

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

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. Jacques CHAUMONT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 583 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I - PRESENTATION DES CREDITS - LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1994	5
A. PRESENTATION GENERALE	5
1. Le budget pour 1994	5
a) <i>Les grandes masses budgétaires</i>	5
b) <i>Mesures nouvelles</i>	7
c) <i>Répartition des crédits</i>	8
2. Comparaisons courantes	10
a) <i>L'exécution des budgets antérieurs</i>	10
b) <i>Les dépenses d'uction extérieure en 1994</i>	10
B. LES MOYENS DES SERVICES	11
1. Evolution générale	11
2. Le personnel	12
a) <i>Une diminution sensible des effectifs</i>	13
b) <i>La réforme du régime de rémunération des agents de l'Etat en service à l'étranger</i>	14
c) <i>La réforme du quai d'Orsay</i>	16
3. Les autres dépenses de fonctionnement	21
a) <i>Les moyens courants des services</i>	21
b) <i>Les subventions aux établissements publics sous tutelle</i> ..	22
4. Les investissements	23

II - PRESENTATION DES ACTIONS DU MINISTERE	25
A. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES	25
1. Evaluation générale	25
<i>a) Le budget 1994</i>	<i>25</i>
<i>b) Le poids relatif des contributions dans le budget</i>	<i>26</i>
2. Les contributions obligatoires	27
<i>a) Les forces de maintien de la paix</i>	<i>27</i>
<i>b) Le financement de l'O.N.U.</i>	<i>28</i>
3 Les contributions volontaires	29
<i>a) Caractéristiques</i>	<i>29</i>
<i>b) Les taux de retour des contributions bénévoles</i>	<i>30</i>
B. LES ACTIONS EN DIRECTION DES FRANCAIS DE L'ETRANGER ...	33
1. L'enseignement français à l'étranger	33
2. L'assistance aux français de l'étranger	35
C. LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES	35
1. Mesure générale	35
2. Les actions de coopération en Europe centrale et orientale ..	37
<i>a) Présentation générale</i>	<i>37</i>
<i>b) Les crédits</i>	<i>38</i>
<i>c) Répartition</i>	<i>38</i>
3. La communication	40
4. Les autres interventions de politique internationale	42
<i>a) Présentation générale</i>	<i>42</i>
<i>b) L'action humanitaire</i>	<i>43</i>
<i>c) L'assistance militaire</i>	<i>45</i>

D. OBSERVATIONS GENERALES:	
l'action internationale de la Communauté européenne	45
ANNEXE 1 : Evolution détaillée des crédits 1993/1994	49
ANNEXE 2 : Modifications apportées par l'Assemblée nationale	51

I - PRESENTATION DES CREDITS - LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1994

A. PRESENTATION GENERALE

1. Le budget pour 1994

a) *Les grandes masses budgétaires*

Le budget des Affaires étrangères s'élève à 14.667 millions de francs, soit une diminution de 258 millions de francs, (- 1,7 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, mais une progression de 422 millions de francs (+ 2,9 %) par rapport au collectif. Encore cette somme ne représente-t-elle que 18,8 % de l'effort budgétaire total concourant à l'action extérieure de la France estimé en 1994 à 77,8 milliards de francs.

Nota : Les crédits initiaux figurant dans le projet de budget, ont été majorés de 1,2 million de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale, ce qui porte le total à 14.668,2 millions de francs de francs. Cette majoration porte sur les crédits d'intervention (titre IV), plus précisément sur les crédits d'audiovisuels (chapitre 42-10, article 30) amputés de 15 % dans le projet de loi initial.

Il ne sera pas tenu compte de cette modification, intervenue le 18 novembre, dans la présentation chiffrée du budget 1994 et dans le reste du présent rapport.

Cette évolution doit être appréciée compte tenu de quatre phénomènes :

- de l'effet change-prix, qui mesure l'incidence des parités monétaires et des variations du pouvoir d'achat. Le budget 1994 repose sur un dollar à 5,50 F. L'effet change stricto sensu est neutre, mais il est combiné à un "effet prix" dans la mesure où la France a l'un des taux d'inflation les plus faibles du monde ;

- des mesures de transferts entre ministères :

. transferts négatifs (minorant les crédits du département) : transfert de deux emplois mis à la disposition du ministère de la Coopération :
- 270 millions de francs ;

. transferts positifs (majorant les crédits du département) : transfert de six emplois du budget de la coopération mis à la disposition du ministère des Affaires étrangères : + 1.629 millions de francs ;

. transfert net positif : 1.359 millions de francs.

- surtout, cette année, de la forte hausse des contributions obligatoires aux organisations internationales (forces de maintien de la paix, que le département ne contrôle pas (voir ci-après) ;

- et enfin de l'importance de la régulation budgétaire intervenue en cours d'année (février et mai 1993), qui fausse considérablement la comparaison (voir ci-après et annexe 1).

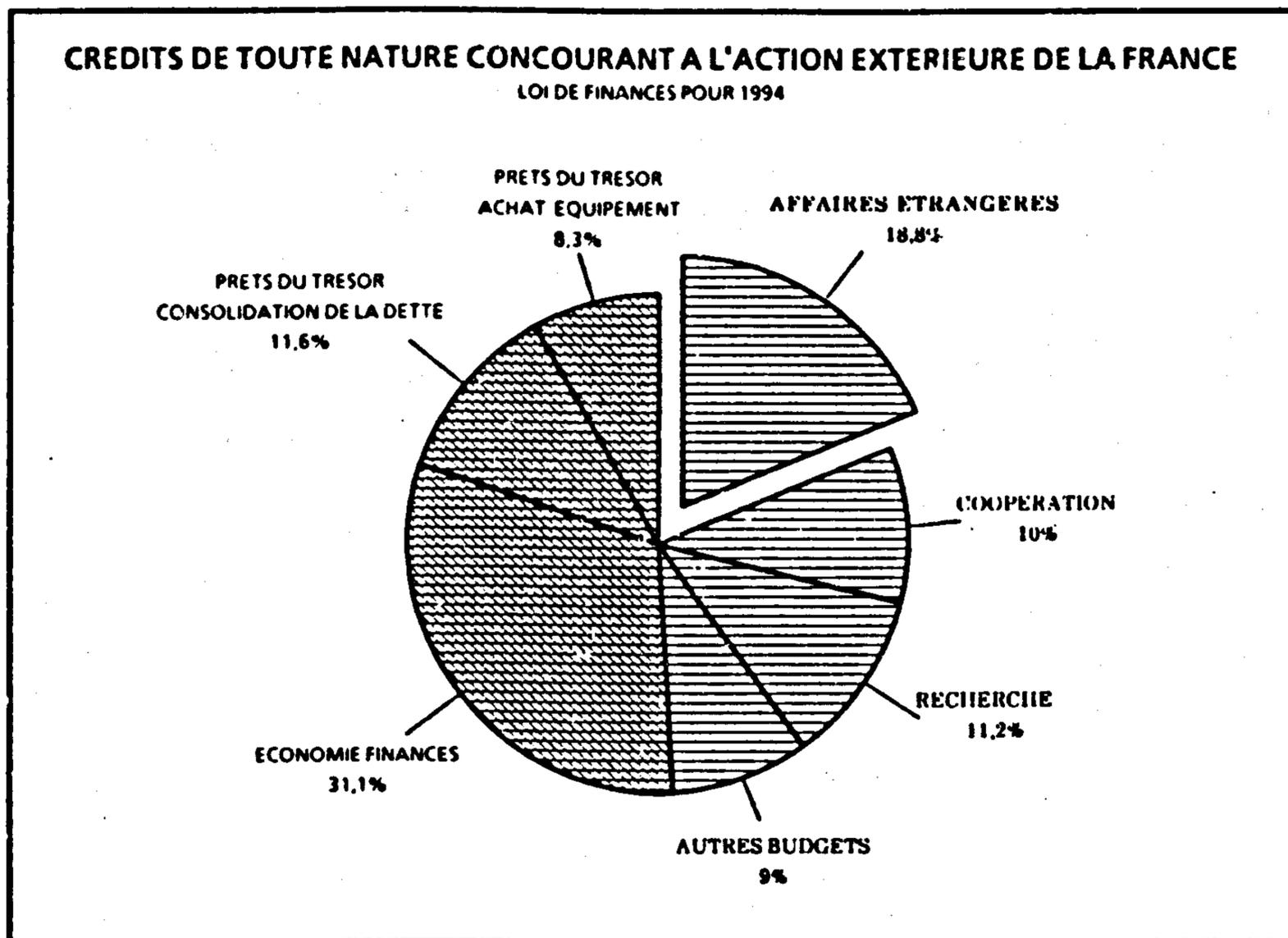
Hors contributions internationales et hors effet change, la hausse est de + 0,13 % par rapport aux crédits régulés de 1993, soit une évolution en francs constants de + 2,84 %.

Budget des Affaires étrangères 1994
Présentation par nature de crédit

Nature des crédits	Montant (MF) LFI 1993	Montant (MF) LFR 1993	Montant (MF) LFI 1994	Part dans le total 1994	Variation LFI 1994/ LFI 1993	Variation LFI 1994/ LFR 1993
Moyens des services						
(DO-Titre III)	6.966,7	6.870,8	6.843,4	46,7 %	- 1,4 %	- 0,4 %
Interventions publiques						
(DO-Titre IV)	7.480,6	6.932,3	7.464,7	50,9 %	+ 0,2 %	+ 7,6 %
Total DO	14.447,3	13.803,1	14.308,1	97,6 %	- 0,9 %	+ 3,6 %
Dépenses en capital						
(Titres V et VI)						
C.P.	477,6	442	358,8	2,4 %	- 25 %	- 19 %
(A.P.)	(523)	(425)	(428)	(100 %)	- 18 %	+ 0,7 %
Total (DO + CP)	14.924,9	14.245,1	14.667	100 %	- 1,7 %	+ 2,9 %

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

La répartition des crédits s'établit comme suit :



B. LES MOYENS DES SERVICES

1. Evolution générale

Les dépenses de fonctionnement représentent 4,57 milliards de francs, soit 31 % du budget total des Affaires étrangères.

L'essentiel de la diminution du budget des Affaires étrangères pour 1994 provient des dépenses de fonctionnement. Le détail des évolutions s'établit comme suit :

(millions de francs)

Administration centrale		Services à l'étranger	
Mesures acquises	- 10,2	Mesures acquises	+ 24,3
Situation des personnels	+ 7,4	Adaptation des réseaux	- 42,2
Organisation des services	+ 14,5	(dont 114 emplois supprimés)	
Transfert Coopération	+ 1,4	Situation des personnels	+ 20,3
Ajustement aux besoins	+ 9,1	Organisation des services	- 17,7
Economies sur fonctionnement	- 2,1	Ajustement aux besoins	- 90,1
Divers	+ 4,6	(dont effet prix-change : - 95,5MF)	
Dépenses en capital	- 7,8	Transferts entre titres	+ 2,4
TOTAL	- 57,8	Economies sur fonctionnement	- 43,4
		Dépenses en capital	- 55
		TOTAL	- 201,5

2. Le personnel

Au total, les frais de personnel représentent 3.824 millions de francs, soit 26 % du total du budget. Ils diminuent de 129 millions de francs, soit 3,3 %, sous l'effet d'une importante mesure de réorganisation des services.

Les dépenses se répartissent comme suit :

Dépenses de personnel

(millions de francs)

	1993	1994
Rémunérations administration centrale	404	412
Indemnités administration centrale	97	102
Rémunérations services à l'étranger	2.380	2.251
Indemnités services à l'étranger	105	111
Rémunérations et établissements culturels	427	399
Indemnités établissements culturels	4	4
Pensions	387	396
Charges sociales	146	146
Autres	3	4
TOTAL	3.953	3.824

Cette évolution est liée à deux effets.

a) Une diminution sensible des effectifs

Le projet de loi de finances pour 1994 comprend 141 suppressions d'emplois, compensées par 17 créations à l'administration centrale, soit au total 124 suppressions nettes, correspondant à une baisse de 1,40 % des effectifs. Cette baisse est irrégulière mais continue depuis le début des années 80.

Cette période constitue un point de rupture pour le quai d'Orsay : au cours des années 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 (affaires étrangères et coopération) perdaient à eux deux 7 % de leurs personnels. Le quai d'Orsay est le seul département ministériel, avec le Secrétariat d'Etat aux anciens combattants dont les effectifs en 1994 sont inférieurs à ceux de 1977.

L'application en 1994 de la norme horizontale de réduction d'emplois de 1,5 % aurait conduit à une suppression nette de 138 emplois extrêmement pénalisante pour un ministère qui a connu une érosion quasi constante de ses effectifs depuis cinq ans. Le département s'est donc engagé dans la voie d'une réorganisation progressive de ses services à l'étranger. Cette réorganisation prend place dans un programme quinquennal (1994-1998) baptisé "schéma d'adaptation des réseaux diplomatique, consulaire et culturel". Le budget 1994 constitue donc la première année d'application. L'idée générale est de limiter le nombre d'emplois d'exécution des personnels expatriés, et de recourir davantage à des personnels recrutés sur place, ce qui représente un coût financier beaucoup moins élevé.

En dehors de son aspect purement budgétaire, cette politique apporte des possibilités d'emplois aux ressortissants français résidant sur place, notamment aux conjoints d'agents. De surcroît, la place et le rôle des agents expatriés se trouvent renforcés.

Evolution des effectifs du ministère des Affaires étrangères

	1990	1991	1992	1993	1994
Administration centrale	2.877	3.012	2.988	2.988	3.048
Services diplomatiques, consulaires et culturels	5.124	5.122	5.067	5.124	4.970
Etablissements culturels	2.774	1.082	1.059	1.059	1.029
Total	10.775	9.216	9.114	9.171	9.047

Evolution des effectifs en 1994

	Suppressions	Créations	Solde	Total 1994
Administration centrale	132	192	60	3.048
Services diplomatiques, consulaires et culturels	217	63	- 154	4.970
Etablissements culturels	30	--	- 30	1.029
Total	379	255	- 124	9.047

b) La réforme du régime de rémunération des agents de l'Etat en service à l'étranger

Les modifications sensibles touchant la politique du personnel, en cours depuis quelques mois seront accélérées en 1994. En effet, en 1989, le Premier ministre a donné mandat au ministre chargé du budget et au ministre des Affaires étrangères de procéder à une réforme plus fondamentale dans le sens de l'équité et de la rationalisation et sous la contrainte de neutralité financière.

Le décret 93-490 du 25 mars 1993 qui modifie le décret n° 67-290 du 28 mars 1967 et ses arrêtés d'application en cours de signature constituent une première étape dans la mise en oeuvre de cette réforme sur la base des recommandations de la mission conjointe de l'inspection des finances et de l'inspection du ministère des Affaires étrangères. Ses dispositions concernent les point suivants :

• Réforme du système des majorations familiales

L'objectif du Département est de supprimer l'actuelle hiérarchie des majorations familiales selon les cadres. Le montant des majorations familiales des agents de catégorie C augmentera en moyenne de 70 % tandis que celui versé aux agents de catégorie A sera réduit de 15 %. Le nombre de groupes de majoration familiale passe de 5 à 3.

• Redéfinition du niveau des majorations familiales

Il existe aujourd'hui 11 ensembles de pays bénéficiant de niveaux de majorations familiales différents. L'objectif est de reclasser les pays en 7 ensembles plus homogènes.

• *Rémunération en période de congés*

L'objectif est d'aligner les conditions de rémunération des agents A et B sur celles, plus favorables, des agents de catégorie C et des enseignants, qui perçoivent pendant cette période 100 % de leurs émoluments (suppression progressive des abattements sur l'indemnité de résidence et sur les majorations familiales).

• *Réduction des temps de séjour*

Les temps de séjour dans certains pays sont diminués (ex : Amérique du Nord, Algérie, de 30 mois à 20 mois...).

• *Modulation des indemnités*

C'est la cas de l'indemnité d'établissement et surtout de l'indemnité de résidence qui devient dégressive après 6 ans de séjour.

Ainsi, pour les agents titulaires ou contractuels recrutés à Paris :

- au-delà de 6 ans de séjour consécutif dans le même poste, l'indemnité de résidence est réduite de 25 % et les majorations familiales de 20 % ;
- au-delà de 9 ans, l'indemnité de résidence est réduite de 55 % et les majorations familiales de 30 % ;
- au-delà de 12 ans, l'indemnité de résidence est réduite de 85 % et les majorations familiales de 50 %.

A titre d'information, les rémunérations actuelles s'établissent comme suit :

Rémunérations comparées selon les affectations

	Traitement brut	Primes, Indemnité de résidence	Pension civile	Sécurité sociale	Contribution solidarité	C.S.G.	Total retenues	Remise forfaitaire sur pension civile	Emoluments nets annuel	Emoluments nets mensuel
France (a)	239.546	84.840	18.804	14.493	2.983	3.465	39.745	504	292.332	24.361
France (b)	189.180	76.265	14.851	11.445	2.448	2.833	31.577	504	240.047	20.004
G. Bretagne Londres (a)	239.546	355.930	18.804	14.493	5.627	13.577	52.500	504	543.479	45.290
G. Bretagne Londres (b)	189.180	278.255	14.851	11.445	4.416	10.657	41.370	504	426.569	35.290
Sénégal Dakar (a)	239.546	622.133	18.804	14.493	6.053	24.206	63.556	504	998.627	83.219
Sénégal Dakar (b)	189.180	680.027	14.851	11.445	6.053	19.818	52.167	504	817.544	68.129
Chine Pékin (a)	239.546	704.843	18.804	14.493	6.053	21.532	60.882	504	884.011	23.668
Chine Pékin (b)	189.180	485.217	14.851	11.445	6.053	15.376	47.725	504	627.176	52.265
Etats-Unis New-York (a)	239.546	579.731	18.804	14.493	6.053	18.679	58.029	504	761.752	63.479
Etats-Unis New-York (b)	189.180	437.458	14.851	11.445	6.008	14.287	46.592	504	580.550	48.379
Brésil Bralasia (a)	239.546	772.940	18.804	14.493	6.053	23.085	62.434	504	950.556	79.213
Brésil Bralasia (c)	201.157	532.104	15.791	12.170	6.053	16.718	50.732	504	683.033	56.919
Tunisie Tunis (a)	239.546	302.137	18.804	14.493	5.089	12.350	50.736	504	491.451	40.954
Tunisie Tunis (c)	201.157	199.702	15.791	12.170	3.734	9.140	40.834	504	360.529	30.044

(a) Conseiller des affaires étrangères de 1ère classe, 1er échelon, indice nouveau majoré 780.

(b) Secrétaire des affaires étrangères, 7ème échelon, indice nouveau majoré 616.

(c) Secrétaire des affaires étrangères, 7ème échelon, indice nouveau majoré 655.

c) La réforme du quai d'Orsay

• L'expérimentation de 1990 dans les modes de gestion du ministère

A partir de 1990, de nouvelles méthodes de gestion avaient été définies et mises en place de façon expérimentale dans six unités pilotes.

Trois ambassades, Dakar, Rabat et Bucarest et trois services de l'administration centrale ont défini des projets de services. Il s'agissait, pour les postes, d'amélioration du système informatique et de la circulation de l'information, de déconcentrer les procédures de recrutement local ainsi que certaines procédures budgétaires. A l'administration centrale, les actions ont porté sur la documentation, l'informatique et la bureautique, et la gestion des ressources humaines.

Ces actions ont fait l'objet d'une évaluation en 1992. Il a été décidé au vu de cette évaluation de poursuivre et d'étendre l'expérience de globalisation de certains crédits qui avait été menée à Dakar et Bucarest à quinze postes diplomatiques et consulaires.

• *Les orientations de la "réforme du quai d'Orsay"*

En avril 1993, le ministre a confié à M. Jean Picq par lettre une mission de réflexion et de proposition sur le rôle et le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères, lui demandant de présider un comité d'évaluation et de proposition, composé de diplomates de carrière et de personnalités extérieures qualifiées.

Les orientations de la réforme sont au nombre de quatre :

- ① mieux utiliser le réseau diplomatique et consulaire ;
- ② mobiliser davantage les agents du Département autour d'une politique ;
- ③ assurer une meilleure coordination entre les services, grâce à une réorganisation du Département ;
- ④ restaurer la mission de souveraineté du ministère des Affaires étrangères dans l'Etat.

La réorganisation des structures du département est en cours.

LA REFORME DU QUAI D'ORSAY

(extraits)

I-DYNAMISER L'EXCEPTIONNEL ATOUT QU'EST LE RESEAU DU DEPARTEMENT

1. Redonner son véritable sens à la mission des ambassadeurs (...)

2. Animer le réseau

Le réseau qui compte environ 300 postes diplomatiques et consulaires doit être davantage sollicité et utilisé de manière à ce que le travail soit mieux réparti entre l'administration centrale et les postes. Cette mobilisation du réseau suppose une meilleure articulation du travail des postes avec celui mené par l'administration centrale, c'est-à-dire :

- une association plus étroite des postes aux échéances du calendrier du ministre ;
- des instructions données afin de limiter l'envoi de missions venues de Paris quand le poste peut traiter lui-même un dossier ;
- enfin, une mobilisation nouvelle de nos ambassades dans les pays de la Communauté européenne.

3. Refaire du télégramme un instrument de communication et de dialogue

Notre réseau diplomatique et consulaire doublé d'un réseau informatisé du chiffre constitue un outil privilégié ; il a l'avantage de desservir simultanément toutes les administrations. Les progrès réalisés ont été spectaculaires ces dernières années puisque 121 ambassades ou représentations permanentes et 95 consulats sont désormais reliés au réseau du chiffre. Paradoxalement, le ministère est victime de son succès et l'abondance des télégrammes chiffrés est un problème pour les destinataires. Il faut donc, dans ce domaine, viser les orientations suivantes :

- hiérarchiser les télégrammes en fonction de la nature de l'information et de leur destinataire ;
- sanctionner les abus des postes ou de l'administration centrale en matière d'abondance de la correspondance ou de non respect des délais ;
- rapprocher le chiffre de l'utilisateur grâce à la généralisation de l'informatique.

4. Intensifier les relations de travail entre le ministère et l'administration centrale

II - MOBILISER DAVANTAGE LES AGENTS DU DEPARTEMENT AUTOUR D'UNE POLITIQUE

Ce ministère doit rester une administration attrayante pour des fonctionnaires de qualité.

Dans cet esprit, il est essentiel de maintenir la diversité des compétences (...), encourager la diversité des recrutements et la mobilité des carrières (...), offrir de véritables perspectives aux agents par une restauration de la "carrière" en contrepartie d'une plus grande ouverture et d'une plus grande adaptation des diplomates, le Département doit offrir des véritables perspectives et la garantie du respect des règles administratives.

III - RENFORCER LA COORDINATION ENTRE LES SERVICES ET LE FONCTIONNEMENT COLLEGIAL DU DEPARTEMENT

Le ministère des Affaires étrangères souffre de dysfonctionnements dus notamment à une insuffisante coordination entre les services. Un des objectifs de la réforme est donc de renforcer la coordination entre les services et le caractère collégial du travail. Cet objectif passe par une adaptation des structures du Département.

Cette adaptation passe notamment par la nécessité de réintégrer au sein du Département la Direction générale afin que la politique culturelle soit la poursuite de notre politique étrangère et que les moyens de la Direction générale (37 % du budget du quai d'Orsay) soient mieux pris en compte.

Un nouvel organigramme du ministère sera préparé. Ses grandes lignes figurent ci-après :

- **Le Secrétaire général** joignant à ses fonctions politiques traditionnelles rendues nécessaires par ses relations avec ses homologues étrangers, un rôle renforcé dans la coordination des services et l'organisation administrative du ministère. Le Secrétaire Général aura la quadruple fonction d'animateur du réseau, de coordonnateur des services, de chef de l'administration et de chef de corps.

- Deux Secrétaires généraux adjoint :

. un **Secrétaire général adjoint pour les affaires politiques et de sécurité**. Il aura autorité sur un directeur des Nations-Unies et des organisations internationales et sur un directeur des Affaires stratégiques, de sécurité et de désarmement.

. un **Secrétaire général adjoint pour les affaires européennes et économiques**.

- Un **directeur général des affaires culturelles scientifiques et techniques**. Le Directeur général devra présenter d'ici la fin de l'année ses conclusions sur la réorganisation de sa Direction ainsi que sur l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (A.E.F.E.). La M.I.C.E.C.O. sera réintégrée au sein de la D.G.R.C.S.T.

- Un **directeur général de l'administration**.

- Les 4 directions géographiques (Asie-Océanie, Affaires africaines et amalgames, Afrique du Nord Moyen-Orient, Amérique) continueront à traiter les problèmes de leur zone sur le plan politique et économique.

- L'Inspection générale sera réformée.

- Le Centre d'Analyse et de Prévision devra devenir la "tête chercheuse" du Département. Le C.A.P. devra mobiliser au profit du ministre des capacités de réflexion internes souvent inexploitées (par exemple les ambassadeurs en retraite ou entre deux postes qui peuvent utiliser leur expérience) et externe (des consultants extérieurs). Il devra également rétablir un lien entre la conduite de la politique étrangère et l'analyse prospective qui prendra pleinement en compte les actions et les réflexions menées dans les universités ou dans les médias.

IV - RESTAURER LA MISSION DE SOUVERAINETE DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES DANS L'ETAT

Confirmer les pouvoirs des ambassadeurs

Les ambassadeurs doivent voir rappeler leur rôle essentiel de chef des services extérieurs de l'Etat dans leur pays de résidence. Le décret de 1979 sur les pouvoirs des ambassadeurs existe, mais doit être mieux utilisé ; car l'autorité des ambassadeurs dans leur poste est davantage une affaire de dynamique et d'impulsion personnelle que de textes.

Rationaliser le réseau extérieur de l'Etat par :

- la poursuite de la réflexion permanente sur le réseau diplomatique consulaire et culturel ;

- des fonctions culturelles ont déjà été confiées depuis avril à certains diplomates et la fusion des postes de numéro deux d'ambassade et de conseiller culturel a été prévue dans certains pays (Amérique centrale ou latine, Australie par exemple) ;

- des formules nouvelles sont expérimentées :

. des ambassadeurs non résidents (pour les ambassades de Tbilissi, Sarajevo ainsi que la délégation à Skopje) ;

. le renforcement saisonnier de certains postes (en particulier consulaires pour faire face aux besoins créés dans les zones touristiques) et le renforcement en moyens matériels des agences consulaires.

Enfin un schéma contractuel d'adaptation des réseaux a été tout récemment proposé au ministre du Budget.

Une rationalisation du réseau extérieur de l'Etat :

Le Département est prêt à poursuivre la "mise à jour" permanente de son réseau diplomatique, consulaire et culturel, mais il ne doit pas être le seul à faire cet effort. Il est donc envisagé de créer un Comité interministériel des moyens de l'action extérieure de la France (C.I.M.A.E.F.) dont le Département assurerait le secrétariat permanent.

3. Les autres dépenses de fonctionnement

Hors personnel, les moyens de fonctionnement des services sont stabilisés et se montent à 3.019 millions de francs. La plupart des crédits se trouvent pratiquement reconduits. Les évolutions plus significatives affectant :

a) Les moyens courants des services

Les évolutions les plus significatives portent sur :

- les dépenses de matériel et de fonctionnement courant des postes à l'étranger (- 41,3 millions de francs, soit - 15 %) ;

- les frais de déplacement des postes à l'étranger (+ 3,5 millions de francs, soit + 2,8 %) ;

- les dépenses de télécommunications (+ 6 millions de francs, soit + 12,7 %).

La principale action concerne le réseau mondial des visas.

D'ici la fin de l'année 1993, près de quatre-vingt pour cent de l'ensemble des visas délibérés par les représentations diplomatiques et consulaires françaises à l'étranger, dont la quasi totalité des demandes de visas émanant de ressortissants de pays sensibles, seront instruits sur le réseau mondial des visas. L'année 1994 devrait voir s'achever la diffusion du réseau mondial des visas sur le plan des équipements informatiques.

Ainsi, en 1994, en application des décisions gouvernementales de juillet 1991 et en prévision de la mise en application des accords de Schengen, le rythme d'équipement des consulats doit de nouveau être maintenu, pour équiper les nouvelles représentations diplomatiques et consulaires françaises dans les pays de l'Est, et si possible, achever la diffusion du réseau mondial des visas en 1994.

Au total, il est prévu de consacrer au réseau mondial des visas environ 20 millions de francs en 1994. Il convient de préciser que, alors que dans les premières années, il s'agissait essentiellement de coûts d'investissements, une part de plus en plus grande du budget doit désormais être consacrée au fonctionnement : maintenance des matériels, des logiciels, évolutions techniques, coût des communications, ...

Pour assurer le bon fonctionnement de l'ensemble du système, et notamment un taux de disponibilité et une fiabilité conformes à ses objectifs fonctionnels, des moyens adéquats doivent être affectés à son exploitation. Il est à noter à ce sujet que la maintenance des équipements installés dans les consulats est assurée en France (une maintenance sur place serait d'une qualité aléatoire et souvent plus coûteuse) ce qui nécessite entre autres des moyens logistiques adaptés.

b) Les subventions aux établissements publics sous tutelle :

L'O.F.P.R.A. (office français pour la protection des réfugiés et apatrides) : les crédits sont fixés à 107,6 millions de francs (contre 106 millions de francs en 1993).

Grâce à un abondement exceptionnel des crédits à la fin des années 80, l'office fait désormais face à l'afflux des demandes d'asile dans de bonnes conditions. Le stock d'affaires en attente a été ramené à zéro fin 1991. Le délai moyen de traitement d'une demande est de deux mois. On notera dans le tableau ci-après la très forte diminution des demandes d'asile depuis 1989.

Flux des demandeurs d'asile à l'O.F.P.R.A.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Demandses	26.290	27.872	34.352	61.422	54.813	47.380	28.873
Décisions	27.274	26.628	25.425	31.170	87.352	78.442	37.202
Accords	10.645	8.704	8.794	8.770	13.486	15.467	10.819
Rejets	16.629	17.924	16.631	22.400	73.866	62.975	26.383

• Les établissements d'enseignement :

- l'O.U.C.F.A. (office universitaire et culturel français pour l'Algérie) : les crédits sont fixés à 65,6 millions de francs (contre 57,6 millions de francs en 1993) ;

- la subvention à l'A.E.F.E. (agence pour l'enseignement français à l'étranger) augmente modérément : les crédits sont fixés à 1,33 milliard de francs, en hausse de 2,1 %.

Ces deux établissements sont présentés dans la deuxième partie du rapport relatif aux actions du ministère.

• Le centre de conférences internationales de Paris : la dotation générale des crédits est reconduite à 32,5 millions de francs (16 millions de francs en 1990, 26,7 millions de francs en 1991, 35,5 millions de francs en 1992). Cette subvention finance les dépenses de fonctionnement. Elle permet ainsi non seulement le paiement des salaires, des charges salariales, de l'électricité, de la bureautique, de la location..., mais également le remboursement des intérêts de l'emprunt que l'établissement public a contracté pour financer ses investissements.

Il faut préciser cependant, que cet établissement public poursuit une politique de gestion optimale de ses besoins financiers. C'est pourquoi, en application du principe de trésorerie zéro, la subvention de fonctionnement finance aussi des opérations d'investissement. Cela permet de retarder le recours à l'emprunt et par voie de conséquence diminue le montant des intérêts à payer.

Créé par le décret du 22 décembre 1989, cet établissement public était chargé des études préalables et de la réalisation du bâtiment du nouveau Centre de conférences internationales. Toutefois, les travaux et les études engagés ont été interrompus en raison des difficultés administratives et de financement du projet.

L'avenir du centre de conférences fait l'objet actuellement d'un examen interministériel.

4. Les investissements

Pour les immeubles diplomatiques et consulaires à l'étranger, l'effort exceptionnel consenti en 1993 pour financer les nombreuses ouvertures d'ambassades, notamment en ex-URSS, ne sera pas poursuivi en 1994 même si de nouveaux et importants besoins sont créés par la perspective de transfert des capitales de la RFA (Bonn-Berlin) et du Nigéria (Lagos-Abuja). Toutefois, le niveau de l'enveloppe prévue est honorable par rapport à celui des années 1991 et 1992.

Simultanément, un effort significatif est consenti en 1994 pour les établissements d'enseignement à l'étranger, à la fois pour la rénovation d'un patrimoine existant vieillissant mais également pour préparer l'ouverture ou le développement de nouveaux lycées ou écoles (Francfort, Singapour, Ankara...).

Il est précisé, par ailleurs, qu'il n'est pas prévu de dotation budgétaire en loi de finances initiale 1994 pour le chapitre 57-10, article 50 (logements de fonction à l'étranger) abondé par le fonds de concours logement en cours de gestion.

En outre, la subvention de fonctionnement au centre de conférences internationales de Paris est reconduite, à 32,3 millions de francs. Les travaux et études ont été interrompus en 1993, en raison de difficultés administratives et financières du projet. L'avenir du centre de conférences devrait faire l'objet d'un examen interministériel avant la fin de l'année (voir ci-dessus).

Le montant total des crédits s'établit comme suit :

**Autorisation de programme
Dotation en lois de finances initiales
des chapitres et articles d'investissement immobilier de 1990 à 1994**

(millions de francs courants)

	1990	1991	1992	1993	1994
Chapitre 57.10-11 : Administration centrale	115	70	60	90	50
Chapitre 57.10-30 : Services diplomatiques et consulaires ..	155	148	160	289	183
Chapitre 57.10-60/90 : Etablissements d'enseignement, instituts et centres culturels	50	70	140	93	152
Total	320	288	360	472	385

II - PRESENTATION DES ACTIONS DU MINISTERE

A. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

1. Evaluation générale

a) Le budget 1994

Toutes contributions confondues, contributions obligatoires ou bénévoles et contributions aux organismes de recherche, la participation de la France aux organisations internationales s'élève à 3.872,9 millions de francs, soit 26,4 % du total du budget. L'ensemble progresse de + 11,5 % par rapport à 1993, soit + 394 millions de francs..

Ces contributions se répartissent comme suit :

Les contributions du ministère des Affaires étrangères aux organisations internationales
(millions de francs)

	Organisations non scientifiques	Organisations scientifiques	Total	Variation 1994/1993
Contributions obligatoires .	2.432,9	840	3.272,9	+ 17,8 %
Contributions volontaires ..	599,6	0,4	600	- 13,8 %
Total	3.032,5	840,4	3.872,9	+ 11,5 %

En 1994, la France contribue à titre obligatoire à plus de 100 organisations internationales (non scientifiques) pour des contributions qui s'échelonnent entre 539 millions de francs (forces d'interposition de l'O.N.U. en Somalie) et quelques milliers de francs (Commission internationale pour l'épreuve des armes à feu portatives). La France contribue également, à titre bénévole, à 60 organisations internationales. Le montant des contributions volontaires reste cependant relativement faible et de surcroît accuse une diminution sensible. Cette évolution est particulièrement regrettable dans la mesure où la France est membre permanent du Conseil de sécurité. Ce rôle a des effets multiplicateurs très importants. Il serait souhaitable que la France puisse se hausser au rang des premières contributions, ce que la Grande-Bretagne a toujours réussi à faire.

Les principales contributions en 1993 s'établissent comme suit :

Principales contributions internationales - hors recherche en 1993

(en millions de francs)

Contributions obligatoires		Contributions bénévoles	
ONU	337	PNUD (programme des Nations Unies pour le développement)	337
FORPRONU (Yougoslavie)	217	UNREF (Haut Commissariat aux Réfugiés)	56
Conseil de l'Europe	155	UNICEF	55
ONUSOM (Somalie)	539	Programme alimentaire mondial	27,5
OTAN	153	Centre International pour l'Enfance	23
ONUMOZ (Mozambique)	153	FNUDI (Fonds des Nations Unies pour le Développement)	12
FAO (agriculture et alimentation)	132	UNRWA (réfugiés Palestine)	17
OMS (santé)	114		
OCDE	100		

b) Le poids relatif des contributions dans le budget

• Le poids des contributions internationales, qui est supérieur aujourd'hui au quart des crédits du Département confère une rigidité croissante au budget des affaires étrangères, qui se transforme progressivement en simple budget de redistribution.

Evolution des contributions internationales dans le budget des Affaires étrangères

(millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Contributions obligatoires	2.277	2.335	2.755	2.778	3.273
Part dans le budget	19,2 %	17,8 %	19,5 %	18,7 %	22,3 %
Contributions bénévoles	514	545	645	696	600
Part dans le budget	4,3 %	4,1 %	4,5 %	4,7 %	4,1 %
Total contributions	2.791	2.878	3.400	3.474	3.873
Part dans le budget	23,5 %	21,9 %	24,1 %	23,4 %	26,4 %

2. Les contributions obligatoires

a) Les forces de maintien de la paix

L'évolution sus indiquée provient principalement du coût d'emploi des forces de maintien de la paix.

La charge financière des opérations de maintien de la paix est devenue particulièrement lourde pour la France, premier contributeur en hommes à ces opérations :

- en termes de contributions au budget des Nations Unies, la charge augmente spectaculairement : les Nations Unies dépenseront en principe 3.800 millions de dollars en 1993 contre 1.593 millions de dollars en 1992 et 582 millions de dollars en 1991. Les opérations de maintien de la paix sont financées par des contributions obligatoires, déterminées en fonction d'un barème spécial. Notre quote-part est aujourd'hui fixée à 7,61 %. Cette charge représenterait pour la France 290 millions de dollars en 1993, soit 1.600 millions de francs contre 852 millions en 1992.

En termes de participation directe aux opérations, les Etats contributeurs de troupes font l'avance des frais et sont remboursés en fonction de taux préétablis (environ 900 dollars US par homme et par mois). Les remboursements que nous obtenons ne couvrent que très partiellement les frais engagés (35 % du coût environ). De surcroît les remboursements sont particulièrement tardifs. Lors de son audition par la Commission des finances le 17 novembre 1993, M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense, a indiqué que la France avait reçu en 1993, le remboursement partiel des opérations au Liban en... 1982.

Au total (contributions obligatoires + troupes), le coût global pour la France de sa participation aux opérations de maintien de la paix pourrait s'élever en 1993 à 4,2 milliards de francs, supporté en partie par le ministère de la Défense (2,6 milliards de francs), en partie par le ministère des Affaires étrangères (1,6 milliard de francs sous forme de contributions obligatoires) -estimation au 1er août 1993.

Le Gouvernement a engagé une réflexion pour contenir et réduire, dans la mesure du possible, le coût du maintien de la paix pour la France qui a atteint les limites de ses capacités contributives : la fin de la mission de l'APRONUC au Cambodge et le retrait de la France de l'ONUSOM II en Somalie, prévu pour le début de l'année prochaine, participeront de cet effort de maîtrise des coûts.

Sur le plan qualitatif, le ministre d'Etat, ministre de la défense, au cours de cette même audition par la Commission des finances a souligné à plusieurs reprises le comportement exemplaire des troupes françaises sous commandement O.N.U., en indiquant *«qu'en dépit d'une tutelle anglosaxonne qui n'était pas toujours bienveillante, les forces françaises au Cambodge et en Somalie avaient pleinement réussi leur mission. Cette exemplarité a été reconnue tant par les forces étrangères que par les populations elles-mêmes»* (Bulletin des commissions du Sénat, n° 7, 20 novembre 1993).

b) Le financement de l'O.N.U.

Cette évolution rend la France particulièrement sensible aux différents éléments favorisant la crise financière du système onusien, notamment la carence des gros contributeurs.

Les Etats-Unis assurent 25 % du budget ordinaire et 30,39 % du budget opérationnel des forces de maintien de la paix. Le plan de rattrapage des arriérés s'est opéré à un rythme inférieur aux prévisions. Au 30 juin 1993, 48 % des arriérés sont d'origine américaine.

L'ex-U.R.S.S. qui était -jusqu'en 1990 inclus- un contributeur très ponctuel, ne s'est acquittée de quasiment aucune contribution en 1991 et la Russie -qui lui succède dans ses obligations financières- a effectué ses versements de manière irrégulière (15 % des arriérés sont dûs par la Fédération de Russie). Compte tenu de l'importance de sa quote part (9,41 % au budget de l'O.N.U. et de la plupart des institutions), c'est à un déficit supplémentaire de l'ordre de 10 % que les organisations du système des Nations Unies doivent faire face.

Une rationalisation des financements des Nations Unies vient d'être proposée par un groupe d'experts, co-présidé par MM. Volcker et Ogata et auquel a participé M. Raymond Barre. Les suggestions avancées concernent :

- ① Le prélèvement d'intérêts sur les retards de paiement ;
- ② La mise en place d'un budget unique pour les opérations de maintien de la paix, qui risquerait de diluer la lisibilité des différents programmes et leur contrôle ;
- ③ La révision du barème des contributions, actuellement calculé en fonction des données économiques des dix dernières années, qu'il faudrait ajuster aux réalités les plus immédiates : le Japon et certains Etats du Golfe verraient leur part majorée, tandis que celle de la Russie diminuerait.

3 Les contributions volontaires

a) Caractéristiques

Les contributions volontaires de la France au système des Nations-Unies se montent à 600 millions de francs dans le budget pour 1994 (696 millions de francs dans la loi de finances initiale de 1993). Elles présentent les caractéristiques suivantes :

- un effort relativement modeste : nous nous situons environ au 12ème rang des contributeurs en 1992, avec globalement 2,57 % des contributions totales (pour les contributions obligatoires ces chiffres sont respectivement le 5ème rang et 6 %), place que nous n'occuperons sans doute même plus en 1993, les régulations budgétaires ayant affecté la dotation initiale de 15 %.

- l'augmentation de cet effort est nécessaire pour des raisons essentiellement politiques. Notre politique 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. L'objectif d'augmentation progressive de nos contributions volontaires devrait être poursuivi si l'on veut assurer à terme à la France un rang conforme à son statut de membre permanent du Conseil de Sécurité.

Il convient en effet 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 des autres pays de la Communauté européenne sont plus de deux fois supérieures à leurs contributions obligatoires, celles de la France représentent moins de la moitié de ce qu'elle est tenue de verser à titre obligatoire au système des Nations-Unies.

Il faut noter, en outre, que l'action des organisations de l'O.N.U. auxquelles nous apportons nos contributions est souvent dirigée vers des régions géographiques pour lesquelles nous avons un intérêt marqué. C'est ainsi que le P.N.U.D. (Programme des Nations Unies pour le Développement) a consacré, dans le cadre des ressources affectées aux programmes nationaux, la plus importante allocation à l'Afrique, au cours de son quatrième cycle de planification.

Sur le plan économique, il faut souligner que notre contribution au P.N.U.D., qui représente 55 % du total de nos contributions volontaires au système onusien, bénéficie d'un taux de retour (ratio des fournitures de matériel et d'expertise achetées par une organisation, à un Etat membre, rapporté à la contribution que ce dernier lui verse) excellent, puisqu'il est de 115 % en moyenne ces cinq dernières années.

Principaux contributeurs volontaires en 1992

(en M\$)

Pays	Total	Rang
Etats-Unis	1.478,5	1
Suède	543,78	2
Japon	411,11	3
Canada	393,02	4
Pays-Bas	360,6	5
Norvège	321,96	6
Danemark	294,6	7
Italie	268,3	8
Allemagne	256,73	9
Royaume-Uni	246,7	10
Finlande	231,54	11
France	134,2	12

**Classement des principaux contributeurs aux organisations internationales
(contribution volontaire)**

	P.N.U.D.		H.C.R.		U.N.I.C.E.F.		F.N.U.A.P.	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
France	11ème	9ème	13ème	12ème	15ème	12ème	13ème	13ème
R.F.A.	7ème	7ème	5ème	13ème	12ème	16ème	4ème	5ème
Royaume-Uni	8ème	8ème	6ème	5ème	11ème	10ème	8ème	8ème
Italie	12ème	9ème	14ème	14ème	3ème	3ème	11ème	11ème

Cette relative faiblesse de nos contributions bénévoles est non seulement préoccupante, mais aussi paradoxale dans la mesure où les "taux de retour" appliqués à ces contributions sont dans l'ensemble très positifs, compte tenu de l'importance de l'ancienneté des liens de notre pays avec un très grand nombre de pays en voie de développement, notamment en Afrique.

b) Les taux de retour des contributions bénévoles

Le concept de "taux de retour" des contributions volontaires aux organisations du système des Nations-Unies, c'est-à-dire le rapport entre les sommes versées à des personnes ou des sociétés françaises au titre de contrats d'expertise ou de fourniture de biens ou de services et nos contributions publiques, n'est qu'un indicateur statistique qu'il convient d'utiliser avec prudence.

En effet, ses variations en pourcentage ne sont pas toujours significatives d'évolutions de notre présence et de notre influence effectives au sein des agences :

- l'amélioration mathématiques du "*taux de retour*" peut résulter d'une diminution de notre contribution, sans pour autant marquer un renforcement des positions commerciales de la France ;

- à l'inverse sa détérioration peut résulter de l'augmentation de notre contribution.

Or, le niveau de notre contribution et le rang que nous occupons parmi les principaux contributeurs sont des conditions essentielles pour nous assurer une influence sur la détermination des politiques et des priorités des institutions et, par voie de conséquence, d'accroître nos chances d'obtenir des contrats passés par les agences pour l'exécution de leurs programmes.

A cet égard, le lieu du siège de l'organisation et les procédures de sélection des entreprises ne sont pas neutres.

Le "*taux de retour*" peut cependant nous aider, associé à d'autres indicateurs (prise en compte de nos priorités politiques, efficacité des programmes, complémentarité avec notre action bilatérale, politique de personnel...), à orienter nos décisions financières.

S'agissant de trois agences des Nations-Unies (P.N.U.D., U.N.I.C.E.F., H.C.R.) qui reçoivent plus de 80 % de nos contributions volontaires, les "*taux de retour*" apparaissent positifs pour notre pays :

① Le P.N.U.D.

Le "*taux de retour*" pour 1992 s'élève à 115 %

En 1992, la France est parvenue au 9ème rang des contributeurs au P.N.U.D., avec une contribution aux programmes généraux de l'agence de 337,3 millions de francs. Elle verse ainsi entre 5 et 6 % des contributions totales exprimées en dollars.

Le "*taux de retour*" pour nos experts et nos entreprises a atteint 115 % pour cette même année, ce qui nous place au 7ème rang après le Portugal (1.285 %), l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis (253 %), mais loin devant les pays d'Europe du Nord (10 à 52 %). Nous nous situons au-dessus de la moyenne des 21 pays du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E. qui s'établit à 72 %.

Ainsi, la France reçoit 7,31 % des dépenses de projets du P.N.U.D. pour un montant de 70 millions de dollars (environ 420 millions de francs), ce qui inclus notamment :

- 750 contrats d'experts et consultants pour un montant total de 43 millions de dollars (8,25 % de l'ensemble de ces contrats) ;

. des commandes d'équipement et de soustraitance pour un montant, qui reste faible, de 8,4 millions de dollars, soit 2,5 % du total des commandes du P.N.U.D.

Ces dernières années, la tendance est à une détérioration apparente du "taux de retour" de la France au P.N.U.D. Celui-ci était en effet de 162 % en 1988. Ce chiffre doit toutefois être rapproché de l'augmentation importante de nos contributions entre 1988 (254 millions de francs) et 1992, alors que le niveau des dépenses effectuées par le P.N.U.D. au bénéfice de notre pays est resté inchangé (70 millions de francs). Cette tendance s'inversera en 1993 en raison de l'effet des régulations budgétaires.

Nous ne pouvons par ailleurs négliger l'importance que nous attachons à voir le P.N.U.D. conserver pour priorités les pays les moins avancés (55 % de ses ressources leur sont consacrées) et l'Afrique (45 % dans le cadre des programmes par pays).

② L'U.N.I.C.E.F.

Le "taux de retour" pour 1992 s'élève à 300 %

La contribution de la France à l'U.N.I.C.E.F. est passée de 40 millions de francs en 1991 à 58 millions de francs en 1992. Elle nous place au 13ème rang des contributeurs publics (2,7 % des ressources générales de l'U.N.I.C.E.F.). Le Comité français pour l'U.N.I.C.E.F. a versé en outre 177 millions de francs à l'organisation en 1992, se plaçant au 4ème rang pour les contributions privées.

Le "taux de retour" de nos contributions publiques, sous forme de commandes à des entreprises françaises, nous place en bonne position : il s'élève à plus de 300 % en 1992, les achats effectués par l'U.N.I.C.E.F. ayant atteint 31,3 MUSD (plus de 178 millions de francs) dont 20 millions de dollars sous forme d'achats de vaccins auprès de Pasteur-Mérieux. Ces commandes en France représentent 8,4 % des achats de l'U.N.I.C.E.F.

Il convient de noter que les activités de l'U.N.I.C.E.F. en Afrique mobilisent 38 % de ses ressources, et peuvent bénéficier à des sociétés à capitaux français dans cette région.

③ Le H.C.R.

Le "taux de retour" pour 1992 s'élève à 30 %

Notre contribution au H.C.R. a connu une forte croissance.

Si l'on prend en compte l'ensemble des financements français, nos contributions totales atteignent, pour 1992, 105 millions de francs (199,5 millions de francs si l'on tient compte des sommes transitant par la Communauté européenne).

Ce total comprend notre contribution ordinaire qui s'est élevée à 54,5 millions de francs (Direction des Nations-Unies) ainsi qu'une contribution exceptionnelle pour l'ex-Yougoslavie de 50 millions de francs.

Sur la base de cette contribution, le "taux de retour" pour 1992, s'agissant des biens acquis en France par le H.C.R., était de 30 %. Ces achats représentaient 3,6 % des achats totaux du H.C.R.

136 sociétés françaises sont enregistrées comme "vendeurs" par le H.C.R.

B. LES ACTIONS EN DIRECTION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

1. L'enseignement français à l'étranger

L'enveloppe globale consacrée à l'enseignement français à l'étranger - hors alliances françaises - représente 1,4 milliard de francs, soit 9,5 % du budget total, en augmentation de 1,8 % par rapport à 1993. Cet enseignement est pour l'essentiel dispensé par l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (1,3 milliard de francs). Il faut également noter le rôle de l'office universitaire et culturel français pour l'Algérie (dont la subvention s'élève à 65,0 millions de francs). L'office scolarise 1.400 élèves issus de 75 pays différents.

Trois ans après la double réforme de 1990, on dispose d'un recul suffisant pour dresser un premier bilan de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

L'établissement public administratif est un instrument adapté à la gestion du réseau scolaire français à l'étranger. En effet, il regroupe dans une même structure des services auparavant dispersés, concentre dans son budget tous les moyens que l'État met au service de l'enseignement hors de France, et comporte plusieurs avantages (participation des usagers au conseil d'administration, souplesse de gestion par rapport aux contraintes pesant sur les administrations centrales, autonomie et rapidité de décision dans le cadre des orientations définies par les tutelles...).

Après deux ans de mise ne place, le fonctionnement de l'Agence est parvenu à un rythme de croisière, marqué par une plus grande professionnalisation et par une réflexion sur ses moyens et leur utilisation. La refonte de l'organigramme a conduit l'Agence à se doter de quatre secteurs géographiques, plus adaptés à la réalité de la gestion quotidienne et capables de répondre efficacement aux demandes des postes culturels et des établissements. Parallèlement, elle s'est dotée des instruments informatiques nécessaires à une analyse précise et complète de sa situation et de ses moyens budgétaires. C'est sur ces bases qu'ont été élaborés le budget de 1993 et les demandes présentées dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994.

Le fonctionnement de l'Agence pendant ses deux années et demie d'existence méritait que soit dressé un état des lieux et des propositions envisageant toutes les solutions possibles. Cette mission a été confiée à un diplomate de haut rang, qui a consulté très largement les usagers et les partenaires de l'Agence, en associant les sénateurs représentant les français établis hors de France.

Le rapport de l'ambassadeur Contenay a été remis le 30 juin, et certaines de ses options font actuellement l'objet d'un examen complémentaire.

Parmi les mesures prévues pour 1994 afin d'améliorer le fonctionnement du réseau scolaire français à l'étranger, figurent trois augmentations importantes de crédits concernant :

- les investissements de l'Etat (titre V), les autorisations de programme passant de 18 millions de francs à 102 millions de francs et les crédits de paiement, de 19 millions de francs à 74 millions de francs ;

- l'aide à l'investissement (titre VI) pour les établissements privés, qui passe de 10 millions de francs à 15 millions de francs ;

- les bourses scolaires qui s'accroîtront de 19 millions de francs.

2. L'assistance aux français de l'étranger

Les crédits atteignent 115 millions de francs (soit + 15,8 % par rapport à 1993). C'est l'une des plus forte hausse du budget 1994. Ces crédits sont répartis comme suit :

Assistance aux Français de l'étranger

(millions de francs - chiffres arrondis)

Rubriques	Chapitre	1992	1993	1994
- Assistance aux Français en difficulté	46.94 art. 11	75,7	78,71	91,69
- Subventions aux organismes d'aide et d'assistance	46.94 art. 12	3,18	3,18	3,18
- Fonds de secours-aides exceptionnelles ..	46.94 art. 13	0,56	0,46	1,46
- Sécurité des français à l'étranger	46.94 art. 14	2,4	1,86	2,05
- Entretien des cimetières français	46.94 art. 15	1,8	1,8	2
- C.S.F.E.	46.94 art. 20	7,2	8,80	10,11
- Emploi et formation professionnelle des français à l'étranger	46.94 art. 31	2,3	3,28	3,28
- Accueil et information des français à l'étranger (A.C.I.F.E.)	46.94 art. 32	2,88	2,79	3
Total		95,9	100,9	115,8

C. LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES

1. Mesure générale

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) se montent au total à 5,14 milliards de francs, soit 35,1 % du total du budget. Les seuls crédits d'intervention sont de 3,157 milliards de francs et représentent 61 % du total du budget de la direction générale. Les deux indicateurs -montant global et dépenses d'intervention- régressent sensiblement dans le budget pour 1994, sous l'effet de l'application de la norme générale de régulation.

Les crédits s'établissent comme suit :

Crédits de la D.G.R.C.S.T.

	1990 LFI	1991 LFI	1992 LFI	1993 LFI	1994 PLF	Evolution 1994/1990	Evolution 1994/1993
Total D.G.R.C.S.T.	4.340	4.979	5.284	5.502	5.141	- 18,5 %	- 6,6 %
. Titre III	1.445	1.720	1.775	1.841	1.838	+ 27 %	- 0,1 %
. Titre IV	2.772	3.160	3.342	3.531	3.157	+ 13,9 %	- 10,6 %
. Titres V et VI	129	99	167	130	146	+ 13 %	+ 12,3 %
Part de la D.G. dans le budget du Département:	36,6 %	38,1 %	37,5 %	36,9 %	35,1 %	- 1,5 point	- 1,8 point

Les crédits d'intervention de l'action culturelle - aide au développement, tous crédits confondus, se montent à 3,157 milliards de francs, soit 23,7 % du total, en diminution de 10,5 % par rapport à la loi de finances initiale de 1993. Par rapport aux crédits régulés, le projet de budget fait apparaître une hausse de 2 %. La plupart des postes subissent une régulation de 15 % par rapport à la loi de finances initiale de 1993.

Par rapport au collectif 1993, les mesures nouvelles suivantes ont été retenues :

+ 20 millions de francs pour tenir compte des engagements à prendre au Sommet francophone de l'île Maurice et de l'organisation des Jeux de la francophonie ;

+ 33,45 millions de francs en faveur de l'action audiovisuelle extérieure ;

+ 12,75 millions de francs pour renforcer des actions culturelles, scientifiques et techniques dans des domaines et des pays prioritaires ;

+ 10 millions de francs pour un programme de coopération éducative renforcée au Maroc.

2. Les actions de coopération en Europe centrale et orientale

a) Présentation générale

Après une période initiale d'identification (1990-1991) des besoins des pays d'Europe centrale et orientale, notre coopération scientifique, technique et culturelle s'est ordonnée autour de quelques axes principaux :

- la mise en place des fondements d'un Etat de droit (formation d'une fonction publique) ;

- l'aide à la transition vers l'économie de marché ;

- le renforcement de la présence culturelle de la France.

Dès avril 1990, un "plan de relance" a été mis en place s'appuyant sur une substantielle augmentation des crédits de coopération (+ 200 millions de francs) et sur une structure interministérielle (M.I.C.E.C.O.) spécialement créée à la fois pour conjuguer les efforts de tous les ministères techniques concernés, pour rechercher leur articulation avec les actions s'exerçant sur le plan multilatéral (programmes de la Communauté européenne, Banque mondiale, B.E.R.D., etc...) et pour encourager la coopération décentralisée.

Soucieux de ne pas laisser perdurer des structures administratives au-delà de la mission qui leur avait été confiée, le Premier ministre, en accord avec le ministre délégué aux Affaires européennes, a décidé de ne pas reconduire l'existence de la M.I.C.E.C.O.

La réintégration de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale au sein du Département se fera d'ici la fin de l'année 1993. Elle s'insérera dans le cadre plus général de la réforme du ministère des Affaires étrangères annoncée. L'accent devrait être désormais porté moins sur la coordination interministérielle que sur la coordination interinstitutionnelle, notamment avec les Communautés européennes.

b) Les crédits

L'évolution des crédits consacré: à l'Europe centrale et orientale a été particulièrement erratique au cours de ces dernières années.

Les premières dotations significatives ont été inscrites en 1990. En 1991, ces crédits ont été pratiquement doublés (548 millions de francs) et étendus à l'Albanie, puis la Slovénie. En 1992, pour tenir compte de l'unification allemande intervenue dans l'intervalle, les crédits de coopération avec l'ex-R.D.A. ont été rattachés à ceux affectés à la République fédérale. En même temps, l'accession à l'indépendance de nouveaux Etats (ex-républiques soviétiques, Slovénie, Croatie) conduisait à un rééquilibrage des crédits à l'intérieur d'une enveloppe globale de coopération avec l'Est en légère baisse (431 millions de francs en 1993 contre 475 en 1992). En 1993, la coopération bilatérale avec les pays d'Europe centrale et orientale - toutes actions comprises y compris culturelles- bénéficiait en 1993 d'une dotation budgétaire de 465 millions de francs ramenée à 402 millions de francs après les mesures d'économie décidées par le Gouvernement. Les moyens disponibles s'élèvent à 431 millions de francs en tenant compte de reports de l'année 1992.

Les crédits sont ramenés de 465 millions de francs à 405 millions de francs en 1994.

La diminution irrégulière mais constante des dotations en direction des pays d'Europe centrale et orientale a pu nuire à la crédibilité de l'action de l'Etat dans cette région. L'ouverture des ambassades doit s'accompagner d'une augmentation substantielle des crédits de fonctionnement afin de permettre au personnel d'être véritablement opérationnel et d'engager des dépenses d'intervention.

Action de coopération en Europe centrale et orientale

(millions de francs)

1990 LFI	1991 LFR	1992 LFI	1993 LFI	1993 LFR	1994 LFI
618	547	488	465	402	405

c) Répartition

L'assistance économique de la France aux pays d'Europe centrale et orientale se présente comme suit :

• *Aide bilatérale :*

Sur trois ans (de 1990 à 1993), l'assistance fournie par la France aux nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale s'est élevée à 15 milliards de francs. Cette somme représente 6 % de l'aide internationale reçue par ces Etats dans le cadre du G24. A titre de comparaison, l'Allemagne a contribué à hauteur de 22 % avec 31,3 milliards de deutschmark.

Sur un plan géographique, l'effort de la France s'est principalement porté sur les pays du groupe de Visegrad :

Pologne	4.140 MF	(30 %)
Hongrie	2.329 MF	(17 %)
Ex-Tchécoslovaquie	2.299 MF	(24 %)
Roumanie	3.299 MF	(26 %).

En revanche, la zone balkanique a fait l'objet d'un effort moins significatif :

Bulgarie	540 MF	(2 %)
Albanie	229 MF	(1 %)

alors que l'action sur la Yougoslavie a été interrompue depuis le début de la crise (2 milliards de francs déjà attribués).

Cette assistance concerne des domaines très divers :

- les aides à l'investissement (7 %) ;
- les aides à la restructuration du système bancaire (essentiellement Pologne et Hongrie) (20 %) ;
- les aides aux restructurations industrielles et financières (15 %) ;
- les crédits commerciaux garantis (50 %), concernant principalement les pays du groupe de Visegrad (Pologne : 2.900 millions de francs, Hongrie : 2.000 millions de francs, ex-Tchécoslovaquie : 2.146 millions de francs) et la Roumanie : 1.600 millions de francs. L'Albanie et la Bulgarie (200 millions de francs chacun en 1991) ne font plus l'objet de ce type d'action ;
- l'assistance technique mise en place par la mission interministérielle pour la coopération avec l'Europe centrale et orientale (M.I.C.E.C.O.) : 989,75 millions de francs pour le financement d'opérations ciblées dans les domaines de l'aide à la

réforme économique, l'assistance à la mise en place d'un état de droit et la présence culturelle française. La Grande-Bretagne a mis à la disposition des Etats de la région 24,212 M£ dans le cadre du Know How Found pour la même période.

En outre, il convient d'ajouter à ce total, l'annulation de 50 % de la dette publique polonaise, décidée en avril 1991, qui a porté sur 13 milliards de francs, ainsi que la création du fonds de garantie SOFARIS (100 millions de francs) qui soutient l'action des P.M.E. françaises agissant sur fonds propre dans la région.

• *Participation française à des aides multilatérales*

La France participe également aux programmes d'assistance à la restructuration économique mis en place par la Communauté européenne (PHARE) à hauteur de 19,5 %, soit l'équivalent du barème qui lui est attribué habituellement au sein des instances communautaires. Pour la période 1990/1993, notre contribution s'est ainsi élevée à 502 millions d'écus (3.514 millions de francs) à laquelle il convient d'ajouter notre participation à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (B.E.R.D.).

3. La communication

La direction de la communication reste une direction centrale dans le département avec un budget de 933 millions de francs en 1993, et 829 millions de francs après régulation.

La répartition des crédits s'établit comme suit :

Répartition des crédits de communication

(millions de francs)

	1993 LFI	1993 après régulation	Part dans le total du budget
Télévision :			
. TV5	122,5	120	
. CFI	53,5	39	
. A2 Tunisie	26	10	
. A2 Italie	7,5	7,5	
. A2 U.S.A.	1,5	1,3	
. autres	6,2	0,5	
Sous-total télévision	217,2	178,1	21,5 %
Radio :			
. R.F.I.	513	477	
. Somera	28	28	
. autres	14	12	
Sous-total radio	555	517	62,4 %
Cinéma	28	16	2 %
Documentaires	14,4	5,3	0,6 %
Autres	70,4	67	8 %
Total hors Est	885	783	94,5 %
Coopération pays de l'Est	48	46	3,5 %
Total général	933	829	100 %

Trois orientations principales figurent dans le projet de loi de finances pour 1994 :

- une diminution de la subvention à Radio France International (477 millions de francs en 1993, 464,7 millions de francs en 1994), alors même que le budget de la loi de finances initiale connaît une augmentation sensible en raison du remboursement des exonérations de redevance ;

- une augmentation de la subvention à Canal France International (65,9 millions de francs en 1993, 76 millions de francs en 1994), et à TV5 (128 millions de francs en 1993, 133,6 millions de francs en 1994). TV5, télévision francophone par satellite a été marquée en 1993 par le passage à 24 heures quotidiennes ;

- la diffusion de France 2 au Maghreb progresse. Elle est correcte en Algérie et en Tunisie, en revanche, un changement de satellite rend la perception plus difficile au Maroc.

4. Les autres interventions de politique internationale

a) Présentation générale

Les crédits d'intervention de politique internationale participent largement à l'effort d'économie de l'ensemble des crédits, et subissent une diminution globale de 20 %.

La répartition des crédits s'établit comme suit :

Dotation de politique internationale (chapitre 42-37)

(millions de francs)

	1993	1994
<i>Article 10 :</i> Aide et secours	3	2,9
<i>Article 20 :</i> Subventions à divers organismes	15,9	14,6
<i>Article 30 :</i> Aide d'urgence à des pays étrangers	9,9	4,6
<i>Article 40 :</i> Interventions du ministre des Affaires européennes	19,8	16,7
<i>Article 50 :</i> Fonds d'urgence humanitaire	150	120
Total	198,7	158,8

Détail par poste :

Article 10 : Aides et secours 3.037.000 F

Il s'agit de sommes versées mensuellement à des personnalités étrangères amies de la France et auxquelles nous souhaitons témoigner notre soutien et notre reconnaissance pour les services qu'elles ont rendus à la France ou la fidélité dont elles ont fait preuve à son égard.

L'importance de ce relais communautaire est particulièrement nette s'agissant de la coopération de la France avec les pays d'Europe centrale et orientale : les trois quarts de l'aide française à ces pays transitent par la Communauté européenne.

Coopération de la France avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale
(Coopération bilatérale + participation française de 20 % à la coopération communautaire)

Récapitulatif annuel en million de francs

Récapitulatif annuel	MICECO/ARIFE	CEE	Total	bilatéral/total
1990	41,840		41,840	100,00%
1991	67,850	441,597	509,447	13,32%
1992	141,785	581,356	723,141	19,61%
1993	133,193	632,640	765,833	17,39%
Total ex U.R.S.S.	384,668	1 655,593	2 040,261	18,85%
	MICECO/ARIFE	CEE	Total	bilatéral/total
1990	214,230	538,267	752,497	28,47%
1991	289,610	868,957	1 158,567	25,00%
1992	237,181	953,573	1 190,754	19,92%
1993	226,837	988,500	1 215,337	18,66%
total autres P.E.C.O.	967,858	3 349,297	4 317,156	22,42%
	MICECO/ARIFE	CEE	Total	bilatéral/total
1990	63,790		63,790	100,00%
1991	130,820		130,820	100,00%
1992	174,324		174,324	100,00%
1993	101,200	388,810	490,010	20,65%
total non géographisé	470,134	388,810	858,944	54,73%
total général	1 822,660	5 393,700	7 216,361	25,26%

ANNEXE 1

Evolution détaillée des crédits 1993/1994

CHAPITRE / TITRE	Budget voté 1993	Budget 1993 révisé	P.L.F. 1994	Variation PLF 1994		P.L.F. 1994 à struct.const. à hors ef.-ch.*	Variation PLF 1994	
				/budget voté 93	/budget 93 révisé		à str.const. & h.E.C.* /budget 93	/b.93 rév.
31-02	96.697.453	96.584.953	102.093.590	5,58%	5,70%	101.392.178	5,48%	5,60%
31-12	109.111.569	109.111.569	111.414.923	2,11%	2,11%	109.933.923	0,75%	0,75%
31-90	2.857.661.478	2.856.064.989	2.704.644.362	-5,35%	-5,30%	2.820.307.669	-1,31%	-1,25%
31-98	357.218.841	357.218.841	363.300.563	1,70%	1,70%	361.365.113	1,16%	1,16%
32-97	387.000.000	387.000.000	396.000.000	2,33%	2,33%	396.000.000	2,33%	2,33%
33-90	105.450.518	105.450.518	103.935.341	-1,44%	-1,44%	103.523.400	-1,83%	-1,83%
33-91	19.218.389	19.218.389	19.996.113	4,05%	4,05%	19.998.219	4,06%	4,06%
33-92	21.112.044	21.112.044	22.428.619	6,24%	6,24%	22.393.281	6,07%	6,07%
34-03	113.000.000	113.000.000	113.000.000	0,00%	0,00%	113.000.000	0,00%	0,00%
34-04	38.124.512	35.131.876	38.131.876	0,02%	8,54%	38.131.876	0,02%	8,54%
34-05	159.120.153	142.246.446	159.120.000	0,00%	11,86%	159.120.000	0,00%	11,86%
34-90	257.521.288	257.521.288	263.493.288	2,32%	2,32%	257.521.288	0,00%	0,00%
34-93	47.290.944	45.340.193	53.340.193	12,79%	17,64%	53.340.193	12,79%	17,64%
34-98	832.380.891	802.523.035	794.624.549	-4,54%	-0,98%	792.143.549	-4,83%	-1,29%
36-20	32.143.218	32.143.218	32.477.110	1,04%	1,04%	32.477.110	1,04%	1,04%
36-30	1.372.103.648	1.335.813.648	1.398.238.841	1,90%	4,67%	1.415.615.606	3,17%	5,97%
36-91	106.004.466	99.727.970	107.672.224	1,57%	7,97%	107.672.224	1,57%	7,97%
37-91	5.978.490	5.978.490	5.978.490	0,00%	0,00%	5.978.490	0,00%	0,00%
37-93	47.950.000	47.950.000	52.089.728	8,63%	8,63%	52.089.728	8,63%	8,63%
37-94	1.612.104	1.612.104	1.462.104	-9,30%	-9,30%	1.462.104	-9,30%	-9,30%
TOTAL TITRE III	6.966.700.006	6.870.749.571	6.843.441.914	-1,77%	-0,40%	6.964.065.951	-0,04%	1,36%
41-02	382.000	382.000	382.000	0,00%	0,00%	382.000	0,00%	0,00%
41-03	48.800.000	48.195.000	47.195.000	-3,29%	-2,07%	47.195.000	-3,29%	-2,07%
42-10	3.530.700.374	3.094.840.234	3.156.471.297	-10,60%	1,99%	3.134.244.385	-11,23%	1,27%
42-29	108.000.000	104.166.887	101.724.483	-5,81%	-2,34%	101.708.483	-5,83%	-2,36%
42-31	2.778.279.416	2.778.279.416	3.272.942.772	17,80%	17,80%	3.272.942.772	17,80%	17,80%
42-32	697.185.577	602.606.677	600.065.027	-13,93%	-0,42%	603.065.027	-13,50%	0,08%
42-37	198.722.819	191.413.002	158.862.352	-20,06%	-17,01%	156.471.352	-21,26%	-18,25%
46-91	4.989.000	4.989.000	4.989.000	0,00%	0,00%	4.989.000	0,00%	0,00%
46-94	113.578.042	108.076.360	122.102.704	7,51%	12,98%	118.932.976	4,71%	10,05%
TOTAL TITRE IV	7.480.637.228	6.932.948.576	7.464.734.635	-0,21%	7,67%	7.439.930.995	-0,54%	7,31%
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	14.447.337.234	13.803.698.147	14.308.176.549	-0,96%	3,65%	14.403.996.946	-0,30%	4,35%
57-10	427.090.000	395.090.000	325.000.000	-23,90%	-17,74%	325.000.000	-23,90%	-17,74%
TOTAL TITRE V	427.090.000	395.090.000	325.000.000	-23,90%	-17,74%	325.000.000	-23,90%	-17,74%
67-10	0	0	0			0		
68-80	50.550.000	46.343.605	33.840.000	-33,06%	-26,98%	33.840.000	-33,06%	-26,98%
TOTAL TITRE VI	50.550.000	46.343.605	33.840.000	-33,06%	-26,98%	33.840.000	-33,06%	-26,98%
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL	477.640.000	441.433.605	358.840.000	-24,87%	-18,71%	358.840.000	-24,87%	-18,71%
TOTAL GENERAL	14.924.977.234	14.245.131.752	14.667.016.549	-1,73%	2,36%	14.762.836.946	-1,09%	3,63%
TOTAL BORS CONTRIB. OBL. **	12.984.857.818	12.304.992.336	12.225.197.777	-5,35%	-0,65%	12.321.018.174	-5,11%	0,13%

* à structures constantes et hors effet-change

** total hors contributions obligatoires mais ; compris organismes de recherche

L'importance de ce relais communautaire est particulièrement nette s'agissant de la coopération de la France avec les pays d'Europe centrale et orientale : les trois quarts de l'aide française à ces pays transitent par la Communauté européenne.

Coopération de la France avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale
(Coopération bilatérale + participation française de 20 % à la coopération communautaire)

Récapitulatif annuel en million de francs

Récapitulatif annuel	MICECO/ARIFE	CEE	Total	bilatéral/total
1990	41,840		41,840	100,00%
1991	67,850	441,597	509,447	13,32%
1992	141,785	581,356	723,141	19,61%
1993	133,193	632,640	765,833	17,39%
Total ex U.R.S.S.	384,668	1 655,593	2 040,261	18,85%
	MICECO/ARIFE	CEE	Total	bilatéral/total
1990	214,230	538,267	752,497	28,47%
1991	289,610	868,957	1 158,567	25,00%
1992	237,181	953,573	1 190,754	19,92%
1993	226,837	988,500	1 215,337	18,66%
total autres P.E.C.O.	967,858	3 349,297	4 317,156	22,42%
	MICECO/ARIFE	CEE	Total	bilatéral/total
1990	63,790		63,790	100,00%
1991	130,820		130,820	100,00%
1992	174,324		174,324	100,00%
1993	101,200	388,810	490,010	20,65%
total non géographisé	470,134	388,810	858,944	54,73%
total général	1 822,660	5 393,700	7 216,361	25,26%

ANNEXE 2

PROJET DE LOI DE FINANCES 1994

Budget des Affaires étrangères

-§-

*Majoration de crédits à la suite de la seconde délibération
de l'Assemblée nationale*

Les crédits des Affaires étrangères figurant dans le projet de loi de finances (14,667 millions de francs) sont majorés de 1,2 million de francs. La baisse par rapport à 1993, soit 1,7 %, n'est pratiquement pas affectée par cette majoration.

Cette ouverture de crédits porte sur les crédits d'audiovisuels, précédemment amputés de 15 %.

Réunie le 9 novembre 1993, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des affaires étrangères pour 1994.