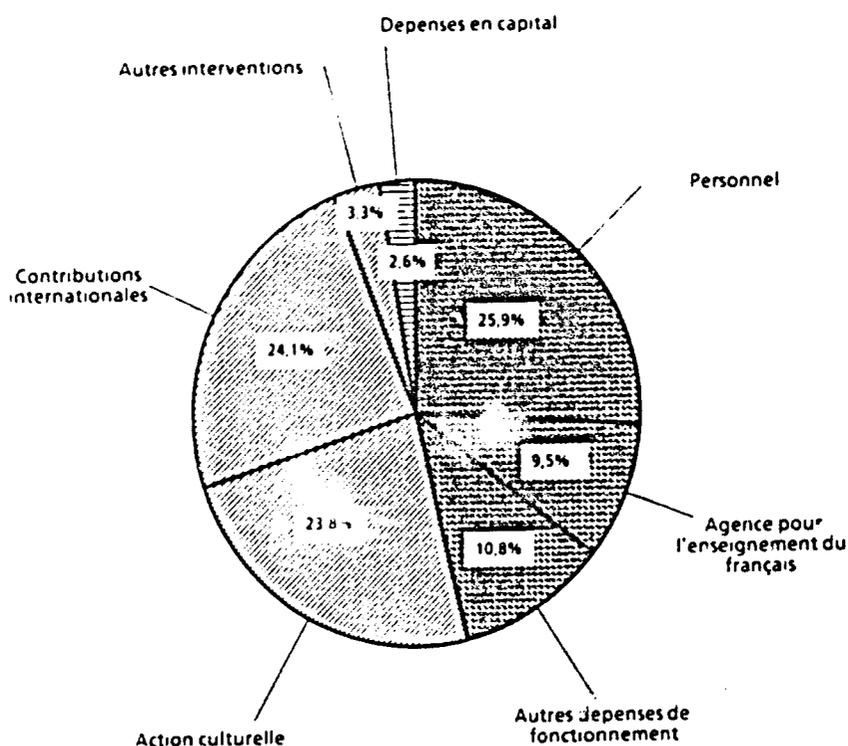
Mesures	Montant (MF)
Budget MAE 1991	13.074
+ Mesures acquises	+ 485
+ Mesures nouvelles : moyens des services	+ 216
+ Mesures nouvelles : interventions	+ 331
+ variation des crédits de paiement sur dépenses en capital	- 12
= Budget MAE 1992	14.094

b) Mesures nouvelles et répartition des crédits

Les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

- une réorientation des crédits d'intervention, avec une diminution importante des actions de coopération avec l'Europe de l'Est (de 618 MF en 1991 à 489 MF en 1992), compensée par des crédits supplémentaires dans les zones d'influence française (Maghreb, Indochine... + 213 MF).
- une augmentation très substantielle (+ 500 MF) des contributions internationales.
- la poursuite de l'action audiovisuelle extérieure (+111 MF).
- la traduction budgétaire de la politique d'action humanitaire (+ 100 MF).
- la traduction budgétaire du soutien à la desserte aérienne de Strasbourg : la subvention d'exploitation passe de 24,3 à 44,8 MF.
- des mesures d'économie, tant dans les emplois (102 emplois), le fonctionnement, les interventions (aide militaire...) et les relations culturelles (modification du régime d'octroi des bourses d'enseignement : - 25 MF).

La répartition des crédits par nature de crédits et par action s'établit comme suit :



Budget des affaires étrangères 1992
Ventilation des crédits par action

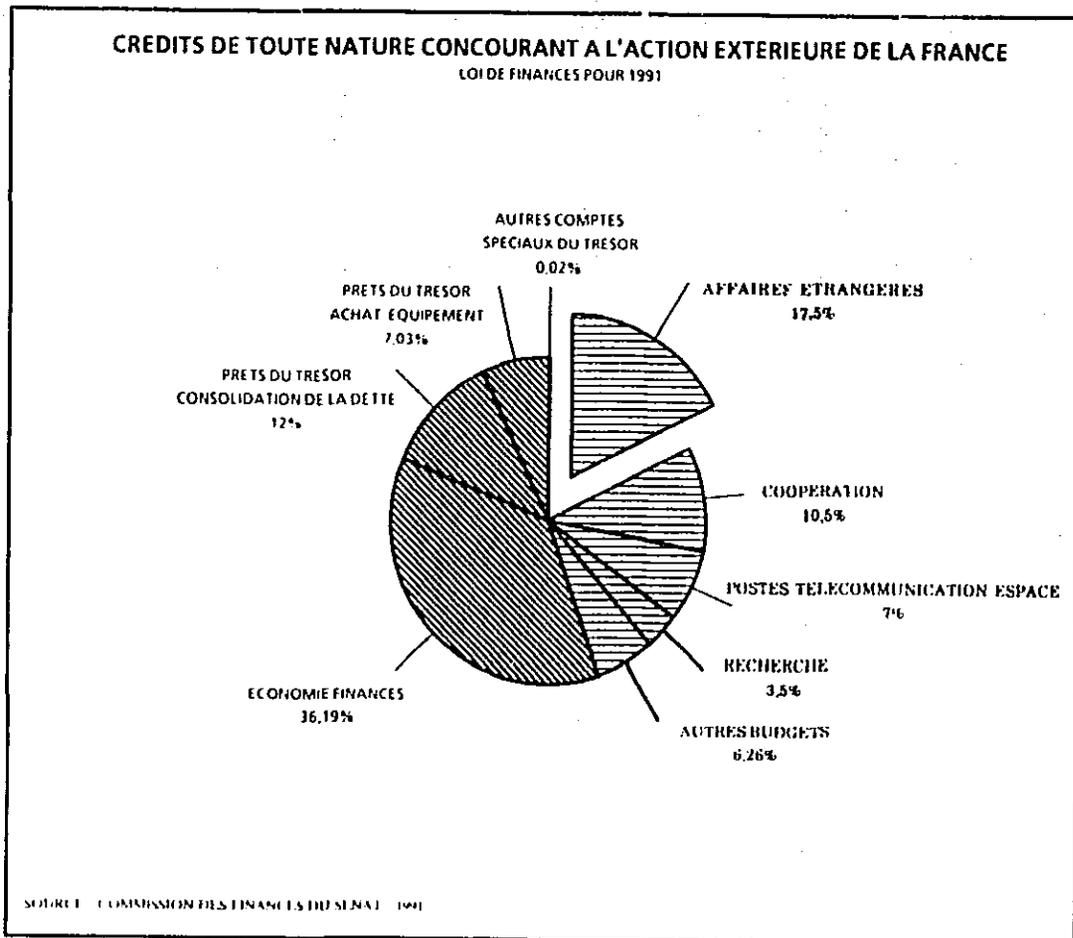
Actions	Montant 1991 (MF)	Montant 1992 (MF)	Part dans le total 1992	Variation 1992/1991
FONCTIONNEMENT				
01 Administration centrale	1 398,6	1 383,2	9,8 %	- 1,1 %
02 Services à l'étranger	3 219,4	3 332,2	23,6 %	+ 3,5 %
Sous-total fonctionnement	4 618,0	4 715,4	33,4 %	+ 2,1 %
BUDGET D'INTERVENTIONS				
03 Relations culturelles	4 939,4	5 249,6	37,2 %	+ 6,4 %
04 Affaires européennes	94,9	116,0	0,8 %	+ 22,2 %
05 Presse et information	55,5	67,5	0,5 %	+ 21,6 %
06 Contributions internationales	2 079,9	2 544,9	18,1 %	+ 22,3 %
07 Assistance et solidarité	293,2	216,1	1,5 %	- 26,3 %
08 Interventions de politique internationale	68,0	180,0	1,3 %	+ 165,0 %
09 Assistance militaire	118,8	109,5	0,8 %	- 7,8 %
10 Budget civil de recherche	812,2	895,0	6,4 %	+ 10,2 %
Sous-total interventions	8 455,0	9 378,6	66,6 %	+ 10,9 %
TOTAL	13 074,0	14 094,0	100 %	+ 7,8 %

2. Les dépenses d'action extérieure en 1991

L'ensemble des crédits d'action extérieure s'élève à 76 milliards de francs en 1991, en augmentation sensible par rapport à 1990 (+ 11,7 %). En revanche, le budget des affaires étrangères ne représente qu'une faible part de l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure. Cette part tend à diminuer (de 17,5 % du total en 1990, à 17,2 % du total en 1991) au profit -en France et sans compter l'incidence de l'action internationale de la communauté européenne- du ministère de l'économie, des finances et du budget (55,4 % du total des crédits en 1990, 56 % en 1991).

Les prêts du Trésor représentent à eux seuls 15,67 millions de francs en 1991, soit une somme supérieure au budget des affaires étrangères.

La répartition des crédits s'établit comme suit :



3. L'exécution des budgets antérieurs

Les rapports du contrôleur financier près le Ministre des affaires étrangères montrent clairement l'importance des mouvements de crédits. Deux phénomènes perturbent gravement l'exécution des budgets votés par le Parlement.

En premier lieu, il s'agit des mouvements de crédits qui affectent la gestion du ministère. Ces mouvements sont traditionnels mais importants. Ainsi, le ministère des affaires étrangères reverse au budget des charges communes les charges de pension (332 millions de francs en 1990). A l'inverse, les crédits du ministère sont abondés par des transferts de crédits en provenance d'autres ministères. Les principaux mouvements en 1990 s'établissent comme suit :

Mouvements de crédits entre ministères

Transferts venant du budget des charges communes	
Réceptions et voyages exceptionnels	+ 245 MF
Rapatriement de Français en Afrique et au Moyen Orient	+ 45,6 MF
Autres	+ 33,4 MF
Sous-total ministère des finances	294,0 MF
Transfert venant des autres Ministères	38,7 MF
TOTAL TRANSFERTS	332,7 MF

En second lieu, il s'agit des annulations de crédits qui, cette année, atteignent des proportions inégalées : 133 millions de francs ont été annulés en 1990, soit 1,1 % du budget initial, 458,5 millions de francs sont annulés en 1991 soit 3,5 % du budget initial. Alors que la situation internationale commandait de toute évidence un nouvel effort de la part de la France, le budget des affaires étrangères se voit amputé de près d'un demi million de francs. **De telles mesures ôtent toute crédibilité à l'action des pouvoirs publics.**

Le détail des annulations de crédits figure dans le tableau page suivante .

Annulations portant sur le budget des Affaires étrangères 1991-1992

(en milliers de francs)

Numéro du chapitre	Intitulé	LFI 90	Annulations 90	LFI 91	Annulations 91	LFI 92
Titre III						
31 90	Remunerations				15 773	2 661 616
31 98	Autres Remunerations	281 238	2 000	285 409	-	329 072
34 04	Frais de réceptions courantes	22 185		21 338	1 070	26 058
34 05	Informatique	128 855	21 440	136 673	6 830	144 648
34 90	Frais de déplacement	264 103	6 157	209 396	5 250	213 716
34 98	Fonctionnement courant	628 786	665	709 728	7 000	781 962
36 11	Subvention OUFCA	76 899	16 180			
36 20	Centre de conférences internat.	16 000		27 900	11 900	36 443
36 39	Enseignement français			1 273 364	8 220	1 339 970
	Total Titre III	5 431 171	46 942	6 260 343	45 332	6 508 051
Titre IV						
41 03	Desserte Strasbourg	24 300	13 220	26 300		46 800
42 10	Action culturelle et aide au développement	2 771 548		3 159 988	375 941	3 346 578
42 29	Assistance militaire	133 153	16 660	118 816		109 538
42 32	Contributions bénévoles	514 630		545 920	10 000	645 543
46 95	Retraites personnel au Maroc		170		120	184
46 94	Assistance aux Français à l'étranger et aux réfugiés en France	189 151	4 690	185 560	9 280	108 437
	Total Titre IV	6 032 802	34 740	6 430 145	395 391	7 215 308
Titres V et VI						
56 20	Immeubles relations culturelles	60 450	51 010	70 000	4 300	(Chap. 57-10)
57 10	Immeubles diplomatiques et consula.res	243 100		354 500	11 150	322 022
67 10	Subventions opérations immobilières	40 000	2 000			1 890
68 80	Subventions d'investissement - aide au développement	63 500	2 630	29 000	2 400	47 000
	Total titres V et VI	407 050	55 640	29 000	17 850	48 890
	Total général	11 871 023	137 152	13 073 988	458 574	14 094 277

B. LES MOYENS DES SERVICES

1. Le personnel

a) Les effectifs

En 1992 le ministère des affaires étrangères perdra 102 emplois, soit 1,1 % des effectifs.

Il faut remonter à 1984 pour constater une baisse aussi importante (la diminution considérable des effectifs en 1991, soit 1.559 emplois, est le résultat de la création de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger qui eut alors pour effet de soustraire des effectifs du ministère, une partie des personnels qui était jusque là sous sa responsabilité).

Aucune leçon semble-t-il n'a donc été tirée des avertissements des parlementaires de toutes tendances et du constat dressé par la Commission de modernisation du ministère il y a six ans (dit rapport "VIOT").

Le rapporteur spécial de la Commission des finances du Sénat, M. Josy Moinet, relevait déjà en 1987, la marginalisation du ministère opérée au cours des années 77-84 : *"Le quai d'Orsay, notait-il, est le seul département ministériel, avec le secrétariat d'Etat aux anciens combattants, dont les effectifs diminuent depuis 1977. Le Ministre des affaires étrangères n'a pu profiter des créations d'emplois entre 1981 et 1983, et a contribué depuis 1984, pour 2 %, aux suppressions d'emploi alors qu'il ne rassemble que 0,6 % des personnels concernés.Au cours de la période 1981-1984, tandis que tous les autres ministères civils voyaient leurs effectifs augmenter (de 5,4 % en moyenne), les deux ministères chargés des affaires extérieures perdaient, à eux deux, 7 % de leurs personnels."*

Une remise à niveau partielle fut, il est vrai, opérée en 1989. Las, trois ans plus tard la tendance baissière se poursuit, avec un rythme jamais égalé.

Il n'est pas dans l'intention de votre commission de défendre par principe un quelconque pré carré ou une situation acquise, mais les évènements internationaux survenus depuis deux ans sont-ils, aux yeux du Ministère, si mineurs qu'ils autorisent une telle évolution, un tel retrait ?

Sur longue période, l'évolution des effectifs s'établit
comme suit :

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Administration centrale	2 733	2 758	2 765	2 767	2 802	2 873	2 877	23 012	
Services diplomatiques et consulaires	4 459	4 424	4 409	4 328	4 262	4 347	4 677	5 122	
Services culturels			779	765	734	735	447		
Etablissements culturels	4 069	3 973	3 137	3 016	2 914	2 809	2 774	1 082	
TOTAL	11 261	11 160	11 090	10 876	10 712	10 814	10 775	9 216	9 216

* Note : il n'est pas possible de comparer les effectifs des années 1990 et 1991 compte tenu de l'importance des transferts, liés à la création de l'agence de l'enseignement français..

Les diverses mesures concernant les effectifs (créations, suppressions et transformation d'emplois) sont présentées dans le tableau suivant. Les principaux mouvements portent sur les points suivants :

en création :

- + 25 postes de gardes de sécurité
- + 21 postes pour assurer le fonctionnement d'une école consulaire

en suppression :

- 42 postes à l'administration centrale
- 80 postes dans les services à l'étranger

Tableau récapitulatif des principales créations, suppressions, transformations d'emplois

Créations			Suppressions			Transformations	Repyramidages
Poste	Nombre	Coût MF	Poste	Nombre	Coût MF		
Ecole consulaire	+ 21	+ 6,84	Administration centrale	- 42	- 5,17	2 administ. civils--- > 1 chef de service	133 emplois C.D. (protocole 1990)
Gardes de sécurité	+ 25	+ 6	Postes diplomatiques	- 80	- 26,48	3 interprètes classe normale--- > classe fonctionnelle	1 contractuel
(Cabinet S.E. - Action humanitaire	+ 14	+ 3,64	Enseignants établissements culturels	- 23	- 7,49	2 emplois de paicrie-- > 2 secrétaires adjoints	210 ouvriers et agents techniques
Emplois Agence AEFÉ	+ 15	n.d.	Enseignants Agence AEFÉ	- 38	- 3,17	6 Sec. gén. administratifs--- > 6 sec. gén. de Chancellerie	28 contractuels enseignants services culturels
			(Cabinet S.E. Relations culturelles)	(- 13)	-(1,06))	1 Conservateur d'archives--- > 1 Conservateur de 1 ^è .e classe	76 contractuels enseignants établissements

b) Les crédits

Les dépenses de personnel (hors personnels de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger) s'élèvent à 3,65 milliards de francs, en augmentation de 2,2 %. L'ensemble représente 25,9 % du budget des affaires étrangères.

Les dépenses se répartissent comme suit :

Rémunérations administration centrale	387,7 MF
Indemnités administration centrale	89,5 MF
Rémunérations services à l'étranger	2 202,0 MF
Indemnités services à l'étranger	86,4 MF
Rémunérations et établissements culturels	398,0 MF
Indemnités établissements culturels	2,8 MF
Pensions	365,0 MF
Charges sociales	117,6 MF
Autres	1,0 MF
TOTAL	3.650,0 MF

Parmi les mesures nouvelles, on peut noter la poursuite des repyramidages des corps de catégorie C et D et l'application du protocole sur la grille de la fonction publique, entraînant notamment une nouvelle bonification indiciaire pour les agents de l'administration centrale égale à 1,145 million de francs.

A l'étranger, l'incidence de l'effet change sur les seules rémunérations et indemnités représente un surcoût de 24,7 millions de francs.

A noter également, la progression importante des crédits de formation, conséquence de la signature en 1991, d'un accord cadre entre le Ministre d'Etat et toutes les organisations syndicales (sauf la C.G.T.).

La progression prévue des crédits correspondants (14,3 MF en 1991, 22,3 MF dans le projet de loi de finances pour 1992) permettra de transcrire dans la réalité l'impulsion donnée par l'accord-cadre, aussi bien en augmentant le nombre de bénéficiaires d'actions de formation (5861 en 1991) qu'en améliorant la qualité et la diversité de ces formations (outre les formations linguistiques et à

l'informatique, des formations au management et à la gestion sont entre autres organisées).

c) Les mesures touchant aux conditions de travail

• la crise du recrutement

Le ministère des affaires étrangères souffre d'un déficit en agents des catégories A et B. Ce déficit, qui entraîne une très grande difficulté à assurer la relève des agents dans des délais convenables, se traduit par un défaut d'encadrement, notamment dans les postes de petite taille. A effectif total comparable, et avec un nombre de représentations diplomatiques et consulaires inférieur, le ministère des affaires étrangères allemand dispose de 250 agents de catégorie A de plus que le Qai d'Orsay.

S'agissant de la catégorie A, la poursuite du recrutement d'attachés d'administration centrale permet de mieux satisfaire les besoins en personnel administratif d'encadrement. Cependant, les difficultés de recrutement dans les autres corps demeurent.

La réforme du concours de secrétaire des affaires étrangères (Orient) a redonné une certaine dynamique à cette filière de recrutement, mais le taux de sélection reste encore très faible, par comparaison avec les autres concours de catégorie A. La diminution du nombre d'emplois offerts à la sortie de l'ENA (qui passe de 8 en 1991 à 7 en 1992 en dépit de l'accroissement de l'effectif des promotions) vient renforcer cette difficulté.

Le ministère des affaires étrangères poursuit ses efforts afin de résoudre cette crise du recrutement. A court terme, le détachement au sein du ministère d'agents d'autres administrations a été favorisé ; 12 emplois seront offerts au prochain concours de secrétaire des affaires étrangères (Orient) et une dizaine pourrait l'être au prochain concours de secrétaire adjoint des affaires étrangères ; 12 attachés d'administration centrale seront recrutés en 1992. Cette année, il sera fait un accueil plus large aux anciens élèves de l'ENA. A plus long terme, une réflexion est engagée sur l'organisation de concours spéciaux de recrutement (par exemple pour les candidats admissibles au concours de l'ENA) et sur l'accroissement du nombre d'emplois mis au concours de secrétaire adjoint des affaires étrangères.

En ce qui concerne la catégorie B, la difficulté de combler le déficit ne tient pas tant à une crise du recrutement qu'à un manque d'emplois budgétaires. Les orientations du projet de loi de finances pour 1992, qui prolongent la mise en oeuvre des gels d'emplois dès 1991, ne permettent pas au ministère des affaires étrangères d'espérer une amélioration de la situation à court terme. Ce déficit en agents d'encadrement dans les postes crée de réelles difficultés au Département eu égard au nécessaire renforcement de son dispositif, notamment en matière de visas.

Les difficultés de recrutement touchent également les secteurs de l'informatique et des constructions. Le service du personnel a entrepris, en collaboration avec les services concernés, un réexamen des dispositions relatives à ces agents, pour lesquels le ministère se trouve en concurrence avec les entreprises du secteur privé, qui sont fréquemment en mesure d'offrir des rémunérations très supérieures à celles actuellement proposées au sein du département.

• le renforcement de la mobilité interne des agents (double vocation)

La mobilité des agents est une donnée essentielle de la politique de gestion du personnel du ministère. Elle comprend deux aspects : les changements d'affectation à l'étranger, de poste à poste, et l'alternance entre l'administration centrale et l'étranger (double vocation). L'objectif est qu'à l'étranger, comme à l'administration centrale, la durée d'une affectation n'excède pas en moyenne trois ans.

La mobilité à l'étranger et la double vocation ont été mises en oeuvre en 1991 après une très large concertation avec les organisations syndicales.

Dès cette première année d'application, le taux de réponse à la "transparence" (état des postes destinés à se libérer dans l'année) a augmenté, passant de 31 % en 1990 à 41 % en 1991 pour la catégorie A, et 70 % à 92 % pour la catégorie B. Ce taux devrait encore s'accroître en 1992, dans la mesure où de nombreux agents, qui se sont vu accorder une prolongation de séjour d'un an en 1991, changeront d'affectation lors du mouvement 1992.

• la substitution de personnels contractuels étrangers aux personnels français détachés

Comme on l'a vu, 80 postes seront supprimés dans les services à l'étranger. Ces suppressions de postes devraient être toutefois compensées par le recrutement, sur place, d'auxiliaires étrangers. Une telle substitution est parfaitement acceptable s'agissant de personnels d'exécution, mais ne pourrait se renouveler ou s'étendre à d'autres catégories sous peine de compromettre gravement notre outil diplomatique.

Au-delà de cet aspect qui touche le fonctionnement même du ministère, cette mesure révèle l'importance des "effets pervers" des lois apparemment sociales, telle que la loi de titularisation des postes contractuels (dite loi LE PORS) puisque, pour éviter d'avoir à titulariser d'éventuels contractuels nationaux, le Quai d'Orsay se voit contraint de recruter du personnel vacataire étranger !...

• Le rapport d'audit

Le ministère des affaires étrangères a demandé à cabinet privé, le cabinet Bernard Brunhes, d'établir un audit sur le fonctionnement des services du Quai d'Orsay. Le rapport, assez critique, a été remis à la fin de 1990.

Concernant l'organisation du ministère, le consultant relève la faiblesse de la prévision, la très forte concentration des responsabilités et la lourdeur administrative qui caractérisent l'organisation et la gestion des ressources humaines et des moyens matériels et financiers du ministère des affaires étrangères. Le journal "Le Monde" du 10 février 1991 évoquait, exemples à l'appui, "les surprenantes lacunes et les négligences diverses des diplomates et de leur administration".

A partir de ce constat, Bernard Brunhes Consultants souligne la nécessité d'accélérer la modernisation des outils de gestion mais surtout d'introduire ou de précipiter le changement dans les méthodes et les procédures.

Plusieurs recommandations du rapport Brunhes ont été prises en compte et ont fait l'objet d'études ou d'une mise en oeuvre totale ou partielle (mise en place d'une gestion déconcentrée dans les postes à l'étranger, amélioration de l'utilisation de l'informatique, etc...).

Selon le ministère, "l'étude réalisée par le cabinet Brunhes n'a pas remplacé celles qui avaient été précédemment conduites en interne. Elle leur a apporté un complément indispensable et servi de révélateur à des analyses dont la pertinence ne faisait pas de doute, mais empreintes d'un conformisme certain qui tenait en partie à la difficulté pour un corps social de voir autre chose que ce qu'il a coutume ou envie de voir."

Le département saura-t-il aujourd'hui passer de l'analyse à l'action ?

2. Les autres dépenses de fonctionnement

Le budget 1992 comporte pour l'essentiel des mesures d'ajustement (matériel, fonctionnement courant, chiffre et transmission et surtout "effet change"...). Quelques points peuvent, toutefois, être notés.

Ainsi, à quelques exceptions près, le ministère subit une contraction de l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant. Des économies, souvent insignifiantes, portent sur des postes budgétaires de banale intendance, ce qui rend ces économies dérisoires, à la fois dans leur montant et dans leur principe.

• quelques hausses peuvent être relevées

Les *dépenses de sécurité* sont majorées de 40,4 millions de francs, dont 32 millions pour les postes diplomatiques et consulaires (en sus de la création de 25 postes de gardes).

La *création d'une école consulaire* revient au total à 6,64 millions de francs, répartis pour moitié en dépenses de personnel (21 emplois créés) et en dépenses de fonctionnement. Cette école est destinée aux agents de tous les niveaux hiérarchiques ayant vocation à servir dans les consulats afin de les initier et de les perfectionner aux procédures consulaires. La formation porte sur tous les secteurs d'activité d'un consulat : formation juridique, comptable, informatique, etc...

Les *frais de réception et de voyages* passent de 121,3 millions de francs à 129 millions de francs, soit + 6,6 %. Ce poste est traditionnellement sous-évalué. A noter toutefois que les réceptions et voyages exceptionnels sont également financés par le budget des charges communes : 245 millions de francs ont été transférés à ce titre en 1990, soit plus du double de la dotation inscrite au budget des affaires étrangères.

L'O.F.P.R.A. : après le doublement en 1991 des moyens affectés à l'Office de Protection des Réfugiés et Apatrides (O.F.P.R.A.), la dotation de 1992 est purement reconduite en francs courants à 103,6 millions de francs. Votre commission note toutefois que le budget prévisionnel de l'O.F.P.R.A. fait état d'une somme légèrement différente, soit 118,5 millions de francs, "pour tenir compte des instructions du Gouvernement qui demande à l'Office d'augmenter le nombre d'entretiens avec les candidats réfugiés et d'installer des antennes aux aéroports afin d'accélérer la procédure". Ce budget a été construit sur une prévision de 60.000 premières demandes à l'office (65.000 en 1991).

En marge de l'O.F.P.R.A., il peut être noté une mesure nouvelle de 7 millions de francs destinée à la prise en charge des frais de voyages des réfugiés autorisés à être réinstallés en France. Les crédits d'assistance aux réfugiés étrangers se montent ainsi à 10,6 millions de francs (sans compter les 77 millions de francs de crédits correspondant aux allocations versées aux demandeurs d'asile versées

par le service social d'aide aux émigrants, transférés du budget des affaires sociales).

● A l'inverse, le ministère tente de trouver des économies mineures sur les dépenses d'intendance. Les postes diplomatiques et consulaires sont les premiers touchés par ces mesures souvent dérisoires.

Quelques exemples peuvent être donnés :

. *frais de déplacement* (chap. 34-90) : l'enveloppe globale passe de 209,4 millions de francs en 1991 à 213,7 millions de francs en 1992, soit une augmentation apparente de 3,6 millions de francs. En réalité, cette majoration ne provient que du seul effet change, les frais de déplacement du ministère des affaires étrangères diminuent en 1992 de 4,61 millions de francs.

. *téléphone* (chap. 34-93) : l'enveloppe globale passe de 55,56 millions de francs à 53,95 millions de francs soit une diminution de 1,7 million de francs ! Certaines chancelleries sont d'ores et déjà très "justes" sur ce poste.

. *matériel et fonctionnement courant des postes à l'étranger*. La baisse paraît significative : 551,6 millions de francs en 1991, 591,3 millions de francs en 1992 soit + 39 millions de francs en un an. Mais, cette hausse provient pour l'essentiel du renforcement de la sécurité (+ 32 millions de francs) et de l'effet change (+ 20,7 millions de francs). En réalité, le fonctionnement courant subit bien une mesure d'économie de 17 millions de francs.

Ainsi, hors crédits de sécurité, les moyens de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires régressent ou progressent très faiblement. Cette situation conduit actuellement le Département à procéder à une étude en vue de circonscrire au plus près les besoins au travers de ratios tenant compte des spécificités des postes les plus représentatifs.

Pour de nombreux postes, la situation devient critique. Ces économies "de bout de chandelle" dans le contexte international actuel est dérisoire, et, pour certaines, irresponsables.

Le ministère ne pourrait, sans risque grave, continuer de mener une politique "d'économies budgétaires" sur les postes de fonctionnement courant.

3. Les investissements

Les crédits d'investissement connaissent une évolution contrastée en 1992. L'ensemble des dotations en capital se monte à 370,9 millions de francs en crédits de paiement, contre 383,5 millions de francs en 1991 (soit une baisse de 3,3 %) et 417 millions de francs en autorisations de programme, contre 336,8 millions en 1990 (soit une hausse de 23 %).

a) Les opérations en métropole

- Le centre de conférences internationales de Paris est certainement le principal investissement du ministère pour les prochaines années.

Cet investissement échappe toutefois à son budget, puisque, on s'en souvient, la construction du Centre devrait être financée par la vente de l'ancien hôtel Majestic, aujourd'hui utilisé par les services du ministère, à proximité des locaux de la rue Lapérouse. Votre commission s'était étonnée l'année dernière de cette procédure et notait que *"sauf erreur, le ministère de la culture n'a, jusqu'à présent, vendu aucun de ses immeubles pour financer l'Opéra de la Bastille ou la très grande Bibliothèque. Le ministère de l'économie, des finances et du budget a également financé la construction de ses nouveaux locaux, rue de Bercy, sans céder d'autre bien."*

Le ministère des affaires étrangères fait donc exception. La vente de l'hôtel Majestic à un groupe hôtelier devrait intervenir fin 1992. La vente devrait financer **une partie** du coût de la construction du nouveau centre estimé à 2,7 milliards de francs. Le ministère vient toutefois de communiquer une brève note sur ce sujet, reproduite ci-après.

Le financement de la construction du centre de conférences internationales.

En 1991, la subvention de l'Etat pour le fonctionnement de l'établissement public, après régulations budgétaires, est de 26.71 MF. A ce montant se sont ajoutées 0.24 MF de recettes d'exploitation. L'établissement disposait de 45 emplois.

En 1992, la subvention prévue dans le projet de loi de finances est de 36,44 MF, les recettes d'exploitation de 0,39 MF, et 10 emplois nouveaux seront créés.

Le montant de l'enveloppe consacrée à l'opération est fixé à 2750 MF TTC.

Les études relatives aux coûts de fonctionnement sont actuellement en cours. Il apparait donc prématuré d'avancer un chiffre fiable à ce stade.

S'agissant du financement de cet investissement 38 MF ont été accordés en AP et CP en 1990. Ces moyens ont été complétés par le recours à l'emprunt conformément aux décisions gouvernementales.

Une enveloppe d'emprunt d'un montant de 374 MF est actuellement autorisée destinée à couvrir les besoins jusqu'au début du second semestre 1992.

La procédure de vente par adjudication aux acquereurs potentiels de l'Hôtel Majestic qui est du ressort du Secrétariat d'Etat aux grands travaux et non pas de celui du Ministère des Affaires Etrangères, vient de commencer. Aucune donnée ne permet de prévoir aujourd'hui, que le prix de vente du bâtiment ne financera pas l'investissement envisagé.

ENVELOPPE FINANCIERE GLOBALE

en MF

Travaux construction prix-plafond	1 828
Travaux annexes	72
Prestations intellectuelles	316
Assurances	29
Aléas	67
Sous-total	----- 2 312
T V A	430
Oeuvres contemporaines	8
TOTAL MF TTC	----- 2 750 =====

Les crédits de fonctionnement assurant le financement de l'équipe chargée de passer des contrats et suivre les travaux (démolition, construction,...) sont majorés de façon significative, puisqu'ils passent de 18 millions de francs en 1990 à 27,9 millions de francs en 1991, et 36,4 millions de francs en 1992. Cette augmentation finance la création de 10 postes supplémentaires.

A l'exception du centre de conférences internationales, le ministère ne mène en métropole que des opérations relativement mineures.

60 millions de francs en autorisations de programme (70 en 1991) et 43 millions de francs en crédits de paiement sont inscrits à cet effet. A noter toutefois que les dépenses de construction sont périodiquement remises à la hausse.

La cantine, sur l'esplanade des Invalides a été achevée en septembre 1991. Le coût total a été de 19 millions de francs (coût prévisionnel estimé en 1990 : 17,2 millions de francs).

Les aménagements du Quai d'Orsay sont prévus entre 1992 et 1994. L'appel d'offres sera lancé fin 1991. Le coût global est évalué à 70 millions de francs (coût prévisionnel estimé en 1990 : 35 millions de francs).

La construction d'un nouvel immeuble à Nantes, permettant d'accueillir les services de l'Etat civil, s'échelonne entre 1991 et 1993. Les appels d'offres ont été lancés en juillet 1991. Le coût prévisionnel est actuellement évalué à 184 millions de francs (coût prévisionnel estimé en 1990 : 170 millions de francs).

b) Les opérations à l'étranger

La carte diplomatique et consulaire, ainsi que les implantations des établissements culturels suivent les bouleversements en cours.

Les ouvertures de postes portent sur quelques zones bien précises.

Une des modifications principales de la carte diplomatique et consulaire en cours ou prévisible, concerne l'Europe Centrale et l'Europe de l'Est. Le processus, entamé par l'ouverture d'un consulat général à Kiev en 1990, se poursuit avec l'ouverture d'un consulat général à Leipzig et de trois ambassades dans les pays Baltes.

Un consulat général à Canton sera aussi ouvert à l'automne 1991 et nous projetons de réouvrir l'ambassade à Phnom Penh dans les mois à venir.

Les fermetures de postes sont nombreuses, pour des raisons distinctes

La deuxième tendance notable de la carte diplomatique et consulaire concerne en effet notre réseau de consulats européens. L'échéance du 1er janvier 1993 rend des ajustements nécessaires, par la fermeture des consulats en surnombre : les consulats généraux de Liverpool et Rotterdam ont été fermés au 1er Août, celui d'Innsbrück le sera au 31 août.

Compte tenu des contraintes budgétaires qui sont celles du ministère des affaires étrangères, il est vraisemblable qu'il lui faudra fermer d'autres postes consulaires, là où la communauté et les intérêts français n'en pâtiraient pas, notamment en Afrique et en Europe occidentale.

En raison de leur faible activité, le consulat de Fianarantsoa (Madagascar) et la chancellerie détachée de Nouadhibou (Mauritanie) ont été fermés le 1er août 1991.

La dégradation du climat politique, combinée à des difficultés immobilières locales, nous a conduit à décider la fermeture du consulat général de Constantine ; de même, la situation à Mogadiscio et à Monrovia nous a contraints à évacuer notre ambassade. Le cas de ce poste devra être examiné à la lumière des développements de la situation intérieure dans ce pays.

Sur le strict plan financier, le ministère mène de nombreuses opérations. Les autorisations de programme augmentent de 24 % en 1992. En 1991 certaines opérations ont été achevées : Chancellerie de Bogota et d'Islamabad. En 1992, de nombreuses opérations vont commencer, au premier rang desquelles le lycée français de Tokyo dont le coût est évalué à 624 millions de francs, entièrement gagé par la revente des bâtiments actuels du lycée évalué à 860 millions de francs.

On peut également noter le dérapage sensible du coût des nouveaux services culturels de Madrid, aujourd'hui estimés à 77 millions de francs (contre 55 millions de francs en 1991). Les principales opérations se présentent comme suit :

Opérations à l'étranger
(source questionnaire budgétaire)

Lieu	Nature de l'opération	Durée	Coût (millions de francs)
Londres	Résidence	1992-1993	77
Madrid	Services culturels	1991-1993	77
Maroc	Lycée Chateaubriand	1992-1994	200
Prague	Centre culturel	1992-1993	13
Budapest	Institut culturel	1991-1992	70
Tunis	Centre culturel	1992-1993	40
Hanoi	Chancellerie	1992-1993	40
Mexico	Chancellerie	1991-1993	110
Santiago	Institu culturel	1992-1993	30
Islamabad	Résidence	1991-1992	27
Tokyo	Lycée français	1992-1994	624

• Le non-investissement : le logement des agents à l'étranger.

Le budget 1992 confirme l'arrêt amorcé en 1991 et la fin de la politique d'acquisition de logements au bénéfice des agents en poste à l'étranger.

Statutairement, seuls les ambassadeurs et les gardes de sécurité ont droit au logement. En 1990, 157 résidences et 373 logements leur sont affectés. Dans les postes importants, le ministère a conduit une politique d'acquisition de logements pour aider les agents en poste. 40 % des agents sont logés dans des logements, soit pris à bail par l'Etat, soit dont il est propriétaire.

Hélas, la dotation inscrite à cet effet à été supprimée en 1991. Votre rapporteur ne peut que confirmer son appréciation formulée l'année dernière.

"L'année retenue pour cette inversion de tendance paraît être particulièrement mal choisie dans la mesure où les professionnels considèrent qu'il y a actuellement un retournement de tendance, après la longue période de hausse de prix, dont le Département aurait pu bénéficier (New-York, Tokyo)."

Il convient également de remarquer que le Département et ses agents sont confrontés à des hausses très sensibles de loyers dans de nombreux pays, Inde, Corée du Sud et surtout dans les pays d'Europe orientale où les prix facturés à l'occasion des changements de bail sont sans comparaison avec les anciens. Il s'agit là d'une source de difficulté nouvelle pour la gestion du ministère."

II - PRESENTATION DES ACTIONS DU MINISTERE

A. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

1. Evaluations

Toutes contributions confondues, contributions obligatoires, bénévoles et contributions aux organismes de recherche, la participation de la France aux organisations internationales s'élève à 3.400 millions de francs, soit 24,1 % du total du budget. L'ensemble progresse de + 19,4 % par rapport à 1991.

Ces contributions se répartissent comme suit :

Détail des contributions du ministère aux organisations s internationales

(millions de francs)

	Organisations non scientifiques	Organisations scientifiques	Total	Variation 1992/1991
Contributions obligatoires	1 893	862	2 755	+ 19,8 %
Contributions volontaires	643	2,1	645	+ 18,3 %
Total	2 536	864	3 450	+ 19,4 %

En 1991, la France contribue à titre obligatoire à plus de 100 organisations internationales (non scientifiques) pour des contributions qui s'échelonnent entre 293 millions de francs (O.N.U.) et 4.920 francs (Commission internationale pour l'épreuve des armes à feu portatives). La France contribue également, à titre bénévole, à 60 organisations internationales par des contributions qui s'échelonnent entre 40 millions de francs (UNICEF) et 5.254 francs (organisation internationale des transports à câble).

Les dix principales contributions en 1991 s'établissent comme suit (en millions de francs) :

Contributions obligatoires		Contributions bénévoles	
ONU	293	UNICEF	40
OTAN	137	UNREF (Haut Commissariat aux Réfugiés)	36,5
Conseil de l'Europe	111	Centre International pour l'Enfance	23
OAA (agriculture et alimentation)	105	FNUDI (Fonds des Nations Unies pour le Développement)	14
OMS (santé)	103	FNULAD (Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues)	10,2
UNESCO	91	FNUAP (Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population)	5,5
OCDE	85	Programme alimentaire mondial	4,9
AIEA (Agence Internationale pour l'Énergie Atomique)	80	AIEA (Fonds volontaire de l'agence internationale de l'énergie atomique)	3,4
OIT	70	Programme pour le développement de la communication	2,6
		Réfugiés - coordination Afghanistan	2

La contribution à l'organisation européenne de recherche nucléaire représente, à elle seule, 658 millions de francs, soit autant que les quatre principales contributions civiles.

2. Observations

• *Les versements aux budgets des organisations internationales connaissent une augmentation sensible. Cette évolution est due à plusieurs causes :*

- la création en cours d'année de missions d'observation et de forces d'urgence des Nations Unies : MONUIK (Irak-Koweït), MINURSO (Sahara Occidental), ONUSAL (Salvador), extension de l'UNAVEM (Angola) ;

- les dérogations à la croissance zéro en termes réels justifiées par un contexte politique exceptionnel (Conseil de l'Europe, C.S.C.E., accords de Schengen) ;

- le rattrapage des sous-évaluations des contributions aux organismes de recherche, notamment la contribution au C.E.R.N. (hausse du franc suisse, inflation à Genève, augmentation de la quote-part française) ;

- les paiements des arriérés contribuent également à donner aux organisations une nouvelle "aisance financière".

• *Les difficultés financières de nombreuses organisations internationales se résolvent en effet très lentement, sous l'effet du paiement des arriérés, notamment américains. Ces arriérés restent importants.*

	Arriérés US	Arriérés totaux
ONU	296,2 M\$	402,9 M\$
FNUOD	1,0 M\$	16,1 M\$
FINUL	127,4 M\$	281,7 M\$
OAA	129,8 M\$	162,5 M\$
OMS	27,2 M\$	43,8 M\$

Depuis 1985, les Etats Unis ont appliqué une politique de pression financière sur le système des Nations Unies afin d'obtenir la

réforme du système de gestion qu'ils considéraient comme mauvais. Les Etats Unis n'ont payé que la moitié de leurs contributions obligatoires, ce qui représente depuis 1985 des arriérés considérables. Dans son rapport annuel sur la situation financière de l'ONU, son secrétaire général ne cachait toutefois pas les difficultés de financement. La Tribune de l'Expansion du 27 novembre 1991 titrait d'ailleurs "l'ONU : des finances en déroute". Au 31 octobre, le total des arriérés des contributions au titre du budget régulier et des opérations de maintien de la paix, frôle 1 milliard de dollars. A l'automne 1990, toutefois, le Congrès a accepté de revenir sur cette politique et a voté le projet de budget prévoyant le paiement total des contributions américaines 1990 ainsi que le rattrapage des arriérés selon un plan de cinq ans par annuités de 20 %. Ce plan, qui avait été refusé par le Congrès en 1989, devrait permettre aux organisations de retrouver une situation de trésorerie plus saine.

• Les difficultés financières du Comité international de la *Croix Rouge* sont apparues plus récemment. Elles sont dues à la multiplication des opérations dont il a la charge et à l'insuffisance des ressources disponibles, notamment face aux opérations d'urgence qui se déclarent en cours d'exercice.

Le budget du C.I.C.R. se décompose en deux parties : le budget siège, qui couvre les actions de support diplomatique et opérationnel des actions d'urgence, et le budget des opérations de terrain, qui couvre les actions de protection (visite et échanges de prisonniers, constat des atteintes au droit humanitaire) et d'assistance matérielle.

Durant tout l'exercice 1990, le C.I.C.R. a dû gérer un manque de ressources chronique. Le budget des actions d'urgence est resté largement déficitaire : sur un total de 387 millions, le C.I.C.R. n'a reçu que 235 millions, laissant un déficit de 52 millions. Deux actions ont été particulièrement déficitaires : celle menée en faveur des Afghans et celle en faveur des Palestiniens des Territoires occupés.

Notre contribution au C.I.C.R. est passée de 13 millions de francs en 1987 à 20,6 millions cette année. Ceci représente une augmentation non négligeable. Toutefois, cette croissance significative permet tout juste à notre pays de figurer au dernier rang des 14 principaux contributeurs (1) car les autres pays contributeurs

1 Les principaux contributeurs sont la Suisse, les Etats Unis, la CEE, la Suède, le Royaume Uni, l'Allemagne, la Finlande, l'Italie, le Canada, le Japon, le Danemark, les Pays Bas, la Norvège et la France

ont eux aussi fait progresser leur contribution. Sa contribution représente 1,13 % du budget total du C.I.C.R.

• L'Institut du Monde Arabe

Les difficultés de l'Institut liées à l'absence de versements des contributions de la plupart des pays membres sont chaque année évoquées par la Commission des finances. La France a été le seul Etat membre à verser régulièrement sa quote part annuelle (60 millions de francs). Les vingt Etats arabes devaient, à eux tous, déboursier 40 millions de francs. Chaque année, entre cinq et huit pays seulement honoraient leur engagement. La situation s'est aggravée en 1990 avec la crise du Golfe. Depuis la fin du conflit, les versements ont repris. L'Arabie Saoudite, le Koweït et la Tunisie ont fait savoir qu'ils honoreront leurs engagements.

Il est proposé de reproduire ci-après la note du ministère établie en réponse au questionnaire parlementaire relatif à la situation financière de l'Institut.

Le coût de la construction de l'Institut est évalué à 405 MF, valeur fin de travaux, dont plus de 251 MF ont été assurés par la France. Le budget de fonctionnement est, couvert pour 60% par une contribution du gouvernement français, le solde devant l'être par les Etats arabes. L'irrégularité des versements a cependant été à la source de difficultés croissantes pour l'Institut, dont les activités ont continué d'être programmées en fonction de ressources théoriques supérieures aux ressources effectives. A la suite d'exercices déficitaires palliés, par des prélèvements sur les ressources de trésorerie, et les produits financiers, la structure du bilan de l'I.M.A. est désormais fragilisée.

Evolution du déficit d'exploitation :

1988	1989	1990
- 23.417	- 39,265	- 29,749 (MF)

En 1991, un effort de redressement vigoureux a été engagé par l'Institut pour stopper la dérive de ses dépenses et atteindre l'objectif d'équilibre financier. Ces efforts ont commencé de porter leurs fruits, et devraient faire sentir leur plein effet en 1992 (ou l'équilibre doit normalement être atteint); l'action de redressement porte sur trois domaines :

- compression des dépenses de personnel : les effectifs, qui avaient gonflé pour atteindre le niveau de 190 en 1989, ont été ramenés à 153 (septembre 1991), l'objectif étant à terme de stabiliser l'effectif à 155 personnes.

- des restrictions ont commencé d'être appliquées aux dépenses de prestation de services externes, sur lesquelles une dérive importante avait été constatée.

- l'Institut recherche les moyens d'assurer un meilleur autofinancement de ses activités, notamment les grandes manifestations culturelles susceptibles d'attirer des concours extérieurs.

Parallèlement à l'effort de redressement de la gestion, une réflexion d'ensemble est engagée sur la définition des missions et des statuts de l'IMA, l'objectif étant d'aboutir à la mise en place d'un cadre contractuel assurant à l'IMA une meilleure stabilité de son financement en contrepartie d'engagements précis sur sa gestion./.

- En dépit d'une augmentation sensible du montant des contributions bénévoles, la France n'a pas amélioré son rang dans l'ordre des contributions. La France reste au 13ème rang des contributeurs du système des Nations Unies avec 2,24 % des contributions totales.

B. LES ACTIONS EN DIRECTION DES FRANCAIS A L'ETRANGER

1. L'enseignement français à l'étranger

a) Les crédits

Les crédits de fonctionnement pour l'enseignement français à l'étranger passent de 1.273 millions de francs en 1991 à 1.340 millions de francs en 1992, soit une augmentation de 5 % et un supplément de crédits de 67 millions de francs.

95 % des crédits vont à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (1.275 millions de francs). Le solde va à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie.

Les crédits de l'agence augmentent de 64,8 millions de francs. Cette évolution est due pour l'essentiel à l'effet mécanique de décisions qui n'améliorent en rien le fonctionnement de l'agence.

Cette majoration masque en fait une baisse réelle des crédits de fonctionnement de l'agence de 7,8 millions de francs. Les détails de l'évolution des crédits demandés font clairement apparaître ce phénomène.

Evolution des crédits de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger 1992
(chiffres arrondis)

Majorations 75,9 MF	Minorations - 40,8 MF
1. La revalorisation des rémunérations publiques en 1992 : évolution du point d'indice (- 34,4 MF) 2. L'effet change-prix (+ 9,5 MF) 3. La revalorisation des carrières enseignantes (mesures Jospin et Durafour (+ 15,3 MF) 4. L'intégration dans la base 1992 de l'effet de mesures prises en 1990 : création de 15 emplois pour les pays de l'Est en septembre 1991 (+ 6,6 MF) 5. La titularisation de 60 agents au décret de 1988 (+ 1,5 MF) 6. La participation au budget de fonctionnement de l'agence (+ 2 MF) 7. La prise en charge par l'agence de 21 emplois du lycée français de Berlin antérieurement financés sur ressources allemandes (+ 6,3 MF)	1. Une mesure de transfert de subventions à des associations de l'agence vers le ministère (- 3 MF pour l'agence) 2. Une mesure d'économie sur les crédits de l'agence correspondant à la suppression de 38 emplois d'enseignants à la rentrée 1992 (- 3,2 MF) 3. Une mesure d'économie de 4,6 MF sur les crédits de fonctionnement courant de l'agence.

b) La réforme de 1990

L'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger, créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 a notamment pour objet d'assurer le **regroupement, sous une structure unique, des divers services et directions concourant à l'animation du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger**, soit quelque 400 établissements répartis dans 116 pays et scolarisant quelque 120.000 élèves. L'agence a été constituée le 1er janvier 1991.

Avec moins d'un an d'activité, il n'est pas possible de dresser un bilan exhaustif de la réforme, mais certaines orientations peuvent tout de fois être soulignées.

Concernant les rémunérations, on rappellera que les principales mesures tendaient à ce que, peu à peu, la totalité des enseignants titulaires, qu'ils soient "expatriés" ou "résidents" soient recrutés et rémunérés par l'Etat, dans des conditions identiques.

Les nouvelles conditions de rémunération, qui impliquent tant les établissements que l'Etat, doivent donner lieu à la signature de **conventions** entre ces deux parties et le cas échéant à la signature d'un **double contrat** entre le "résident" et l'établissement d'une part,

ainsi qu'entre le "resident" et l'Agence, d'autre part. A ce jour, 205 conventions ont été passées avec les organismes gestionnaires et 3.445 contrats passés avec les «résidents».

Comme le note notre collègue M. Paul Alduy, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères : *«Si, dans l'ensemble, il apparaît que la "greffe" a pris sans difficultés majeures, certaines situations particulières semblent difficiles à résoudre et doivent impérativement trouver réponse ; ainsi, les incidences de la réforme avec les législations fiscales de pays de résidence posent, à certains enseignants, des difficultés considérables».*

Concernant la carte scolaire, l'agence a proposé des projets intéressants d'ouverture d'établissements en Europe de l'Est, en Afrique noire et à Phnom-Penh.

Mais, une fois encore, comme le note notre rapporteur pour avis, *«ces intentions louables et positives risquent cependant de manquer des moyens financiers capables de les soutenir et de provoquer, au-delà du simple entretien courant du réseau (dans le meilleur des cas) sa véritable extension et son amélioration continue.»*

2. Les actions de soutien en faveur des Français à l'étranger

La plupart des dépenses d'action ou de soutien en faveur des Français à l'étranger sont reconduites en francs courants pour la seconde année consécutive, ce qui correspond à une baisse en francs constants de près de 6 % en deux ans. La situation devient critique sur certains postes.

Les différentes actions se présentent comme suit (chiffres arrondis) :

Assistance aux Français de l'étranger
(millions de francs - chiffres arrondis)

Rubriques	Chapitre	Montant 1991	Montant 1992
- Allocations aux nécessiteux	46.94 art. 11 § 10	60,1)
- Aide aux handicapés	46.94 art. 11 § 20	12)75,7
- Aide aux français de passage en difficulté	46.94 art. 11 § 30	1,5)
- Subventions aux organismes d'aide et d'assistance	46.94 art. 12	3,1	3,2
- Fonds de secours-aides exceptionnelles	46.94 art. 13	0,5	0,5
- Sécurité des français à l'étranger	46.94 art. 14	2,4	2,4
- Entretien des cimetières français	46.94 art. 15	1,8	1,8
- C.S.F.E.	46.94 art. 20	8,1	7,2
- Accueil et information des français à l'étranger (A.C.I.F.E.)	46.94 art. 32	2,4	2,8
- Emploi et formation professionnelle des français à l'étranger	46.94 art. 31	2,3	2,3
Total		94,3	95,9

C. LES RELATIONS CULTURELLES AVEC L'ETRANGER

Le chapitre d'interventions de la direction générale des relations culturelles scientifiques et techniques se monte à 3,34 milliards de francs, soit 23,7 % du budget total. La dotation progresse de 5,9 % par rapport à 1991 en données brutes.

1. Les actions de coopération en Europe centrale et orientale

a) Présentation des mesures

Les crédits affectés à la coopération en Europe centrale et orientale ont connu une évolution particulièrement heurtée, qui nuit à la crédibilité des pouvoirs publics dans ce domaine.

120 millions de francs en 1990, 618 millions de francs en loi de finances initiale pour 1991, 547 millions de francs au 1er avril 1991, après une annulation de crédits de 70 millions de francs au 30 mars 1991, 488 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1992, soit une diminution de 130 millions, 21 % par rapport à la dotation initiale de 1991.

En 1991, les actions principales ont porté sur les secteurs suivants :

- l'aide à la construction d'un Etat de droit (31,5 millions de francs après régulation),
- la réforme des économies (65 millions de francs),
- la rénovation des secteurs clefs de l'économie et de la société (115 millions de francs),
- le renforcement de notre présence culturelle, éducative et linguistique (196 millions de francs),
- le développement des échanges de tous ordres (bourses, coopération scientifique...) (117 millions de francs).

De plus, des crédits ont été affectés à la coopération entre collectivités décentralisées (19 MF) et au renforcement des moyens en personnels, notamment VSN (12,5 MF).

Dans le domaine culturel à proprement parler, la démarche de la France a consisté tout d'abord à renforcer sa présence par le développement des centres culturels et des alliances françaises. Outre la rénovation de quatre établissements, onze nouveaux centres ont été créés : trois en URSS (Moscou, Kiev et Léninegrad), un en Tchécoslovaquie (Bratislava), un en Bulgarie (Sofia), trois en R.D.A. (Dresde, Leipzig et Rostock), trois en Roumanie (Cluj, Iasi, Timisoara).

S'agissant de l'enseignement, les écoles françaises de Sofia, Prague, Budapest, Bucarest, Varsovie et Moscou ont accru leur capacité d'accueil en faveur des élèves nationaux désireux de suivre une scolarité en français.

D'autre part, un réseau de classes bilingues a été installé dans des établissements secondaires nationaux et des filières francophones ont été développées dans les universités.

Par ailleurs, le système des "doubles-chaïres" consistant en l'envoi de professeurs français dans les universités des pays concernés pour des missions longues (minimum d'un mois ou de 40 heures de cours) rencontre partout un excellent accueil.

b) Observations

Ces actions appellent toutefois quelques réserves de la part de votre commission.

Le premier concerne le volume même des engagements budgétaires. Comme on l'a vu, l'évolution particulièrement heurtée des crédits nuit à la crédibilité des pouvoirs publics. L'effet d'annonce, aussi spectaculaire soit-il, ne suffit pas à convaincre les populations intéressés de la volonté réelle de la France. Chacun -de tous côtés- s'était félicité de l'effort budgétaire de la France en faveur des pays de l'Est. Cette mesure était l'action phare du budget de 1991. Le budget des affaires étrangères pour 1991 a d'ailleurs été voté par le Sénat le 27 novembre 1990.

Las, à peine trois mois après la promulgation de la loi de finances, 71 millions de francs se trouvaient annulés. Le budget 1992 confirme le repli avec une diminution de 130 millions. La population

des pays de l'Est et les parlementaires français attendent du Gouvernement autre chose que ce soufflé qui est retombé trop vite.

La procédure elle-même de gestion des crédits n'est pas exempte de critiques.

Ces crédits, qui figurent au budget des affaires étrangères sont en réalité gérés par une procédure interministérielle : la Mission pour la coopération en Europe centrale et orientale (MICECO). Cette mission aurait pu incomber au ministère des affaires étrangères et le fait qu'il n'en est pas ainsi révèle sans détour la position réelle -et combien modeste- du quai d'Orsay au sein des pouvoirs publics. Cette impression est d'ailleurs confirmée par l'audit du cabinet Burnhes (voir p. 25).

Votre commission se serait toutefois satisfaite de cette situation si la nouvelle structure avait su faire la preuve de son efficacité. Encore qu'il ne soit pas possible de dresser un bilan précis de cette MICECO. Les premières informations recueillies amènent à exprimer quelques doutes à ce sujet.

Dans la situation que connaissent les pays de l'Est aujourd'hui, et tout particulièrement les républiques de l'Union soviétique, la priorité doit aller à l'efficacité, la rapidité d'instruction, de décision, d'exécution. Une mission interministérielle paraît de toute évidence mal armée face à un tel enjeu. Au contraire, l'excellente qualité de nos diplomates, en particulier en poste à Moscou, pourrait être mise à profit pour rattraper un retard qui pourrait s'avérer irrémédiable.

2. La francophonie et la politique de communication

L'institutionnalisation de la francophonie est aujourd'hui établie. Après le sommet de Paris, en février 1986, celui de Québec en septembre 1987, celui de Dakar en mai 1989, Paris a accueilli un nouvel sommet francophone, le sommet de Chaillot en novembre 1991, dans le but de développer la coopération francophone. Sur le plan financier, les engagements de la France sont évalués à 237 millions de francs par an, tous ministères confondus, dont 55 millions au ministère des affaires étrangères.

La politique de communication radiophonique et audiovisuelle est indissociable de l'objectif de diffusion de la langue française, et les crédits figurant dans le projet initial concourant à cette action (chap. 42-10 art. 30) atteignent 794 millions de francs,

soit 5,6 % du budget ; ils connaissent, pour la seconde année consécutive, une progression très importante (+ 16,4 %) sous l'effet, notamment, de l'extension de la diffusion télévisuelle.

a) La politique radiophonique

La rebudgétisation de Radio France Internationale (R.F.I.), entamée en 1990, est aujourd'hui totale, tant en fonctionnement qu'en investissement. 42,5 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrits à cet effet, correspondant à la deuxième tranche du plan de développement de R.F.I. Le contrat d'objectifs 1989-1995 prévoit en effet d'améliorer la diffusion des ondes courtes, notamment par des émetteurs en métropole et en Guyane. Des accords d'échanges de fréquences ont été conclus avec Radio Pékin et une radio japonaise permettant de couvrir l'Asie du Sud-Est, la péninsule indochinoise et l'Inde.

1991 a vu la création de nombreuses radios FM bilingues à Haïti, à Dakar et surtout en Mauritanie, en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Bulgarie.

S'il est vrai que la reprise du service mondial en français en modulation de fréquence dans différentes villes d'Europe centrale et orientale est bien avancée grâce à l'utilisation du satellite T.D.F. 1, T.D.F. 2, la reprise des émissions de R.F.I. en russe, en polonais, voire en serbo-croate ou en roumain implique leur acheminement sur un autre satellite couvrant plus largement l'Europe que ne le fait T.D.F. 1 - T.D.F. 2. C'est pourquoi R.F.I. négocie avec France Telecom la location d'une sous-porteuse TV 5 sur le satellite Eutelsat II F1 ce qui devrait permettre une diffusion plus large en Russie, en Pologne, voire en Yougoslavie.

b) La politique audiovisuelle

L'ensemble des dotations audiovisuelle du ministère des affaires étrangères était de l'ordre de 154 millions de francs en 1991. Les principaux programmes retenus se présentent comme suit :

- TV5 : Télévision francophone par satellite	87,5 MF
- Antenne 2 en Tunisie	20,0 MF
- Antenne 2 à New-York	1,4 MF
- Canal France International (diffusion de cassettes libres de droits)	37,5 MF
- SEPT pays de l'Est	8,0 MF

Le budget pour 1992 contient 60,5 millions de francs de mesures nouvelles destinées à améliorer la diffusion télévisuelle, notamment de TV5 et Canal France International (C.F.I.).

Canal France International a été créé en 1989. La société fonctionne comme une banque de programmes, diffusés autrefois par cassettes, et maintenant par satellite. C.F.I. diffuse, depuis avril 1991, 8 heures de programmes quotidiens grâce au satellite Intelsat UF 11, qui couvre l'Afrique, le Moyen-Orient, le Maghreb et l'Europe. C.F.I. s'étend aujourd'hui à 43 pays, y compris tous les pays d'Europe de l'Est. 1991 a été marquée par la signature de nouveaux accords avec la Turquie, le Vietnam, le Yémen et la Yougoslavie. Des diffusions ponctuelles sont également envisagées en Amérique latine.

. TV5

Depuis janvier 1984, TV5 Télévision francophone par satellite diffuse ses programmes sur les réseaux câblés d'Europe et en Afrique du Nord. Elle contribue à la promotion de la langue française, regroupant un ensemble de chaînes nationales auxquelles se sont associées les télévisions suisse (S.S.R.) et belge (R.T.B.F.).

TV5 Europe et TV5 Québec-Canada sont financées par les chaînes et les gouvernements. La programmation est constituée d'une sélection d'émissions déjà diffusées par les divers partenaires et est complétée de quelques productions propres ainsi que de la transmission du journal télévisé de TF1 ou Antenne 2 en léger différé.

TV5 Europe était reçue, en 1989, par 23 pays (21 d'Europe, 2 d'Afrique du Nord) et devenait, en 1990, la troisième télévision transfrontière câblée en Europe, rayonnant sur 22 millions de foyers.

En mai 1991, TV5 est ainsi passée à 14 heures de programmes par jour, l'objectif de 18 heures devant être atteint lorsque TV5 aura la possibilité d'utiliser un canal plein sur Eutelsat II.

Concrètement, l'année 1991 a été marquée par le développement de la diffusion de TV5 en Europe de l'Est, où TV5 est désormais diffusée partout grâce à de nouveaux accords avec la Roumanie et l'URSS ainsi qu'aux États-Unis, où aux trois grands pôles qui lancèrent l'opération Boston, baie de San Francisco et région de New York, se sont ajoutés San Diego et Houston.

En ce qui concerne les objectifs à plus long terme, la possible mise en place de TV5-Afrique reste à l'étude. Il faut noter cependant les difficultés de TV5 à poursuivre sa diffusion dans certains pays, notamment au Maroc.

3. Les bourses aux étrangers

Tous les observateurs ont pu noter le décalage entre l'importance et le succès de l'enseignement des écoles françaises à l'étranger et la relative faiblesse de la présence française dans l'enseignement supérieur (1). En d'autres termes, la France fait un investissement sans le rentabiliser, participe à l'éducation de nombreux élèves étrangers mais "perd" ces élèves faute d'un suivi suffisant et certainement aussi faute de bourses. Une remise à niveau était d'ailleurs intervenue en 1989-1990, à la satisfaction générale.

En 1991, toutes actions et tous services confondus (communication, recherche scientifique, échanges artistiques...), le ministère octroie 17.584 bourses, pour un coût total de 496 millions de francs.

Le budget pour 1992 revient sur cette évolution et diminue les crédits des bourses de 25 millions de francs. Cette mesure paraît totalement contraire aux intérêts nationaux et à une bonne valorisation de nos efforts réels dans l'enseignement primaire.

D. LES AUTRES INTERVENTIONS DE POLITIQUE INTERNATIONALE

1. Les crédits d'action humanitaire

La ligne budgétaire relative au fonds d'urgence humanitaire, ouverte en gestion 1989 à hauteur de 30 millions de francs, a connu un essor spectaculaire puisque les crédits inscrits ont été multipliés par 5. En effet, ceux-ci ont été portés à 40 millions de francs (loi de finances 1990) puis 50 millions de francs (loi de finances 1991) et enfin 150 millions de francs (projet de loi de finances 1992).

Cette évolution s'explique à la fois par le fait que l'action humanitaire participe de plus en plus directement à l'action diplomatique de la France et par la multiplication d'évènements internationaux nécessitant une aide humanitaire d'urgence.

1. Voir notamment le rapport d'information de M. Jacques Delong à la suite d'une mission de contrôle sur les établissements français en Amérique latine - Sénat 1988-1989, n° 428.

En 1991, l'actualité internationale a été particulièrement "riche" en événements appelant une action humanitaire. D'ailleurs, les crédits mis à la disposition du secrétariat d'Etat chargé de l'action humanitaire se sont rapidement révélés insuffisants pour répondre à l'ampleur des besoins humanitaires. Les 50 millions de francs accordés en loi de finances pour 1991 ont été épuisés dès la mi-mars, en raison du financement d'importantes opérations réalisées en début d'année (rapatriement de ressortissants vietnamiens ayant fui le Koweït, transfert de matériel au profit du H.C.R. dans la zone du Golfe Persique).

Afin de répondre aux besoins humanitaires des populations kurdes irakiennes et des populations bangladeshies victimes du cyclone survenu le 29 avril 1991, la dotation du fonds d'urgence humanitaire a été abondée de 88 millions de francs au 2 mai 1991.

Au total, la dotation du fonds d'urgence humanitaire est passée de 50 millions de francs (loi de finances initiale 1991) à 138 millions de francs en gestion 1991.

Afin de poursuivre des actions humanitaires déjà engagées sur le terrain et de conserver une marge de manoeuvre budgétaire suffisante pour répondre à tout événement international nécessitant une action humanitaire de la France, les crédits de l'action humanitaire sont portés à 150 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1992.

2. Les crédits d'assistance militaire

L'assistance militaire technique conduite par le département en concertation permanente avec les états-majors et les directions du ministère de la défense est un instrument important de notre rayonnement à l'étranger. Cette assistance concerne la formation des personnels. Elle permet de mettre en contact des officiers étrangers avec les milieux militaires français. Elle concourt en effet à la constitution d'une catégorie de responsables, formés à nos méthodes d'instruction, connaisseurs de nos matériels et utilisateurs de notre langue, qui se révéleront, peut-être demain, comme des interlocuteurs de haut rang.

Il est important de maintenir notre aide à un niveau approprié et de lui assurer une indispensable continuité en

privilégiant, dans toute la mesure du possible, les écoles d'officiers et, plus particulièrement, l'enseignement militaire supérieur.

Votre commission s'interroge donc sur les conséquences de la baisse constante des crédits d'assistance militaire (- 40 % en francs constants en cinq ans). Elle craint que le ministère n'abandonne ainsi des vecteurs efficaces de l'action internationale. Cette action est pourtant, par les contacts personnels qu'elle permet, extrêmement utile pour développer la présence française et les chances de notre industrie. L'enveloppe actuelle ne permet pas de répondre aux demandes d'officiers étrangers, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Crédits d'assistance militaire

1988	1989	1990	1991	1992
158 MF	138 MF	133 MF	119 MF	109 MF

Votre commission s'interroge également sur un projet de réforme de l'assistance militaire qui consisterait à dispenser un enseignement aux officiers étrangers en anglais afin d'améliorer l'efficacité du système et d'attirer des officiers anglophones promis dans leur armée nationale à une meilleure carrière que les officiers francophones.

3. Les dépenses du ministère des affaires européennes

Les crédits du ministère des affaires européennes s'élèvent à 116 millions de francs, répartis en quatre postes distincts :

- les moyens de fonctionnement du ministère 22,8 MF
- les indemnités aux représentants français
du Parlement européen 46,4 MF

- les subventions d'exploitation versées à Air France pour assurer la desserte inter- nationale de Strasbourg	44,8 MF
- Les actions de promotion de Strasbourg "capitale parlementaire européenne"	2,0 MF

Il peut être noté que les crédits de promotion de Strasbourg augmentent très fortement en 1992 : 46,8 millions de francs étaient inscrits dans le projet de loi de finances, deux millions ont été ajoutés lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, ce qui porte le total à 48,8 millions de francs, en augmentation de 85 % par rapport à 1991.

L'essentiel de l'augmentation provient du soutien à la desserte aérienne de Strasbourg, compte tenu des perspectives de la compagnie nationale sur cette ligne.

III - LA FRANCE ET L'ACTION INTERNATIONALE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ASPECTS FINANCIERS

Le rapport de M. Jacques Chaumont sur les relations financières de la France avec les Communautés européennes éclaire parfaitement le Sénat sur les moyens financiers que consacre la Communauté européenne à son action internationale, et les conséquences de cette évolution pour la France. *"Le problème de l'efficacité, de la coordination, de la complémentarité d'une politique communautaire et d'une diplomatie bilatérale active doit désormais être posé"*.

TROIS CONSTATS PEUVENT ÊTRE DRESSÉS

- 1er constat : l'augmentation des moyens financiers destinés à l'action internationale de la Communauté européenne.

Sur le plan financier, l'action internationale de la Communauté s'exerce par trois moyens distincts : les crédits de budget communautaires, les aides du Fonds européen de développement⁽¹⁾, les prêts.

Les sommes en jeu doivent être rappelées : la Communauté consacre -en aides directes et tous crédits confondus- 33 milliards de francs à son action internationale.

1. Le FED est financé par les douze Etats membres, mais de façon distincte du budget communautaire.

**Action internationale de la Communauté
Moyens financiers 1992**

	Milliards d'écus	Milliards de francs
Crédits budgétaires	3,27	22,9
Aides FED	1,46	10,2
Total aides directes	4,73	33,1
(prêts*)	(16,7)	(117)

* Estimation des prêts en cours au 1/1/92

Pour s'en tenir aux seuls crédits budgétaires les plus significatifs et proches de l'analyse budgétaire nationale, il convient de rappeler quelques données essentielles.

Les crédits communautaires restent modestes en proportion du budget global de la C.E.E. (0,7 %) mais connaissent une évolution spectaculaire : ils ont été multipliés par 2,6 en 4 ans, de 1,24 milliard d'écus (8,68 milliards de francs) en 1989, à 3,27 milliards d'écus (22,9 milliards de francs en 1992.

La répartition des crédits s'établit comme suit :

Crédits d'action internationale dans le budget CEE

Millions d'écus

	1989	1990	1991	1992 PB	1992/1989
Aide alimentaire	473	506	517	518	+ 9,5 %
Coopération Asie Amérique latine	360	403	480	565	+ 57 %
Coopération pays méditerranéens	197	257	327	424	+ 115 %
Autres actions de coopération	210	236	291	312	+ 48 %
Coopération Europe centrale et orientale et URSS	-	500	803	1 410*	n.s.
Coopération avec d'autres pays tiers	-	-	500	40	n.s.
Total	1 240	1 902	2 918	3 260	x par 2,63

* Nota : 1058 Mécus dans l'APB portés à 1410 dans le projet de budget

- 2e constat : les moyens mis en oeuvre par la Communauté sur le plan international sont désormais nettement supérieurs aux moyens mis en oeuvre par la France.

Les crédits du budget communautaire destinés à son action internationale (22,9 milliards de francs) sont aujourd'hui égaux aux budgets totaux réunis des affaires étrangères et de la coopération (22,2 milliards de francs).

Cette comparaison doit être toutefois affinée car les crédits communautaires sont uniquement des dépenses d'intervention (selon la terminologie française), alors que les budgets nationaux comprennent également les dépenses de fonctionnement, de personnel, d'investissements. Pour s'en tenir aux seuls crédits d'intervention comparables aux crédits communautaires (hors contributions internationales notamment), les chiffres s'établissent comme suit :

- Dépenses d'intervention C.E.E.	22,9 Mds de F
- Dépenses d'intervention France :	
. Affaires étrangères (1)	3,81 Mds de F
. Coopération	5,45 Mds de F
Total France	9,26 Mds de F

(1) Titre IV - Contributions internationales.

Les dépenses d'intervention internationale engagées par la Communauté sur ses crédits budgétaires représentent plus de deux fois et demi celles engagées par la France.

- 3e constat : l'action comparée de la France et de la Communauté en Europe de l'Est révèle le déclin incontestable de la diplomatie nationale.

En effet, le décalage entre les moyens mis en oeuvre sur les deux niveaux (national et communautaire) est plus net encore lorsque l'on s'attache aux dépenses engagées en Europe centrale et orientale.

Le rythme et le volume des dépenses sont inégaux.

Crédits budgétaires affectés aux pays de l'Est

(en millions de francs)

	1990	1991	1992
Dépenses engagées par la France	117	619	488
Dépenses engagées par la Communauté	4 249	8 048	10 002

Les aides directes

En 1992 la Communauté consacrera 10 milliards de francs aux actions en direction des pays de l'Europe centrale et orientale et à l'URSS.

En 1992, la France consacrera 488 millions de francs à cette même action.

Ainsi, compte tenu de sa part dans le financement de la Communauté, la France versera 1,91 milliard de francs à l'action de la Communauté vers l'URSS et les pays de l'Est, soit 3,9 fois le montant de son action bilatérale.

En d'autres termes, quand la France donne une aide de 5 F à l'Est, 4 F sont versés par la Communauté, 1 F seulement est versé directement.

Les prêts

La Communauté s'est également engagée dans une politique de prêts très active en direction des pays de l'Est. A ce jour 33 milliards de francs ont été consentis par la Communauté aux pays de l'Est. L'ensemble des prêts et crédits garantis accordés par la France aux pays de l'Est peuvent être estimés à 17 milliards de francs, soit environ la moitié du montant des prêts accordés aux pays de l'Est par la Communauté.

L'ensemble des prêts accordés par la France et la Communauté s'établit comme indiqué dans les deux pages suivantes.

Prêt de la Communauté aux pays de l'Est

1) Prêts d'ajustement en faveur de la balance des paiements

- Prêt à la Pologne : participation majoritaire de la Communauté au fonds de stabilisation en faveur du zloty polonais doté d'un milliard de dollars (870 millions d'écus).

- Premier prêt à la Hongrie : Prêt communautaire de un milliard de dollars, soit 870 millions d'écus au cours en vigueur en mars 1990, en faveur de la Hongrie (aide à moyen terme à la balance des paiements) dont les deux premières tranches de 350 puis 260 millions d'écus ont été débloquées après accord de ce pays avec le FMI (procédure stand-by).

- Prêt accordé à la Tchécoslovaquie, d'un montant de 375 Mécus à la charge de la Communauté.

- Deuxième prêt à la Hongrie, d'un montant de 180 Mécus décidé par l'Ecofin du 24 juin 1991.

- Prêt à la Bulgarie, de 400 Mécus décidé également par le Conseil Ecofin du 24 juin 1991.

- Prêt à la Roumanie, d'un montant de 375 Mécus, qui sera soumis à la décision des Ministres lors d'un prochain Ecofin.

2) Garantie de crédits en faveur de l'URSS

La Communauté a accordé à l'URSS une garantie de crédit de 500 millions d'écus pour lui permettre d'importer des produits agricoles et alimentaires en provenance de la CEE à des conditions préférentielles.

3) Autres prêts

- Prêts BEI : 1 milliard d'écus de prêts de la Banque Européenne d'Investissement sur 3 ans en faveur de projets d'investissement en Hongrie et en Pologne, garantis par la Communauté (décision du Conseil des Ministres des Finances du 12 février 1990). Ce montant a été augmenté de 700 millions d'écus, à la suite de l'extension du bénéfice des prêts de la BEI à la Tchécoslovaquie, à la Bulgarie et à la Roumanie.

- Prêt CECA : Accord donné par le Comité consultatif de la CECA pour octroyer un prêt CECA à hauteur de 200 millions d'écus en vue de financer des investissements industriels en faveur du charbon et de l'acier ainsi que des projets favorisant la consommation d'acier communautaire (principalement en Pologne).

- BERD : Participation de la Communauté à hauteur de 6 % d'un capital de 10 milliards d'écus (libéré dans la proportion d'un tiers) dans la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), soit 3 % pour la Commission et 3 % pour la BEI. Les pays de la Communauté détiennent quant à eux 45 % du capital, soit 51 % pour la Communauté dans son ensemble.

Au total, la Communauté a octroyé à ce jour, pour 4,77 milliards d'écus - 33 milliards de francs - de prêts aux pays de l'Est.

Prêts de la France aux pays de l'Est

Bulgarie	1.000 MF de crédits garantis par l'achat de produits alimentaires
Hongrie	2.000 MF de crédits garantis 30 MF de prêts destinés à des sociétés mixtes
Pologne	2.900 MF de crédits garantis sur 3 ans 1990-1992 900 MF de prêts destinés à des sociétés mixtes 105 MF de dons (+ 13.800 MF d'annulation de dette)
Roumanie	1.500 MF de crédits garantis 350 MF de crédits pour l'achat de produits alimentaires
Tchécoslovaquie	n.d.
Yougoslavie	600 MF de crédits garantis
U.R.S.S.	350 MF de crédits
soit :	- 2 MF au titre du refinancement des arriérés de paiement, - 2,5 MF pour les achats de céréales, - 2 MF en 1991 pour les biens d'équipement, - 1,45 MF pour l'achat de produits sidérurgiques et chimiques

CONCLUSION

Comme le note notre collègue Jacques Chaumont *"ces chiffres, hélas insuffisamment connus, doivent être rappelés. Ils mettent en question notre politique étrangère et l'avenir de notre diplomatie. Ils balayent croyances et certitudes. Ils donnent le sentiment que l'Europe fédérale s'avance masquée, mais que la France a d'ores et déjà choisi de s'y fondre et de renoncer à conduire une politique indépendante de grande puissance."*

La France avait-elle d'autres choix ? s'interroge notre collègue.

Pour votre rapporteur, la réponse est oui. Il considère que notre pays avait une spécificité à défendre, des valeurs à offrir, un potentiel considérable dans cette partie du monde qui n'ont pas été utilisés. Il déplore, en tout état de cause, qu'un meilleur équilibre n'ait pas été cherché entre l'action dans le cadre communautaire et l'action bilatérale.

Réunie le jeudi 7 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1992 des Affaires étrangères, sur le rapport de M. Yves Guéna, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget des affaires étrangères pour 1992.