

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 1

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial · M. Josy MOINET

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) ; 363 et annexes, 395 (annexe n° 1), 397 (tomes I, II et III), 398 (tome I) et T.A. 43.

Sénat : 66 (1986-1987)

Lois de Finances - Affaires étrangères - Relations extérieures

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I - PRESENTATION DES CREDITS	9
<i>A) Présentation générale</i>	9
1. Evolution globale	9
2. Répartition	10
<i>B) Mesures nouvelles</i>	11
1. Mesures de caractère général : transferts et effet change	11
2. Dépenses de fonctionnement : personnel, matériel, visas	12
3. Dépenses d'intervention	15
4. Dépenses en capital	16
CHAPITRE II - OBSERVATIONS	17
<i>I. UNE EVOLUTION GENERALE POSITIVE</i>	17
<i>A) Un coup d'arrêt à la lente dérive du budget des affaires étrangères</i>	17
1. Les causes	17
<i>a) Des réformes de compétences</i>	17
<i>b) Un conteste économique et financier favorable</i>	18
2. Les implications budgétaires	20
<i>a) Evolution générale du budget</i>	21
<i>b) La D.G.R.S.T.</i>	22

B) La poursuite d'actions positives	25
1. La modernisation du ministère	26
2. L'audiovisuel	26
3. La mise en oeuvre de recommandations	28
 II. DES QUESTIONS PENDANTES	 30
A) Des problèmes ponctuels non réglés	30
1. Les problèmes de personnel	30
a) <i>Les aspects généraux</i>	30
b) <i>La situation particulière des enseignants à l'étranger</i>	31
2. L'Institut du Monde Arabe	32
a) <i>La construction et l'équipement</i>	32
b) <i>Le fonctionnement</i>	33
3. Le rétablissement des visas	34
a) <i>Les effets directs sur le ministère</i>	35
b) <i>Les incidences budgétaires</i>	36
 B) Des questions de fonds toujours en suspens	 36
1. La réorientation des structures et des missions du ministère est-elle à terme évitable ?	36
a) <i>Les sujétions liées au plein exercice de la souveraineté nationale</i>	37
b) <i>Les sujétions liées à la dépendance du Ministère à l'égard de son environnement international</i>	38
2. Les propositions	39
a) <i>Dans le domaine administratif</i>	39
b) <i>Dans le domaine culturel : le mécénat</i>	39
c) <i>Dans le domaine économique et commercial</i>	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La Commission estime que le budget pour 1987 marque un certain **rééquilibrage : quantitatif** - l'augmentation des crédits prévue pour 1987 est supérieure à celle constatée au cours des dernières années; **qualitatif** - une impulsion nouvelle est donnée à l'action culturelle extérieure.

2. La Commission souligne que le budget permet la poursuite **d'actions positives** antérieurement engagées, telles la **modernisation** des moyens techniques du ministère et l'effort en faveur de **l'audiovisuel**.

3. La Commission observe que la situation demeure tendue. En effet, **l'environnement** économique et monétaire, très favorable en 1986, explique en grande partie la relative « aisance budgétaire » constatée en 1987 grâce notamment à l'effet change.

4. La Commission estime que les mesures annoncées en faveur du **personnel** sont trop limitées.

5. La Commission relève les difficultés de mise en œuvre du financement de **l'Institut du Monde Arabe**, notamment pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement.

6. La Commission souhaite l'élaboration d'une véritable **stratégie** internationale dans le domaine **audiovisuel**.

7. La Commission estime opportun de favoriser les initiatives destinées à relayer les financements publics dans le domaine de l'action culturelle, notamment le **mécénat** d'entreprises.

8. La Commission considère que notre **représentation économique et commerciale** à l'étranger pourrait utilement s'inscrire dans de nouvelles structures associant l'Etat et le secteur privé, notamment les réseaux bancaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 1986, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Josy Moinet, rapporteur spécial, à l'examen du budget des affaires étrangères pour 1987.

En préambule, le rapporteur spécial a présenté le ministère. A partir de quelques chiffres caractéristiques, il a situé sa place dans le total de l'effort public extérieur, ses missions, ses activités et ses spécificités, à savoir, une grande dépendance à l'égard de l'environnement international et des variations de parités monétaires.

M. Josy Moinet a ensuite commenté les évolutions les plus significatives du budget, et formulé certaines observations (voir rapport).

En conclusion il a formulé certaines propositions; il a suggéré d'associer les entreprises par la voie du mécénat ou du patronage au développement des relations culturelles d'une part, les grandes banques et institutions financières aux actions en faveur de l'expansion commerciale de la France à l'étranger dans le cadre de structures souples et diversifiées d'autre part.

A l'issue de cet exposé, M. Pierre Croze a demandé des précisions sur la diminution des crédits d'assistance et de solidarité, sur l'évolution des bourses accordées aux enfants français à l'étranger et les subventions aux associations.

M. Emmanuel Hamel a souhaité connaître sur quel cours du dollar le budget pour 1987 avait été préparé.

M. Maurice Couve de Murville, après s'être félicité de l'amélioration du budget, a regretté le partage des compétences avec le ministère de la coopération dont les crédits auraient pu être intégrés dans un grand ministère des affaires étrangères. Il s'est interrogé sur le coût en année pleine du rétablissement des visas alors que cette opération avait, à l'origine, été envisagée seulement pour une durée de six mois, ainsi que sur le financement de Radio France Internationale.

M. Jean-Pierre Masseret a demandé des précisions sur la baisse de certaines actions, notamment les interventions internationales.

M. Robert Vizet a rappelé la situation des enseignants à l'étranger et s'est inquiété de l'effet du rétablissement des visas sur le tourisme.

M. Christian Poncelet, président, a demandé des précisions sur le financement de l'Institut du Monde arabe.

M. Josy Moinet a ensuite répondu aux intervenants.

Il a rappelé qu'un meilleur recensement des Français de l'étranger justiciables d'aides particulières permettrait de réduire le total des crédits sans affecter le service des prestations individuelles.

Il a indiqué que la liste des associations subventionnées était à la disposition des commissaires. Il a précisé que le budget avait été établi sur un cours moyen pondéré de différentes monnaies, sur 3 ans, et que le cours du dollar retenu pour 1986 était de 7,25 F ce qui pouvait laisser prévoir d'éventuels gains de change en 1987.

Il a fait observer qu'en dépit d'un financement totalement assuré par la redevance, le ministère était toujours représenté au conseil d'administration de Radio France Internationale.

Il n'a pas caché que le financement du fonctionnement de l'Institut du Monde arabe restait un problème sérieux.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter le budget des affaires étrangères pour 1987.

INTRODUCTION

Pour la première fois, le budget des Affaires Etrangères dépasse 10 milliards de francs.

Cette somme représente :

- . 20 % du total des crédits de toute nature consacrés à l'action extérieure de la France, qui comprend également les crédits du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (50 % du total), sous forme de garanties ou de participations à des emprunts, ainsi que les crédits de coopération (12 %);

- . 0,97 % du budget de l'Etat.

Le budget des Affaires Etrangères, c'est aussi :

- . près de 11.000 personnes, dont les 2/3 sont à l'étranger, réparties en 150 ambassades, 236 postes consulaires, près de 500 établissements d'enseignement et de diffusion culturelle;

- . la gestion de 1,5 million de français à l'étranger, la scolarisation de 160.000 enfants, dont 60.000 français;

- . la participation à plus de 100 organisations internationales.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

1) Evolution globale

- Le projet de budget des Affaires Etrangères pour 1987 se monte à 10.346 millions de francs, soit une progression de + 5,55 % par rapport à 1986.

Le projet de budget figurant dans le « bleu », soit 10.118 millions de francs, a été **abondé** en seconde délibération à l'Assemblée nationale de **228 millions de francs**, pour tenir compte de l'incidence financière en année pleine du **rétablissement des visas**. La hausse initiale était de 3,24 %.

- Cette évolution positive, très supérieure à celle des autres budgets civils de l'Etat, résulte pour une large part :

- des transferts de compétences et de crédits, notamment du ministère de la Coopération (voir ci-après). Hors transferts (et avant modification à l'Assemblée), la variation est de - 0,7 %.

- de l'effet change, c'est-à-dire de l'incidence des parités monétaires. Pour la première fois, l'effet change a été positif : les gains de change s'élèvent à 443 millions de francs, reflétant la dépréciation des monnaies de la zone dollar.

Avant majoration des crédits, hors transfert et hors effet de change, la hausse est de + 3,8 %, **soit + 1,8 % en francs constants**.

La quasi totalité des dotations sont des dépenses ordinaires. Elles progressent de 6,4 %. Les crédits de paiement des dépenses en capital (2,5 % du budget), connaissent une baisse de 19 % après, il est vrai, une hausse notable de 45 % en 1986.

Budget des Affaires Etrangères
(Après seconde délibération et majoration des crédits*)

Nature des crédits	Montant (millions de francs)	Part dans le total	Variation LFI 1987/LFI 1986
. Moyen des services (DO-Titre III)	5.188	50,1 %	+ 2,3 %
. Interventions publiques (DO-Titre IV)	4.897,8	47,4 %	+ 11,1 %
. Dépenses en capital (Titres V et VI)			
C.P.	260,8	2,5 %	- 19 %
(A.P.)	(242,9)	(100 %)	- 17 %)
TOTAL (DO + CP)	10.346,6	100 %	5,5 %

(*) Au cours d'une seconde délibération, les crédits de fonctionnement ont été majorés de 228 millions de francs.

Nota : Les commentaires et les présentations chiffrées qui suivent ne tiennent pas compte de la majoration des crédits intervenue en seconde délibération.

2) Répartition

La répartition par actions présente quelques modifications par rapport à 1986. Deux actions connaissent une progression notable : les relations culturelles avec l'étranger qui, avec 36 % du total, progressent de 6,7 % et les dépenses de fonctionnement.

**Budget des Affaires Etrangères
(Avant majoration des crédits)**

Actions	Montant (millions de francs)	Part dans le total	Variation LFI 1987/LFI 1986	Variation 1987/1987 (hors transferts et hors effet change)
. FONCTIONNEMENT				
01. Administration centrale	977,7	9,7 %	- 9,8 %	+ 5,1 %
02. Services à l'étranger	2.545,4	25,1 %	+ 1,1 %	+ 4,2 %
Sous-total fonctionnement	3.523,1	34,8 %	- 2,1 %	+ 4,4 %
. BUDGET D'INTERVENTIONS				
03. Relations culturelles	3.661,7	36,2 %	+ 11,5 %	+ 6,7 %
05. Presse et information	44,7	0,5 %	- 3,7 %	- 3,6 %
06. Contributions internationales	1.835,6	18,1 %	+ 8 %	+ 6,1 %
07. Assistance et solidarité	214,1	22,1 %	- 9,7 %	- 5 %
08. Interventions de politique internationale	83,6	0,8 %	- 14 %	- 14 %
09. Assistance militaire	59,8	0,6 %	- 12,9 %	- 11,8 %
10. Budget civil de recherche	695,8	6,9 %	+ 6,4 %	+ 3,5 %
Sous-total interventions	6.595,3	65,2 %	+ 6,4 %	+ 3,5 %
TOTAL	10.118,4	100 %	+ 3,2 %	+ 3,8 %

B. PRINCIPALES MESURES NOUVELLES

1) Mesures de caractère général : transferts et effet change

● **Transferts.** Un transfert net positif de 397 millions de francs résulte de mouvements croisés de crédits entre le ministère des Affaires Etrangères et le ministère de la Coopération qui retrouve sa spécificité africaine.

Ce transfert net vers le ministère s'établit comme suit :

Transfert à la coopération :

- . des anciens services de la coopération et du développement - 156 MF
- . des crédits des centres culturels en Afrique francophone - 57 MF

Transfert au Ministère des Affaires Etrangères des crédits de coopération multilatérale et bilatérale :

. crédits d'intervention	+ 314 MF
. contributions bénévoles (P.N.U.D.)	+ 296 MF

Hors transferts, base sur base, la variation des crédits du département est de - 0,68 % (avant modification à l'Assemblée nationale).

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

Les gains de change constatés lors de l'élaboration du projet de budget s'élèvent au total à 443 millions de francs, soit 4,5 % du budget de 1986, reflétant principalement la dépréciation des monnaies de la zone dollar par rapport au franc.

Cet effet change, capital pour le ministère, dont 70 % des dépenses s'effectuent en devises ou à l'étranger, se répartit comme suit :

. Effet change sur le fonctionnement de postes à l'étranger	- 70 MF
. Effet change sur les relations culturelles	- 94 MF
. Effet change sur les contributions internationales	- 265 MF
. Autres	- 14 MF

En outre, cet effet change a permis de rattraper les pertes de changes constatées en 1985 et non compensées, soit 70 millions de francs.

L'effet change net est de 373 millions de francs.

2) Dépenses de fonctionnement

Elles constituent exactement la moitié du budget des Affaires Etrangères, soit 5,18 milliards de francs.

L'évolution moyenne constatée (+ 2,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1986) est le résultat de trois mouvements distincts :

- a) une contraction des dépenses de personnel;
- b) une forte majoration des dépenses de matériel;
- c) le financement du rétablissement des visas.

a) Les dépenses de personnel

Avec 3.734 millions de francs (avant recrutement de vacataires pour l'opération visas), elles représentent 36,9 % du budget, en diminution de 4,6 %. En dehors de l'effet change, cette diminution résulte :

- du transfert de **869** emplois au ministère de la coopération (754 à l'administration centrale, 11 dans les services culturels, 104 dans les centres culturels d'Afrique francophone);

- de la suppression de 137 emplois budgétaires au titre de l'exercice interministériel de **suppression du 1,5 % des effectifs** (5 à l'administration centrale, 22 dans les services diplomatiques et consulaires, 110 dans les établissements culturels et d'enseignement);

- de la suppression de **20 emplois** au titre des gains de productivité issus de la mise en oeuvre du plan d'informatisation intégrée des 50 plus grands consulats;

- de la création de **17 emplois** à l'administration centrale pour la réalisation d'un système informatique de délivrance et de contrôle des visas;

- de diverses transformations d'emplois (titularisations, etc...).

b) Les dépenses de matériel et fonctionnement

Elles représentent 1.049 millions de francs, soit 10 % du budget en augmentation de 9,3 %. Hors effet change, la progression est de 14,6 %.

- Cette augmentation notable des dotations de fonctionnement est due principalement :

- au **rattrapage de pertes au changes non compensées en LFI 85** pour 22,8 millions de francs qui marque un redressement devenu indispensable, les crédits ayant atteint un seuil très critique ces dernières années;

- à **l'effort très important de modernisation du département**, et notamment du développement des crédits liés à l'informatique (42,7 millions de francs, soit + 121 %) affectés notamment à concurrence de :

- . 25,65 MF à l'accélération de la mise en oeuvre du plan **d'informatisation intégrée des 50 plus importants consulats**; l'objectif est d'informatiser une **vingtaine** de consulats en 1987;

- . 4,38 MF à la poursuite de l'informatisation du service central de **l'état-civil** (saisie des références des actes d'état-civil).

- à la mise en place d'un système informatisé de délivrance et de contrôle des visas : + 37,8 millions de francs (et 17 emplois) comportant la création d'une banque de données connectée au réseau informatique de la police de l'air et des frontières d'une part, à nos consulats et sections consulaires d'autre part;

- le renforcement des mesures de sécurité tant à l'administration centrale (accès service du chiffre) que dans les services diplomatiques et consulaires (vidéoprotection, renouvellement du parc de véhicules blindés).

● En revanche, les subventions de fonctionnement aux établissements publics sous tutelle sont limitées :

. La subvention à l'Office universitaire et culturel Français en Algérie est réduite à 97 millions de francs (- 3,2 %) en raison de la suppression de 7 emplois et de l'appréciation du franc par rapport au dinar.

. La subvention à l'Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides est portée à 31 millions de francs (+ 3,24 %) reflétant à la fois la suppression de deux emplois et une mesure nouvelle permettant la poursuite de l'informatisation de l'O.F.P.R.A.

c) Le financement du rétablissement des visas

En seconde délibération à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a majoré les crédits du ministère des Affaires Etrangères pour permettre la mise en place d'un système de délivrance de visas touchant tous les pays à l'exception des membres de la C.E.E. et de la Suisse.

Le coût en année pleine est de 228,210.000 francs qui sont répartis sur les chapitres :

- chapitre 31.02 : Administration centrale - Indemnités et allocations diverses	190.000 F
- chapitre 31.90 : Rémunérations des personnels	30.000.000 F
- chapitre 31.98 : Autres rémunérations	126.450.000 F
- chapitre 34.90 : Frais de déplacement	6.270.000 F
- chapitre 34.93 : Remboursements à diverses administrations	2.300.000 F
- chapitre 34.98 : Matériel et fonctionnement courant	63.000.000 F

3) Dépenses d'intervention

Les interventions publiques (Titre IV) représentent 4.897 millions de francs, soit 47,4 % du budget, en augmentation de 11,1 %. Hors transferts du ministère de la Coopération et hors effet change, l'augmentation est de + 11,4 %.

● L'essentiel concerne les **relations culturelles scientifiques et techniques** dont les seules dépenses d'intervention progressent de 30 % (voir Observations).

Cette progression résulte :

. de transferts nets positifs du ministère de la Coopération (retour des crédits de coopération multilatérale et bilatérale hors champ - 315 millions de francs).

. de la relance de l'aide publique bilatérale au développement (328 millions de francs), conformément aux priorités dégagées par les commissions mixtes de coopération. Parmi ces mesures figurent le relèvement de bourses consenties aux étrangers.

. de la mise en oeuvre des décisions du sommet francophone de février 1986 (44 millions de francs) : aide aux enfants francophones souhaitant suivre des études à l'étranger, lancement d'A.I.T.V. (agence d'images TV) et élargissement des zones de réception de TV.5.

● Les **autres dépenses d'intervention** sont stables ou diminuent modérément.

- **les contributions internationales** augmentent sous l'effet des transferts positifs de la coopération. Hors transfert, les contributions sont stables, à l'exception de l'augmentation de la subvention de fonctionnement à l'Institut du Monde arabe, + 14,7 millions de francs, afin de permettre la création de 80 emplois avant l'ouverture au printemps 1987.

- **l'assistance et la solidarité** diminuent de 4,5 %. Cette diminution affecte en particulier les crédits d'aide aux réfugiés, rendue possible par une diminution prévisible des flux de demandeurs; mais les crédits de bourses aux enfants français de l'étranger sont revalorisés de 2,7 %, hors effet change.

Ce dernier point, qui a suscité certaines interrogations de la part des commissaires, peut être brièvement commenté.

Le nombre de boursiers français est en augmentation sensible : 9.732 en 1984, 12.090 en 1986. les crédits qui leur sont affectés ont évolué comme suit : 72,47 MF en 1985, 76,47 MF en 1986, 72,71 MF en 1987, soit une diminution apparente de 3,8 % par rapport au budget initial de 1986 (avant annulation de 2,9 MF). Hors effet change, l'évolution est positive, soit + 2,7 %.

- Les crédits d'intervention de **politique internationale et d'assistance militaire** diminuent en raison de l'achèvement des travaux de construction de l'Institut du Monde arabe, et d'une plus grande sélectivité des aides.

4) Dépenses en capital

Avec 260,8 millions de francs, elles représentent 2,6 % du budget, en diminution de 19 %, qui succède, il est vrai, à une hausse de 45 % en 1986.

Cette baisse s'explique par la disparition d'opérations exceptionnelles :

. central téléphonique	12,8 MF
. achèvement de l'Institut du Monde arabe	24,7 MF
. étude du centre de conférences internationales (reporté) ...	5 MF

La poursuite de cette dernière opération (86.000 m2 hors oeuvre) dépend désormais d'une série de décisions qui touchent entre autres l'implantation future des services qui occupent actuellement le Quai Branly.

En revanche, certaines opérations sont en cours ou envisagées en 1987. Dans le premier cas : l'Institut culturel de Budapest, la deuxième phase du lycée français de Londres, l'école primaire à Tunis, la construction de logements de fonction à Tokyo...

Par ailleurs, la création d'un consulat à Atlanta, une représentation à Canton (liée au projet de centrale électronucléaire de Daya Bay) sont à l'étude.

CHAPITRE II - OBSERVATIONS

Le budget des Affaires étrangères pour 1987 marque la fin de la dégradation de certaines actions essentielles et la poursuite d'actions prioritaires. Il s'agit cependant davantage d'une remise à niveau plutôt qu'une véritable rupture; la situation demeure très tendue et nombre de problèmes de fond restent en suspens.

I - UNE EVOLUTION GENERALE POSITIVE

A. UN COUP D'ARRET A LA LENTE DERIVE DU BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES

1. Les causes

a) Les réformes de compétences

La réforme des structures ministérielles donne une impulsion nouvelle et non négligeable, directement ou indirectement, au Ministère des Affaires étrangères.

- La principale vient du nouveau **partage de compétences** entre le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires étrangères qui résulte des décrets des 20, 25 mars et 17 avril 1986. Ce mouvement signifie le retour à la situation antérieure à 1982.

Le ministère de la Coopération a retrouvé sa spécificité africaine. Aux termes du décret du 17 avril 1986, le ministre de la Coopération est chargé de la coopération avec les Etats francophones de l'Afrique au sud du Sahara, ceux de l'océan Indien, la République démocratique de Madagascar ainsi qu'avec le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée Bissau, la Guinée équatoriale, Haïti, Sao Tomé et Príncipe et la Vanuatu.

Le ministère des Affaires étrangères retrouve tous les crédits hors du champ de la rue Monsieur. Ces blocs de compétences devront même être clarifiés au début 1987, par le retour au ministère des crédits du Vanuatu. Ainsi, à partir de 1987, Haïti sera le seul pays non africain du ressort de la rue Monsieur.

- Ce nouveau partage entraîne un « effet masse » non négligeable. Ainsi qu'il a été indiqué dans la présentation des crédits, les transferts qui résultent des mouvements croisés aboutissent à un solde net pour le Quai de 397 MF, soit 4 % du budget initial de 1986. Ce transfert net positif permet à lui seul de dépasser les 10 milliards de francs.

- Ce mouvement qui touche directement le ministère est complété par d'autres impulsions dans le domaine international : il s'agit d'une part du maintien d'un ministre délégué auprès du ministère des Affaires étrangères chargé des affaires européennes, d'autre part de la création d'un secrétariat d'Etat chargé des Droits de l'homme, d'un secrétariat d'Etat chargé de la francophonie, et d'un secrétariat d'Etat chargé des problèmes du Pacifique Sud.

Le ministère ne peut naturellement rester indifférent à ces trois nouvelles structures ministérielles qui confortent et permettent de démultiplier l'action internationale de notre pays.

b) Un contexte économique et financier favorable

Plus que toute autre administration, le ministère des Affaires étrangères est dépendant de son environnement économique, en particulier des données monétaires : 70 % des dépenses du ministère sont soit effectuées à l'étranger, soit réglés en devises. Dès lors, la gestion est fortement dépendante de l'évolution des parités monétaires et des prix à l'étranger.

En simplifiant, on peut même considérer que le principal facteur de l'évolution du budget des Affaires étrangères c'est..... le dollar !...

1986-1987 marque sur ce point un renversement capital pour le ministère.

● **Jusqu'en 1985** la gestion du ministère a été fortement pénalisée par une évolution très défavorable des parités monétaires. En 5 ans (1981-1985), le franc a perdu 26 % de sa valeur par rapport aux principales monnaies du monde.

Pour apprécier ce glissement, le ministère utilise un outil particulier dit « taux de chancellerie pondéré » (sur trois ans).

En 1985, dernier exercice connu, le glissement du franc a été tel que, en dépit des précautions prises pour compenser la dégradation de la monnaie, il a été constaté une perte de change non compensée de 70 MF.

● **L'année 1986**, constitue un renversement complet de cette situation. Pour la première fois, le ministère enregistre des gains de change importants en raison de la baisse du dollar depuis le maximum de février 1985.

Ce gain de change a deux effets :

- le premier concerne l'année en cours.

En raison de la baisse du dollar en 1986, le ministère enregistre un gain de change de près de 260 MF en 1986. Il sera tenu compte de ces gains de change dans la prochaine loi de finances rectificative (annulation de crédits).

- le second concerne le budget en discussion.

Le budget pour l'année est établi sur la base d'un cours moyen constaté au printemps de l'année 1986. Le gain de change pour l'année 1987 est de 443 MF en année pleine. Ce gain permet de compenser la perte de change constatée en 1985. Le gain net est de 373 MF, soit un ordre de grandeur tout à fait comparable aux transferts nets qui résultent des nouvelles compétences du ministère. Ce gain est en outre supérieur au surcoût de « l'opération visas ».

Le budget pour **1987** a été établi sur la base d'un cours du dollar 1986 de 7,25 F. Il n'est pas exclu que le cours moyen réel soit légèrement inférieur au cours retenu ce qui permettrait d'éventuels nouveaux gains de change en 1987.

- Transferts et gains de change doivent bien entendu être pris en compte pour apprécier l'évolution réelle du budget. Dans le budget initial, le budget montrait une augmentation de + 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1986; hors transfert et hors effet change, la hausse est de 3,8 %.

● Ce gain joue principalement sur les interventions publiques et les contributions internationales. 46 % du total des contributions sont effectués en dollars (la quasi totalité des dépenses de recherche est effectuée en francs suisses). L'évolution de la monnaie américaine a été très favorable. Ce renversement de tendance a permis, pour les seules contributions, une économie évaluée à 210-220 millions de francs en 1986 due à l'écart entre le taux de 9 F pour un dollar retenu par les prévisions budgétaires 1986 et le taux moyen de règlement qui s'établit à environ 7,40 F.

Contributions internationales et effet change

	1984	1985	1986
. Total contributions obligatoires			
MF	1.979	2.043	2.068
dont MS	948	1.010	956
. Total contributions hors recherche MF	1.303	1.382	1.355
dont MS	117	105	127
Exemples de contribution			
- O.N.U			
. MF	336	411	326
. MS	42,5	42,8	44,5
- F.I.N.U.L.			
. MF	105	43	89
. MS	11,7	5,1	12,8

2. Les implications budgétaires

Valeur absolue, part relative, taux de croissance, structure,... les indicateurs généraux d'évolution du budget sont satisfaisants, marquant une amélioration et un certain rattrapage du budget ainsi que la fin de la dégradation de l'action culturelle.

a) Evolution générale du budget

1. Evolution dans le temps

Le budget dépasse pour la première fois 10 milliards de francs. Le premier « seuil psychologique » est atteint ; le second, soit « 1 % du budget de l'Etat », sans être inaccessible, n'est pas encore rejoint.

Toutefois, grâce à un accroissement notablement supérieur à celui des années précédentes, sa position relative s'améliore :

- L'augmentation prévue pour 1987 est de 5,5 % après majoration, 3,8 % avant majoration, soit respectivement + 3,5 % et + 1,8 % en francs constants, à comparer aux + 1,1 % en 1984, - 5,05 % en 1985, + 1,46 % en 1986.

- La part relative s'améliore :

. dans l'ensemble du budget de l'Etat.

Budget des Affaires Etrangères Evolution dans le temps

Année	Budget de l'Etat	Budget du ministère des Affaires Etrangères (SDG) millions de francs	%
1976	293.172	3.077	1,050
1977	334.965	3.468	1,035
1978	398.596	3.974	0,997
1979	459.165	4.600	1,002
1980	525.224	5.274	1,004
1981	611.589	5.972	0,976
1982	788.409	7.189	0,912
1983	882.621	7.848	0,889
1984	939.701	9.119	0,970
1985	995.300	9.295	0,934
1986	1.030.820	9.794	0,950
1987	1.049.750	10.346	0,985

. par rapport à l'ensemble de l'effort total public concourant à l'action extérieure de la France (voir sur ce point budgets de programme).

Effort total public concourant à l'action extérieure de la France.

	1985	1986	1987
1. Budget des Affaires Etrangères	9.296	9.794	10.346
2. Crédits de toute nature	44.397	46.182	49.032
3. Crédits hors comptes spéciaux du Trésor (comptes de prêts)	35.549	37.894	37.507
4. Part du MAE dans le total (1/2)	20,9 %	21,2 %	21,1 %
5. Part du MAE hors comptes de prêts (1/3)	26,1 %	25,8 %	27,6 %

2. Structure

Encore que les crédits de fonctionnement demeurent légèrement majoritaires (après majoration de 228 MF en seconde délibération), la part des crédits d'intervention enregistre des progrès significatifs.

M.A.E. Evolution des crédits d'intervention (Titre IV)

	Montant MF	Accroisse- ment annuel	Part dans le budget du MAE
1983	3.671	-	46,79 %
1984	4.300	+ 17,13 %	47,16 %
1985	4.284	- 0,37 %	46,09 %
1986	4.408	+ 2,89 %	45,01 %
1987	4.897	+ 11,10 %	48,40 %

Mais la principale amélioration de l'année 1987 concerne la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques.

b) La D.G.R.S.T. et les relations culturelles

Le projet de loi de finances pour 1987 prévoit une augmentation importante du budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.S.T.) : + 11,7 %. Cette majoration prend cependant en compte l'effet des transferts nets positifs du ministère de la coopération. A structure constante, l'évolution reste satisfaisante, soit + 4,9 %.

Le projet de budget met ainsi fin à la dégradation prolongée de cette action prioritaire et équilibre les dépenses en faveur des interventions.

1. Un espoir de redressement

Le budget des relations culturelles qui représentait la moitié du budget des affaires étrangères en 1971, n'en représentait plus qu'un tiers en 1986. La part des relations culturelles au début des années 70 était sans doute excessive, au détriment de l'outil diplomatique et consulaire. L'amélioration, devenue impérative, de ce dernier a eu pour conséquence logique de diminuer l'importance relative des relations culturelles. Cependant, cette diminution s'est poursuivie au-delà du nécessaire, au-delà du souhaitable, au-delà même du tolérable. Il était devenu légitime et banal d'évoquer, de craindre et de condamner l'irréversible déclin de l'action culturelle ces dernières années. Ainsi, entre 1980 et 1986, tandis que le budget de l'Etat doublait, que celui des affaires étrangères augmentait de 86 %, le budget de la D.G.R.S.T. n'augmentait que de 50 % (en francs courants).

Cette situation, aggravée par des problèmes issus notamment de l'effet change rendait le fonctionnement de la direction générale de plus en plus aléatoire.

1987 marque une incontestable rupture. Le budget de la D.G.R.S.T., augmente de 11,7 %, sa part dans le budget des affaires étrangères retrouve son niveau de 1984, soit 36,5 %.

PART DE LA D.G.R.S.T. DANS LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES

Années	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Budget de la D.G.R.S.T. (M.F.) ...	2 218	2 527	2 959	3 010	3 286	3 198	3 305	3 694
Budget du M.A.E.* (M.F.).....	5 274	5 972	7 189	7 848	9 120	9 295	9 794	10 116
% de la D.G.R.S.T. dans le budget du M.A.E.....	42	42,3	41,1	38,3	36	34,7	33,7	36,5
Evolution de la D.G.R.S.T. (1980 = 100)	100	114	133	135	148	144	149	166
Evolution du budget du M.A.E. (1980 = 100)	100	113	136	149	173	176	186	192

* Avant majoration des crédits.

* La baisse du nombre de visas délivrés en 1985 est conjoncturelle. Elle est due à la suppression des visas de court séjour dans certains pays, principalement en Amérique Latine.

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

EVOLUTION RECENTE DE LA D.G.R.S.T.

	1983	1984	1985	1986	1987
D.G.R.S.T. francs courants	2 917	3 321	3 230	3 305	3 694
Taux de croissance n/n-1		+ 13,8 %	- 2,7 %	+ 2,3 %	+ 11,7 %
D.G.R.S.T. francs constants	2 917	3 093	2 843	2 841	3 113
Taux de croissance n/n-1		+ 6 %	- 8 %	- 0,1 %	+ 9,7 %

Ce sursaut s'est accompagné d'une redistribution des crédits, au profit des dépenses d'intervention.

2. Un rééquilibrage

L'augmentation du budget de la D.G.R.S.T. est pour l'essentiel imputable aux crédits d'intervention. La relance de l'aide publique au développement mais aussi les transferts nets de crédits en provenance du ministère expliquent en partie cette situation.

● répartition de l'action culturelle extérieure.

Les crédits du titre IV augmentent de 30 % et représentent 57,3 % du budget de la D.G.R.S.T., tandis que la part des dépenses de fonctionnement qui avait tendance à croître régulièrement retombe à 41 %.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA D.G.R.S.T.

	1983		1984		1985		1986		1987	
	MF	%								
Titre III Personnels fonctionnement.....	1 325	45,4	1 505	45,3	1 536	47,6	1 592	48,2	1 506	40,8
Titre IV Interventions.....	1 538	52,7	1 753	52,8	1 639	50,7	1 625	49,2	2 116	57,3
Titre V	54	1,8	63	1,9	55	1,7	88	2,6	72	1,9
TOTAL	2 917	100	3 321	100	3 230	100	3 305	100	3 694	100

● origine

Trois éléments sont à l'origine de cette amélioration :

- les transferts nets positifs vers la D.G.R.S.T. du ministère de la coopération : (314 MF);

- la relance de l'aide publique au développement (328 MF).

Cette mesure permettra :

. d'affecter des moyens à diverses actions de formation conformément aux priorités dégagées par les commissions mixtes de coopération.

. de revaloriser notablement les bourses accordées aux étudiants étrangers en France afin d'aligner le niveau des bourses sur celui octroyé par des pays voisins (notamment l'Allemagne). L'allocation de base passera de 2 400 F à 2 800 F. Le total des crédits affectés à cette action passera de 121 MF (ch. 42.28 - art.60) à 138 MF (ch. 42.10 - art.57).

- la mise en oeuvre des décisions du sommet francophone de février 1986 (44 MF).

Cette mesure s'appliquera :

. au soutien apporté aux élèves francophones dans des pays non francophones (alignement progressif des droits de scolarité sur ceux d'élèves français dans les établissements français d'enseignement).

. à l'audiovisuel (T.V.5 et A.I.T.V.). Cette action sera commentée par la suite (voir infra «la poursuite d'actions prioritaires»).

B. LA POURSUITE D'ACTION PRIORITAIRES

Si certaines actions connaissent un juste sursaut qui met fin à une lente et dangereuse dégradation, d'autres, entamées lors de la gestion précédente connaissent une impulsion nouvelle. En ce sens, le budget pour 1987 est aussi un budget de continuation. Cette impulsion concerne principalement la modernisation, l'audiovisuel et la prise en compte de recommandations anciennes.

1. La modernisation

Il s'agit pour l'essentiel des dépenses informatiques qui connaissent depuis 1984 une véritable explosion : 28 MF en 1985, 66 MF en 1986, 144 MF en 1987, soit plus d'un doublement chaque année.

- Cette évolution concerne en premier lieu, **l'administration centrale** (état civil, informatique de gestion, informatisation de la D.G.R.S.T.) et la métropole, avec la mise en place d'un système informatisé de délivrance et de contrôle des visas comportant la création d'une banque de données connectées au réseau informatique de la police de l'air et des frontières, d'une part, à nos consulats, d'autre part.

- Elle concerne surtout les **services diplomatiques et consulaires** dont les crédits d'informatisation passent de 24,5 MF en 1985 à 65,45 MF en 1987 (+ 165 %). Ces crédits contribuent à accélérer la mise en oeuvre du plan d'informatisation intégrée. Ce plan prévu pour cinq années, 1986 à 1990, vise à l'informatisation des 50 plus importants consulats.

A la fin 1986, 16 consulats seront informatisés : Genève, Londres, Alger, Baden Baden, Montréal, New York, Amsterdam, Bruxelles, Casablanca, Oran, Rabat, Tunis, Barcelone, Madrid, Stuttgart, Rome.

20 le seront en 1987; principalement en Amérique du Nord, en Europe occidentale, en Afrique francophone.

- Cet effort d'équipement a des conséquences directes sur la **formation du personnel**. Le budget de formation du personnel est de 8,5 millions de francs en 1986. 17 % des crédits sont aujourd'hui consacrés à la formation aux nouvelles technologies.

Il n'est pas inutile de constater que parmi les quatre actions de formation (préparation aux concours, langues, technologie, perfectionnement général), l'action de formation aux nouvelles technologies a accueilli, pour la première fois en 1986, le plus grand nombre de stagiaires (devant le perfectionnement linguistique) soit 1 200 stagiaires.

2. L'audiovisuel

● En dépit d'une volonté affichée de développer l'audiovisuel, le Ministère des Affaires Etrangères a connu quelques **déboires au cours de ces dernières années**. En premier lieu, la création de France Média International, société de commercialisation de produits audiovisuels, est loin d'avoir été un succès.

En second lieu et surtout le Ministère s'est totalement retiré en 1986 du financement de Radio France Internationale, financée aujourd'hui par la seule redevance T.V. Un tel financement pose un double problème :

. D'une part, un problème juridique car une taxe parafiscale doit correspondre à un service rendu ; or les redevables ne reçoivent qu'accessoirement R.F.I. et les bénéficiaires du service ne payent pas de redevance.

. D'autre part, un problème de principe car l'action radiographique internationale est par essence une action de service public impliquant un financement au moins partiel de l'Etat. « Ce n'est pas à celui qui détient un poste de télévision de payer pour la francophonie, c'est à l'Etat ».

En outre, sans perdre tout contrôle, le Ministère en supprimant tout financement perdait nécessairement à terme une partie de son pouvoir d'influence dans ce domaine.

● Suite aux **décisions du sommet francophone de février 1986**, le projet de budget pour 1987 relance les initiatives en faveur de l'audiovisuel.

- **T.V.5.** Le Ministère des Affaires Etrangères étudie une réforme des structures juridiques de la chaîne francophone et surtout augmente de façon sensible sa participation financière. La part française (y compris contribution du Ministère de la Communication) passera de 30 à 44 MF en 1987 : celle du Ministère des Affaires Étrangères passera de 4 à 18 MF, auxquels pourrait s'ajouter une mesure nouvelle de 7 à 8 MF permettant de financer l'extension des zones de réception vers le Maghreb, le Québec et le Canada (en septembre 1987).

- **A.I.T.V.** Il est envisagé la création d'une véritable agence française d'images destinée aux chaînes T.V. (contrairement à T.V.5. qui peut être captée directement par les ménages) et axée sur l'information.

Dans un premier temps, cette agence fonctionnerait en liaison avec R.F.O. Il est envisagé d'accentuer l'autonomie de l'agence et de la doter notamment de moyens permettant de réaliser elle-même des émissions.

La Commission estime que tout en encourageant la diffusion audiovisuelle, enjeu capital de la fin du siècle, cette dernière initiative tendant à conférer autonomie, moyens de création... à A.I.T.V. doit être envisagée avec **prudence**, compte tenu de nombreux errements de gestion, périodiquement dénoncés par notre collègue M. CLuzel, dont ont fait preuve la plupart des sociétés nationales de la communication audiovisuelle.

● **D'autres actions**, non liées au sommet francophone, sont envisagées en 1987 :

- **R.F.I.** En dépit de la suppression de sa participation financière, le Ministère des Affaires Étrangères reste représenté au Conseil d'administration de Radio France Internationale. Il va sans dire que le rôle du Ministère à ce Conseil est d'autant plus important que le financement transite en partie par le budget du département.

Il a été décidé en comité interministériel que R.F.I. serait rebudgétisé en 1988. **Cette initiative est vivement encouragée par la Commission.**

- Il a également été décidé au cours du même comité de financer le déficit de la **SOFIRAD** par une subvention du département.

Cette décision mériterait de plus amples développements. Le rapport particulier de la Cour des Comptes consacré en 1986 à la SOFIRAD est d'ores et déjà éloquent : « excès de diversification », « structure inadaptée », « stratégie flottante », « jeu des comptes fantaisiste », « échafaudage fragile d'opérations », « fiasco »... Le rôle de la SOFIRAD devrait être redéfini.

Il est permis de se poser la question de savoir si à travers R.F.I., R.F.O., la SOFIRAD, F.M.I., A.I.T.V., etc... la politique audiovisuelle conduite par le Ministère des Affaires Étrangères s'inscrit dans une stratégie suffisamment claire et cohérente.

3. La mise en oeuvre de recommandations

Dans ses rapports de 1984 et 1986, la Cour des Comptes a entrepris un examen critique de l'activité des associations et de la situation des établissements d'enseignement à l'étranger.

Par ailleurs, le rapport Belin Gisserot relatif aux structures administratives a également évoqué la situation du Ministère.

Conformément aux conclusions de ces rapports, certaines mesures de réorganisation sont intervenues dans le Ministère.

Il a été décidé :

- de réduire de quatre à trois les directions de la D.G.R.S.T., par fusion de la direction de la communication et de la direction des identités et échanges culturels.

Il s'agit-là de deux secteurs clefs de l'action culturelle extérieure. On peut en espérer une meilleure coordination, qui, comme on l'a vu ci-dessus ne paraît pas encore totalement établie ;

- de supprimer deux des « associations relais », Intermédia et le CIFACE.

La Cour avait montré en 1984, « qu'une part croissante des activités de ces associations relais était consacrée à des tâches sans rapport avec les buts qui leur avaient été assignés à l'origine ».

Cette suppression peut également être l'occasion d'une certaine « remise en ordre » des associations subventionnées. Les crédits, consacrés à des subventions en faveur des associations ont subi une baisse continue depuis plusieurs années : 710 MF en 1982, 625 MF en 1983, 485 MF en 1984, 453 MF en 1985.

Sans nul doute, beaucoup d'associations exercent une action internationale (Croix rouge française 4 000 000 F en 1986) ou soutiennent l'action du Ministère (association pour l'information sur le logement qui aide les diplomates à retrouver un logement à leur retour en métropole...).

Il n'en va pas de même de certaines des 248 associations subventionnées, dont l'objet ne semble lié à des actions de caractère culturel ou destinées aux français établis à l'étranger, susceptibles d'être soutenues par le Ministère.

II - DES QUESTIONS PENDANTES

A. DES PROBLEMES PONCTUELS NON REGLES

1. Les problèmes de personnel

a) Les aspects généraux

L'effectif du Ministère des Affaires Etrangères est de 10 876 personnes, soit 6 051 titulaires et 4 825 contractuels.

● Outre les transferts, la contraction et la redistribution d'effectifs (voir supra, mesures nouvelles), quelques mesures touchant au personnel sont envisagées pour 1987. Il s'agit :

- de la mise en place de nouvelles structures pour étudier les problèmes de personnel, à savoir, la nomination au cabinet du ministre, d'un haut fonctionnaire chargé d'« accueillir les préoccupations, les soucis, les suggestions, les doléances des agents » et la création d'une commission présidée par un Ambassadeur de France devant formuler des propositions susceptibles d'améliorer le fonctionnement du ministère et la situation de ses personnels.

- du « dépyramidage », c'est-à-dire de la transformation de 9 emplois de ministres plénipotentiaires hors classe ou de première classe, en 9 emplois de ministres plénipotentiaires de deuxième classe, afin d'améliorer les perspectives d'avancement des conseillers et secrétaires des affaires étrangères.

● Ces mesures ne sont cependant pas à la mesure des problèmes généraux touchant au personnel. Problèmes d'ailleurs bien connus qu'il suffit de rappeler. Il s'agit pour l'essentiel :

- d'une refonte en profondeur du statut des secrétaires adjoints des affaires étrangères que demandent toutes les organisations syndicales du Ministère et à laquelle tous les cadres sont sensibles.

- d'une analyse des disparités de traitement entre salaires en poste et salaires à l'étranger.

- d'une politique plus précise relative du logement des agents à l'étranger;

- d'un examen de la situation de l'ensemble du corps dont beaucoup continuent de penser qu'il reste excessivement cloisonné. Cette année encore, M. Jean-François Deniau indiquait que « tout corps replié sur lui-même et refusant les passerelles apparaît comme corporatiste et est à terme menacé de sclérose ». (A.N. 1986-1987 n° 397, page 11).

b) La situation particulière des enseignants à l'étranger

● Dans son dernier rapport public, la **Cour des Comptes** consacre de longs développements à la situation des enseignants à l'étranger.

La Cour a estimé que la gestion du personnel n'est pas satisfaisante. La situation est sur ce point particulièrement embrouillée. Le personnel de ces établissements est de deux types : les agents dits « détachés budgétaires » (4 000 agents), rémunérés sur le budget de l'administration centrale, les agents dits « recrutés localement » (4 600 agents), catégorie elle-même subdivisée en « détachés administratifs » (les détachés d'autres administrations) et « vrais recrutés locaux »...

La Cour relève un grand nombre de situations anormales. Les disparités sont fréquentes et peu explicables, tant dans la densité de l'encadrement (rapport de 1 à 3 pour deux établissements voisins) que dans les avantages accordés (fréquents écarts de salaires de 1 à 8 alors même que les personnels ont des diplômes et des responsabilités voisines ou identiques). Les « détachés administratifs », qui réussissent à se faire intégrer, sont cependant soustraits aux règles et pratiques usuelles de la fonction publique car beaucoup échappent à la mobilité et font carrière dans une seule résidence... La Cour relève « les horaires réduits », les « pratiques anormales » et les habitudes de rémunération sans justification... Calées sur celles des personnels d'ambassade, elles incluent des avantages divers, notamment au titre des frais de scolarité... même quand ceux-ci sont inexistantes...

La Cour s'exprime très précisément sur ce point et souhaite « un nécessaire réexamen des conditions d'emploi des détachés budgétaires ».

● L'« amendement DENIAU »

- Lors de l'examen du budget des Affaires Etrangères à l'Assemblée nationale, il a été introduit, à l'initiative de M. Deniau, un nouvel article visant à mettre fin aux disparités excessives de traitement et de limiter, dans le cadre d'un plan pluriannuel le recours aux détachés aux seuls postes de responsabilité. Le Gouvernement, par sous-amendement, a prévu que les crédits libérés pourrait être utilisés notamment à l'amélioration des recrutés locaux.

En second délibération, le Gouvernement a supprimé ce nouvel article, évoquant le « caractère prématuré » de cette initiative.

● La Commission a considéré qu'il s'agissait d'un problème important et d'un coût nul. Elle a souhaité reprendre à son compte l'idée d'un redéploiement des personnels tout en précisant que les crédits libérés sont utilisés à l'amélioration et au nombre des recrutés locaux.

Elle a déposé un amendement en ce sens.

2. L'Institut du Monde Arabe

La Commission des Finances s'était longuement interrogée en 1985 sur l'Institut du Monde Arabe. Décidée en 1974, préparée sur un premier site (Boulevard de Grenelle) en 1980, continuée sur un autre site en 1982, cette opération, qui associe la France et 19 pays arabes, sera achevée au printemps 1987.

En dépit d'engagements réitérés, y compris au plus haut niveau, puisque votre rapporteur avait été délégué en 1985 par votre Commission auprès de M. Roland Dumas, Ministre des Relations extérieures, le problème du financement reste très sérieux.

a) La construction et l'équipement

- Le **coût total**, soit 461 MF, s'il est très supérieur au coût initial du premier projet (150 MF), ne fait cependant pas apparaître d'écart excessif par rapport au coût estimé du second projet (350 MF francs 1982, soit 452 MF francs 1986). Ce coût se divise en deux postes :

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

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

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

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

- Les versements sont cependant inégaux. Dans l'ensemble, les frais de construction ont été couverts par les deux parties. Seul un État arabe n'aurait pas encore versé sa participation.

En revanche, les frais d'équipement sont très inégalement couverts. Si la part française est totalement versée, au 1er septembre 1986, seuls deux pays arabes, Koweït et OMAN se seraient acquittés de leur part. Le montant versé est de 5,5 MF, soit seulement 11 % du montant prévu.

D'ores et déjà, le Conseil d'administration de l'I.M.A. a autorisé l'institut à opérer un emprunt relais de 20 MF, « pour anticiper les contributions les plus probables » (sic)...

Cette situation ne paraît pas saine.

b) Le fonctionnement

- L'Institut comportera plusieurs activités : bibliothèques, centre culturel, centre de conférence et d'expositions... Le projet de budget pour 1987 permet de recruter 80 emplois supplémentaires ; l'effectif total sera porté à 185 personnes.

La clé de répartition est de 60 % pour la France, 40 % pour les pays arabes. La France assurant en fait tout le fonctionnement courant ; les pays arabes finançant les opérations d'intervention (expositions...).

- Les versements sont sur ce poste très variables. La France a intégralement versé sa contribution. En revanche, les pays arabes sont loin d'assurer leur part.

Institut du monde arabe - budget de fonctionnement

	1984	1985	1986 (1)	1987
Budget voté (MF)	20	25	50,3	78,9
Ressources-partage théorique				
France	10	15	30,2	44,9
Etats Arabes	10	10	20,1	30
Ressources propres				4
TOTAL	20	25	50,3	78,9
Versements effectifs				
France	10	15	22,6	
Etats arabes	4,17	3,74	2,4	
TOTAL	14,17	18,7	25	

(1) Point au 25 août 1986.

Huit pays arabes auraient versé une contribution en 1984, 5 en 1985, 4 seulement en 1986. Les versements n'atteignent que 41 % du budget voté en 1984, 19 % en 1985, 8 % en 1986 (au 25 août).

Interrogé sur ce point par votre rapporteur, M. Bernard Raimond, Ministre des Affaires Etrangères, a estimé que l'ouverture prochaine de l'Institut allait débloquer un certain nombre de situations. Les services ont indiqué que *« l'inauguration de l'Institut du Monde Arabe et son ouverture au public en 1987 vont concrétiser pour nos partenaires arabes l'intérêt direct qui s'attache au versement régulier de leurs contributions. »*

Il n'y a aucune raison de penser qu'à cette occasion, ils ne tiendront pas leurs engagements antérieurs. »

Il appartient au Ministère des Affaires Étrangères de s'attacher à obtenir la concrétisation de cette prévision – Sauf à faire supporter par la France le poids principal (exclusif ?) des charges de fonctionnement de l'Institut du Monde Arabe – ce qui paraît inacceptable.

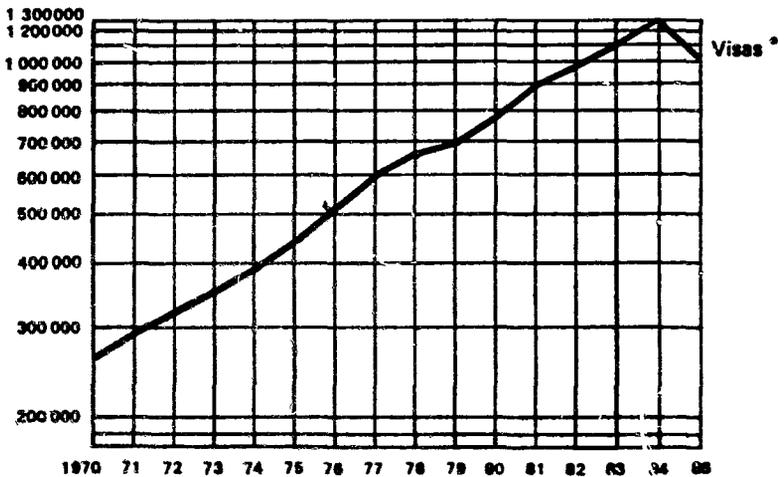
3) L'opération visa

Le rétablissement des visas à l'ensemble des pays à l'exception des pays de la C.E.E. et de la Suisse, a été décidé le 15 septembre 1986. Justifiée par des raisons de circonstances, politiquement et publiquement bien comprise, cette mesure a une incidence immédiate sur le fonctionnement du Ministère et comporte à terme des conséquences budgétaires non négligeables, déjà prises en compte dans le budget de 1987.

a) L'effet direct sur les charges de fonctionnement du ministère

Cette mesure signifie un surcroît de travail important. Sur longue période, le nombre de visas double en gros, tous les six ans. La mesure annoncée fait passer le nombre de visas délivrés de 1-1,5 million à 7,5 millions en année pleine.

Visas délivrés aux étrangers se rendant en France :



* La baisse du nombre de visas délivrés en 1985 est conjoncturelle. Elle est due à la suppression des visas de court séjour dans certains pays, principalement en Amérique Latine.

En 1986, l'informatisation des consulats est non seulement limitée, mais répond plus aux besoins des Français établis à l'étranger (état civil, prestations, opérations électorales...) qu'aux demandes des étrangers. Dès lors, la délivrance des visas fait l'objet d'un traitement manuel. A cette idée, 1.200 vacataires devraient être recrutés en 1987. 700 le sont déjà.

b) Les incidences budgétaires

Pour le ministère, l'incidence financière de cette mesure n'est pas négligeable. Pour l'année 1986, le coût est de 92 millions de francs. Pour l'année 1987, le coût est de 228 millions de francs. Les crédits du ministère ont été abondés à cet effet au cours de la seconde délibération à l'Assemblée nationale.

Pour l'ensemble du budget de l'Etat, l'opération est à coût nul. En effet, les dépenses induites par cette mesure sont compensées par les droits perçus sur les visas. Environ 4 millions des 7,5 millions de visas seront payants (le visa étant gratuit pour les pays du Maghreb). La recette attendue est de l'ordre de 240 millions de francs. Sur le strict plan budgétaire, l'opération dégage même une petite ressource nette de 10 millions de francs.

Il a été décidé le 15 septembre de rétablir l'obligation des visas **pour 6 mois**. Cette mesure devait donc normalement s'achever le 15 mars 1987. Le 24 novembre, le Gouvernement a décidé d'abonder les crédits du ministère de 228 millions de francs. Il s'agit du **coût en année pleine** pour permettre la mise en place d'un système de délivrance des visas.

Par cette initiative, le Gouvernement se donne ainsi les **moyens** de prolonger l'application de la mesure, sans **s'engager** sur son prolongement effectif. Il y a cependant tout lieu de penser que cette mesure annoncée pour six mois sera bien appliquée de façon prolongée.

Par ailleurs, l'incidence financière de cette mesure, si elle devait être maintenue, ne se limiterait pas au seul aspect budgétaire. Le rétablissement des visas pourrait entraîner un certain reflux de touristes étrangers et affecter de façon négative l'équilibre de nos échanges invisibles.

B. DES QUESTIONS DE FOND TOUJOURS EN SUSPENS

1) La réorientation des structures et des missions du ministère est-elle, à long terme, évitable ?

Le budget de 1987 paraît être un bon budget de remise à niveau. A plus ou moins brève échéance, les difficultés budgétaires n'imposeront-elles pas de choix plus fondamentaux ?

L'année dernière, votre Commission avait recensé les différentes sujétions pesant sur le ministère, lequel demeure soumis à deux contraintes permanentes.

a) Le plein exercice de la souveraineté nationale dans les relations avec les autres pays – expression concrète et quotidienne de l'indépendance nationale.

Cette mission a des conséquences directes « incontournables » :

● **La représentation diplomatique et consulaire française** reste parmi les toutes premières du monde.

La France dispose de 150 missions diplomatiques (dont 11 représentations permanentes), 139 consulats et chancelleries détachées, 103 sections consulaires.

Tant les comparaisons internationales dans le temps et dans l'espace montrent qu'il s'agit là d'une charge importante (86 postes en 1958, 150 postes en 1986).

**Outil diplomatique et consulaire
Comparaisons internationales**

	France	R.F.A.	Royaume- Uni
Total missions diplomatiques	150	134	133
Consulats et chancelleries détachées	139	71	68

L'importance des missions consulaires, plus du double de celles des pays comparables s'explique par la présence historique de la France dans les pays d'Afrique.

Cette représentation a des conséquences financières lourdes : l'action diplomatique et consulaire a un coût de 3.526 millions de francs, soit, à elle seule, 35 % du budget.

● **La représentation institutionnelle**

La représentation de la France doit également être assurée dans les organisations internationales. L'ensemble des contributions internationales, y compris les contributions versées sur le budget civil de la recherche, est évalué à 2.496 millions de francs en 1987, soit 24 % du budget total.

Une distinction est faite selon la nature juridique des contributions.

Les contributions obligatoires représentent 2.101 millions de francs (chapitre 42-31). La France participe à ce titre au financement de 95 organisations internationales.

Les contributions facultatives représentent 396 millions de francs (chapitre 42-32). La France participe à ce titre au financement de 49 organisations internationales.

Ces dépenses sont d'une grande rigidité. La réduction significative des contributions est illusoire; en outre, les dépenses sont en grande partie liées à l'effet change. Ce phénomène renvoie à la seconde sujétion du ministère.

b) La dépendance du Ministère des Affaires Étrangères à l'égard de l'environnement international

1. dépendance à l'égard de l'environnement économique et surtout monétaire, puisque, ainsi qu'il a déjà été dit, 70 % des dépenses sont effectuées en devises ou à l'étranger. **L'effet change positif en 1987** est capital, mais aussi fragile. De nouvelles pertes de change mettraient le ministère dans la situation difficile observée au cours des années précédentes.

2. dépendance à l'égard de l'environnement politique, qui impose notamment des dépenses de sécurité et d'assistance par nature imprévisibles.

3. dépendance enfin à l'égard de son environnement juridique et administratif. L'action extérieure est multiforme et implique le ministère dans des domaines qui n'ont qu'un lointain rapport avec sa vocation diplomatique initiale et traditionnelle (audiovisuel, expansion économique...) Ainsi, en se diversifiant, les actions du ministère recourent nécessairement celle des autres administrations, sans qu'il y ait toujours une cohérence et une coordination suffisantes. Certains peuvent alors justement évoquer « la mauvaise image qui peut résulter d'actions discordantes ou d'interventions désordonnées ».

La seule réactivation du CIRCE, Comité interministériel pour les relations culturelles extérieures peut-elle suffire? Il n'en est pas certain. Car le problème de financement resterait posé. Faute d'une réflexion d'ensemble sur les structures et les missions du ministère, il pourrait en résulter le déclin de certaines formes d'intervention.

2) Propositions

a) Mesures d'ordre administratif

- Le très important réseau consulaire paraît pouvoir être amélioré. Le très important réseau consulaire paraît pouvoir être amélioré.

Certes ce réseau rend de nombreux services, surtout lorsqu'il s'agit d'imposer de nouvelles règles administratives (rétablissement des visas) et la population française expatriée est très vigilante lorsqu'il s'agit de modifier les implantations consulaires. Cependant, dans un certain nombre de cas (en particulier en Afrique francophone et au Maghreb), il est permis de se demander s'il ne serait pas possible d'alléger les structures, ou de faire prendre en charge certaines activités, à moindre frais, par des français expatriés ou des ressortissants locaux dont beaucoup sont rompus aux habitudes et formés aux techniques françaises.

Par ailleurs, l'expérience du consulat de Miami, confié à un conseiller commercial, doit être suivie avec attention.

- D'une façon générale, les services de l'Inspection générale des Affaires étrangères, soit 11 inspecteurs, ne paraissent pas suffisants pour faire face à l'étendue de la tâche.

- Enfin, une révision des modes de gestion du parc immobilier peut être envisagée, notamment afin d'affecter le produit des cessions immobilières que réalise le département, ce qui permettrait à ce dernier de mieux procéder aux arbitrages indispensables.

Mais ces mesures d'ordre administratif, pour nécessaires qu'elles soient, resteront insuffisantes. La situation présente et à venir, exigera une révision plus fondamentale et réellement novatrice.

b) La diffusion culturelle

Dans un contexte de rareté budgétaire, il paraît souhaitable et possible de chercher d'autres sources de financement, afin de développer l'action culturelle à l'étranger.

La Commission suggère de développer des formes de mécénat spécialement adapté à l'action internationale.

● Jusqu'à présent, les initiatives du département visant à faire participer les entreprises à l'action culturelle à l'étranger sont réduites.

- Il est vrai que d'une façon générale, dans le domaine culturel, les divers encouragements proposés par l'Etat omettent le plus souvent la dimension internationale.

C'est le cas des droits d'auteurs, où il aurait été possible d'envisager une modulation des droits en cas de diffusion non commerciale à l'étranger. C'est le cas du dispositif fiscal visant à encourager le mécénat (déduction fiscale à hauteur de 2 % du chiffre d'affaires).

- Il est néanmoins vrai que certaines actions ont été menées avec un succès évident.

. La tournée du ballet de l'Opéra de Paris à l'été 1986 aux Etats-Unis et au Japon, pour un coût total de 10 millions de francs, a bénéficié de 4 millions de francs par le mécénat; déduction faite des recettes, l'opération n'aura coûté que 1,5 million au ministère;

. Les hôtels « Méridien » offrent fréquemment l'hébergement des tournées, notamment au Moyen-Orient.

● Ces actions sont cependant le plus souvent marginales. Les instituts et centres culturels recueillent au coup par coup les participations privées, se limitant dans beaucoup de cas, à la seule fourniture d'un cadeau ou d'un billet d'avion...

Il est aussi paradoxal que pour faciliter la diffusion culturelle nationale, il soit fait recours au **mécénat étranger** plus facilement qu'au mécénat des entreprises françaises. Le mécénat étranger est bien connu pour le Japon; mais on peut aussi citer le financement par un journal coréen d'une exposition française sur l'Art du Verre à Séoul cette année...

Comparée à certaines initiatives étrangères, tel le financement partiel de l'exposition des impressionnistes par IBM à Paris, l'action nationale dans ce domaine relève d'une conception artisanale et revêt une portée marginale...

● **Il serait souhaitable que les pouvoirs publics prennent toutes les initiatives visant à encourager le mécénat en faveur de l'action culturelle extérieure.**

Votre rapporteur se propose d'engager une réflexion à ce sujet en vue de formuler des propositions pour le budget 1988.

c) La représentation économique et commerciale

La Commission considère qu'une réflexion doit s'engager sur la structure de la représentation commerciale à l'étranger. Cette représentation, par l'intermédiaire des attachés commerciaux, paraît tout à fait adaptée aux pays à commerce d'Etat, ou aux pays francophones. Elle joue, en tout état de cause, un rôle d'appui technique aux entreprises dans un certain nombre de cas : contentieux, paiements...

Il n'est cependant pas certain que nos représentations commerciales à l'étranger disposent des moyens humains et matériels, notamment les techniques modernes d'évaluation de pénétration des marchés étrangers indispensables pour orienter les entreprises qui cherchent à se positionner sur les marchés extérieurs - nouveaux et surtout hors des zones traditionnelles d'influence française - telle l'Asie du Sud par exemple..

Votre rapporteur, approuvé par la Commission des Finances, suggère à cet égard d'explorer de nouvelles formes de coopération secteur public-secteur privé.

Il pourrait être envisagé d'associer plus étroitement **des personnalités** du monde de l'entreprise, aux actions des représentations économiques et commerciales, en multipliant les « passerelles » public-privé et en utilisant davantage les **réseaux** existants, notamment les réseaux bancaires.

Tout comme le ministère dispose d'un réseau d'établissements culturels sans équivalent dans le monde, le réseau international des banques françaises est considérable. Mieux, le réseau est également géographiquement diversifié : la banque Indosuez est très sérieusement implantée en Extrême et Moyen-Orient, ainsi que dans le Pacifique; la B.N.P. possède un réseau serré en Afrique de l'Ouest et en Amérique du Nord; le Crédit Lyonnais est très bien implanté en Amérique centrale, la Société générale en Amérique latine...

Ainsi, toutes banques confondues, toutes les zones sont efficacement couvertes.

Une action conjuguée et permanente de nos représentations diplomatiques et de nos réseaux bancaires pourrait faciliter la pénétration des entreprises françaises - notamment des PME - sur les marchés extérieurs.

- Votre rapporteur envisage de conduire une réflexion sur ces différents sujets au cours de l'année 1987.

Au cours de sa séance du mercredi 12 novembre 1986, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget des Affaires Etrangères pour 1987.

La Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des Affaires Etrangères pour 1987.