

N° 95

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982

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 1983, 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° 24

RELATIONS EXTÉRIEURES

I. — Services diplomatiques et généraux

Rapporteur spécial : M. Josy MOINET

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, René Chazelle, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goeschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 1063 et annexe, 1165 annexe 27, 1167 (tome I) et in-8°, 280.
Sénat : 94 (1982-1983)

Loi de Finances - Affaires étrangères.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

I OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. VOTRE RAPPORTEUR SE FELICITE :

1. De la création, au sein de la Direction générale des Relations culturelles, d'une Direction de la communication, responsable de l'ensemble de la politique audiovisuelle extérieure du ministère.

2. De l'augmentation importante (+ 26,5 MF) des moyens consacrés à notre action radiophonique extérieure.

3. Du rattachement à la Direction générale du service des affaires francophones.

4. De la prise en considération des effets des fluctuations monétaires sur les dépenses de fonctionnement des services à l'étranger (constitution d'une provision de 207 MF).

B. VOTRE RAPPORTEUR S'INTERROGE SUR :

1. La justification de l'inscription dans le budget des relations extérieures des dépenses relatives aux achats de gaz algérien.

Une autre imputation (industrie ou charges communes) ne serait-elle pas préférable ?

2. La rapidité avec laquelle les finances publiques ont été engagées à ce propos, sans consultation préalable du Parlement.

3. La décision de ne pas confier aux mêmes services l'enseignement en coopération du français et celui, en français, des autres disciplines.

C. VOTRE RAPPORTEUR REGRETTE :

1. La traduction budgétaire tardive et incomplète des réformes de structure engagées au sein du ministère ainsi que la communication tardive du budget de programme.

2. Le décalage entre l'annonce d'un projet culturel non publié à ce jour et celle de la restructuration de la Direction générale.

3. La contradiction entre l'ambition de nos objectifs en matière de relations culturelles et d'aide au développement et l'évolution des crédits inscrits à certains chapitres.

4. Les modifications trop fréquentes des autorisations budgétaires votées par le Parlement lors de l'examen des lois de finances initiales.

5. La prise en charge par l'Association française d'action artistique de dépenses de fonctionnement de la sous-direction des échanges artistiques.

6. L'insuffisance, compte tenu de la limitation des reports, des crédits de paiement pour les travaux immobiliers du ministère à l'étranger.

D. VOTRE RAPPORTEUR SOUHAITE :

1. En ce qui concerne les réformes de structure :

a) La programmation et le suivi, par le ministre lui-même, des principales étapes des réformes de structures en cours, qui devraient être achevées dans un délai limité.

b) Le comblement des lacunes du projet culturel de la Direction générale (définition du profil souhaitable des responsables de nos actions culturelles extérieures, d'une politique de formation des personnels, des rôles respectifs des différentes catégories d'établissements, etc...).

c) La création d'un instrument financier interministériel d'incitation à la coordination des actions culturelles extérieures, géré par la Direction générale.

d) La mise en place d'un service public de la traduction.

2. En ce qui concerne la présentation, la gestion et l'évolution des dépenses :

a) Une présentation des crédits fidèle, précise et claire, facilitant le contrôle parlementaire (et donnant notamment des précisions sur les dépenses de certaines associations).

b) Une amélioration de la gestion de notre patrimoine immobilier à l'étranger par la création d'un corps de techniciens spécialisés.

c) Une réflexion sur le moyen de mieux compenser encore les conséquences des fluctuations monétaires.

d) Un effort constant, à l'intérieur des organisations internationales, en faveur d'une modération de leurs dépenses de fonctionnement.

e) Une meilleure maîtrise des dépenses relatives aux déménagements qui représentent un poste important des dépenses ordinaires des services diplomatiques et généraux.

II OBSERVATIONS DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Ce rapport a été présenté à la Commission des Finances le mercredi 27 octobre 1982.

A l'issue de l'exposé de votre rapporteur, plusieurs observations ont été présentées par :

– **M. Edouard Bonnefous, président**, concernant le coût élevé de la construction de l'institut du monde arabe (200 MF environ), la nécessité d'une réciprocité des efforts d'ouverture aux cultures étrangères, et l'absence de maîtrise de l'évolution de nos contributions internationales ;

– **M. Maurice Blin, rapporteur général**, sur les difficultés financières rencontrées par nos postes à l'étranger, l'utilisation du patrimoine foncier du ministère à l'extérieur de la France, notre action radiophonique extérieure et l'accueil en France de stagiaires militaires étrangers ;

– **M. Pierre Croze**, qui a souligné l'importance, pour l'influence française dans le monde, de notre coopération militaire et s'est interrogé sur les associations subventionnées par l'article 20 du chapitre 46.92 de ce budget (Conseil supérieur des Français à l'étranger et organismes divers) ;

– enfin, **M. André Fosset**, qui a souligné le caractère irrégulier, dénoncé par la Cour des comptes, de la prise en charge par l'association française d'action artistique de dépenses de fonctionnement de la sous-direction des échanges artistiques.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	12
PREMIERE PARTIE : UN BUDGET DE TRANSITION ET DE RIGUEUR	13
I. UN BUDGET DE TRANSITION	13
A. Des modifications dans la présentation du « bleu » des services diplomatiques et généraux qui rendent difficiles les comparaisons entre 1982 et 1983	13
1. L'imputation en 1983 au budget des services diplomatiques et généraux de dépenses nouvelles ou transférées à partir d'autres budgets	13
a) <i>les dépenses nouvelles : le gaz algérien et la desserte aérienne de Strasbourg</i>	13
b) <i>les transferts en provenance des ministères des transports et de l'éducation nationale</i>	15
2. Les autres changements de présentation :	15
a) <i>les mesures d'ordre relatives à :</i>	15
– notre coopération avec le Vanuatu	15
– nos contributions internationales	16
– l'institut du monde arabe	17
b) <i>les changements affectant la répartition des crédits par action</i>	18
– la création d'une action « recherche »	18
– le rattachement à l'action 03 « Relations culturelles avec l'étranger » des crédits consacrés à l'action radiophonique extérieure	18
B. Des modifications, plus importantes encore, qui permettront pendant la discussion budgétaire, de tirer les conséquences de la restructuration du ministère	21
1. Les principes généraux des réformes de structures décidées :	
a) <i>au sein de la Direction Générale des Relations culturelles.</i>	21
b) <i>en ce qui concerne la répartition des compétences entre la Direction Générale et les services de coopération</i>	23
2. La traduction tardive et incomplète de ces réformes au niveau budgétaire	24
a) <i>une traduction tardive : les conséquences budgétaires des réformes n'ont pas été prises en compte dans le « bleu » et seront tirées, par voie de transferts, pendant la discussion budgétaire</i>	24
b) <i>une traduction incomplète : les transferts effectués ne concerneront que la nouvelle répartition des compétences entre la Direction Générale et les services de coopération, à l'exclusion de la restructuration interne de la Direction Générale.</i> ...	26

II. UN BUDGET DE RIGUEUR, MALGRE LES APPARENCES . 27

A. Une évolution globale apparemment satisfaisante (gaz algérien et transferts inclus), mais nettement moins brillante, à structures comparables, et compte tenu, surtout, de la dépréciation du franc	27
1. Une évolution globale apparemment satisfaisante	27
2. Une progression réelle beaucoup plus modérée	30
a) l'augmentation du budget à structures comparables (hors dépenses nouvelles et transferts)	30
b) les conséquences de la dépréciation du franc	30
B. Un budget sélectif	33
1. La rareté des créations d'emploi prévues	33
2. Des redéploiements de crédits qui compensent la faiblesse des économies réalisées	39
3. Beaucoup de dotations, soit reconduites en francs courants, soit très faiblement augmentées	41
4. Des mesures réellement nouvelles d'autant plus significatives qu'elles sont moins nombreuses	46
a) peu de mesures réellement nouvelles	46
b) des priorités significatives déjà manifestées en 1982 ou dégagées à partir de 1983	47
– la confirmation de priorités déjà affichées en 1982	47
. l'aide publique au développement	47
. la sécurité des agents et des postes à l'étranger	48
– l'apparition en 1983 de nouvelles priorités :	49
. la coopération avec l'Algérie et les pays arabes :	49
. la recherche	50
. la coopération militaire	51
. l'action radiophonique extérieure	52

**DEUXIEME PARTIE : LES DIFFICULTES DE MISE EN OEU-
VRE DES REFORMES PROPOSEES, LES INSUFFISANCES
BUDGETAIRES CONSTATEES ET LES AMELIORATIONS
SOUHAITABLES** 56

**I. LES DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE DES REFORMES
PROPOSEES** 56

**A. Les problèmes posés par la nouvelle répartition des compétences
entre la Direction Générale des Relations culturelles et les Services
de Coopération** 56

1. Un objectif cohérent 57

2. Des difficultés tenant à la définition de la notion de coopéra-
tion et à la rivalité entre les Services de la Rue Lapérouse et de
la Rue Monsieur 57

3. Un compromis qui n'est pas entièrement satisfaisant 59

a) *le choix d'un critère de répartition des compétences
difficile* 59

b) *des exceptions qui nuisent à la cohérence de la réforme
et en rendent l'application malaisée* 60

c) *des réticences de la part des personnels concernés qui
n'ont pas pour autant été surmontées* 61

d) *un succès qui exige :* 61

– *une concertation avec tous les intéressés* 61

– *une coordination des services concernés* 62

– *une programmation de la réforme qui devrait être ache-
vée dans un délai limité* 62

**B. La restructuration de la Direction Générale des Relations Cultu-
relles** 62

1. Un objectif d'ouverture et de mobilisation des énergies créa-
trices au profit d'un véritable projet culturel extérieur 62

a) *la recherche d'une ouverture vers des personnes quali-
fiées extérieures à la Direction* 63

b) *la nécessité de définir un projet susceptible de mobili-
ser non seulement des capacités créatrices mais également des
qualités de gestion* 63

2. Une volonté de mieux coordonner les services de la Direction
tout en individualisant les actions audiovisuelles extérieures .. 64

a) *la scission des services des échanges culturels et de
l'enseignement et des échanges linguistiques* 65

b) *la création de services « horizontaux » et le danger de
séparer la définition de la gestion des politiques culturelles* ... 66

c) *le rattachement à la Direction Générale du service des
Affaires francophones* 67

3. Des obstacles à l'intérieur de la Direction et en raison de la concurrence des services à vocation internationale de plusieurs ministères	67
<i>a) une ouverture sur l'extérieur qui ne doit pas être interprétée comme un désaveu de l'action des personnels de la Direction</i>	67
<i>b) ... mais qu'il convient de présenter comme la conséquence de la vocation de celle-ci à coordonner la politique française de relations culturelles</i>	68
<i>c) un projet qui aurait gagné à être précisé et diffusé avant l'annonce de la réforme des structures de la Direction</i>	68

II. LES INSUFFISANCES BUDGETAIRES CONSTATEES 70

A. Des évolutions parfois en contradiction avec nos ambitions en matière d'aide au développement et d'échanges culturels 70

1. Les ambitions de la politique culturelle extérieure et de la politique d'aide au développement de la France	70
<i>a) les objectifs de notre politique culturelle extérieure ...</i>	70
<i>b) les objectifs de la France en matière d'aide publique au développement</i>	70
2. Une évolution des crédits qui ne cadre pas toujours avec ces objectifs	71
<i>a) l'insuffisance des augmentations prévues par les lois de finances initiales</i>	71
<i>b) les annulations de crédits de 1982 et les redéploiements opérés en 1983</i>	71
– des annulations qui, paraissant avoir été effectuées au détriment de nos échanges culturels, ont, en fait, lésé le service « Sciences, techniques et développements »	71
– des redéploiements qui affectent le niveau des dépenses financées par les principaux chapitres de la Direction Générale	73

B. Les problèmes posés par l'imputation des dépenses afférentes aux achats de gaz algérien 74

1. Une insuffisante information du Parlement	74
<i>a) une décision prise sans consultation des deux assemblées</i>	74
<i>b) un débat de ratification insuffisamment approfondi ..</i>	74
2. Des dépenses différentes, par leur nature et leur ampleur des autres dépenses de coopération inscrites dans le budget du ministère des Relations extérieures	74
<i>a) des dépenses d'une ampleur particulière</i>	74
<i>b) une forme d'aide encore inhabituelle du moins au niveau bilatéral</i>	74

3. Un impact important sur la répartition géographique et sectorielle de nos dépenses d'aide au développement	75
a) <i>une part considérable de notre effort de coopération consacrée à l'Algérie</i>	75
b) <i>des dépenses évolutives dont l'augmentation peut avoir des conséquences sur l'importance de notre aide dans d'autres domaines</i>	75
c) <i>une imputation sur un autre budget aurait peut-être été préférable.</i>	75
C. Les anomalies constatées dans la gestion des crédits	76
1. La prise en charge par l'Association Française d'Action statistique de dépenses de fonctionnement de la SousDirection des échanges artistiques	76
a) <i>le problème général du recours par le ministère à des associations satellites ou relais</i>	76
b) <i>le cas particulier de l'AFAA</i>	77
2. Les réserves de trésorerie du CNOUS et du CIES	77
a) <i>des reports qui s'expliquent par la nécessité de verser en tout début d'exercice budgétaire les bourses des étudiants étrangers</i>	78
b) <i>un problème au niveau de l'ajustement des sommes nécessaires et de l'appréciation par le Parlement du montant réel des dotations correspondantes</i>	78
3. Les problèmes des travaux immobiliers à l'étranger	78
a) <i>l'importance des reports et les retards dans l'exécution des travaux</i>	78
b) <i>les conséquences des annulations de crédits en 1982 et de la limitation des reports en 1983</i>	79
c) <i>le cas particulier de l'Ambassade de France à Washington</i>	79
III. LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES	80
A. Pour une efficacité accrue de nos actions culturelles extérieures ..	80
1. La nécessité d'une meilleure coordination interministérielle : création d'un fonds d'intervention engagé par le comité interministériel des Relations culturelles extérieures	80
2. La mise en place d'un calendrier de la réforme et le suivi de celle-ci par une équipe de coordination placée directement sous l'autorité du ministre	80
3. La création souhaitable d'un service public de la traduction ..	81

<i>B. Pour la maîtrise des contraintes budgétaires particulières supportées par les Services diplomatiques et généraux</i>	81
1. Une réflexion sur d'éventuelles nouvelles modalités de compensation des conséquences des fluctuations monétaires	81
2. La poursuite de l'effort de modération des dépenses de fonctionnement des organisations internationales	82
3. La création d'un corps de techniciens des bâtiments à l'étranger	82
4. Des économies par l'acquisition de logements meublés à l'étranger	82
<i>C. Pour une présentation des dépenses facilitant l'exercice du contrôle parlementaire</i>	83
1. Un découpage plus rationnel des crédits en sections	83
2. Une annexe du « bleu » ou du « vert » portant sur ces dépenses des associations satellites du ministère	83
3. Une nomenclature budgétaire plus décomposée	84
Conclusion	85

TROISIÈME PARTIE : LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	86
---	----

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 1983 se présente pour le budget des Services diplomatiques et généraux du ministère des Relations extérieures comme une année très exceptionnelle pour deux raisons essentielles qui tiennent :

– d'une part à la réforme des structures de ce département ministériel

– d'autre part à la dépréciation de notre monnaie dont les effets sur le volume des dépenses considérées s'ajoutent à ceux de l'austérité budgétaire générale.

Pour ces raisons, ce budget apparaît comme un budget de transition et de rigueur, affecté par la mise en place d'une réforme difficile qui n'exclut pas la nécessité d'autres changements pour remédier à certaines insuffisances constatées par votre rapporteur.

PREMIERE PARTIE :

UN BUDGET DE TRANSITION ET DE RIGUEUR...

I. UN BUDGET DE TRANSITION...

Le présent projet de budget des Services diplomatiques et généraux présente un caractère doublement transitoire :

– d'une part, en raison des changements apportés au contenu du bleu du projet de loi de finances pour 1983, qui rendent difficiles les comparaisons avec le bleu établi pour 1982,

– d'autre part, en raison des modifications, encore beaucoup plus importantes apportées, en cours de discussion budgétaire, sous forme de transferts, à l'actuelle présentation des crédits, pour tenir compte de la nouvelle répartition des compétences entre services de coopération et services chargés des relations culturelles.

A. DES MODIFICATIONS DANS LA PRESENTATION DU « BLEU » DES SERVICES DIPLOMATIQUES ET GENERAUX QUI RENDENT DIFFICILES LES COMPARAISONS ENTRE 1982 ET 1983.

1. L'imputation en 1983 au budget des Services diplomatiques et généraux de dépenses nouvelles ou transférées à partir d'autres budgets.

a) les dépenses nouvelles : le gaz algérien et la desserte aérienne de Strasbourg

● Le gaz algérien

Le contrat liant Gaz de France à la société d'économie mixte algérienne SONATRACH qui remontait à 1964 et avait déjà été modifié en

1972 et 1976, s'est trouvé profondément transformé par un avenant signé par les deux entreprises le 3 février 1982.

La France a accepté, par cet accord, à titre d'aide à l'Algérie, de payer le gaz algérien à un prix supérieur à celui du marché mondial, moyennant la prise en charge par son budget national du surcoût correspondant.

L'application rétroactive de l'avenant aux fournitures de 1980 et 1981 a entraîné l'ouverture, par un décret d'avances du 23 février 1982, d'un crédit de 2 milliards 150 millions de francs, inscrit à un nouveau chapitre 42.36 créé pour la circonstance dans le budget des services diplomatiques et généraux.

Cette nouvelle ligne budgétaire s'est trouvée, peu de temps après, abondée de 500 millions de francs par la loi de finances rectificative pour 1982 (n° 82.540 du 28 juin 1982).

Pour 1983, c'est un crédit de 1 milliard 400 millions de francs qui a été affecté au chapitre 42.36 au titre de la coopération avec l'Algérie.

Il est évident que les comparaisons qui peuvent être effectuées entre 1982 et 1983, en ce qui concerne l'évolution globale du budget des Services diplomatiques et généraux, doivent tenir compte de l'inscription de ce crédit exceptionnel qui représente :

- Plus de la moitié de l'accroissement de ce budget en 1983,
- Près du quart des interventions (titre IV) des services.

● **La desserte aérienne de Strasbourg**

L'inscription d'une dépense de 23 millions de francs à un nouveau chapitre 41.03, pour l'amélioration de la desserte aérienne de Strasbourg, a évidemment des répercussions beaucoup plus modestes sur l'évolution des crédits du budget des Services diplomatiques et généraux.

Cette inscription nouvelle n'est cependant pas négligeable, et doit donc également être prise en compte pour établir des comparaisons valables entre 1982 et 1983.

Il s'agit, au demeurant, de dépenses ayant un objet relativement important, dans la mesure où elles peuvent influencer sur le choix de Strasbourg comme siège définitif de l'Assemblée des Communautés Européennes (la subvention étant destinée aux dessertes à l'usage des représentants des Etats).

On rappellera à ce propos que la métropole alsacienne reçoit également une subvention de 10 millions de francs, versée à partir du chapitre 68.81 du budget des Services diplomatiques et généraux, en compensation des efforts qu'elle accomplit pour l'installation du Parlement européen.

b) les transferts en provenance des ministères des Transports et de l'Education nationale.

– Les crédits -ci-dessus évoqués- pour la desserte aérienne de Strasbourg, se trouvent financés, pour une partie par des mesures nouvelles (9,4 millions de francs), et pour une autre partie, par un transfert de 13,6 millions de francs en provenance du budget des transports (II aviation civile).

– Un autre transfert d'un montant non négligeable (50 millions de francs) est effectué à partir du budget de l'Education nationale, pour permettre le versement, sur le chapitre 42.26 du budget des Services diplomatiques et généraux, de bourses d'études aux enfants de familles françaises à l'étranger.

Le crédit ainsi transféré est augmenté de 30 % en 1983, après avoir déjà été majoré de 48 % en 1982.

Ces 50 millions de francs seront consacrés, dans leur totalité, à l'atténuation des charges supportées par les Français expatriés pour la scolarisation de leurs enfants, la priorité étant accordée aux familles dont les ressources sont insuffisantes ou qui ne bénéficient pas déjà d'avantages matériels ou de prestations familiales destinés à compenser les droits à acquitter au titre de la scolarisation de leurs enfants.

2. Les autres changements de présentation

a) les mesures d'ordre

Plusieurs mesures d'ordre affectent l'imputation à différents chapitres et articles des dépenses relatives à :

– notre coopération avec la Vanuatu,

- certaines de nos contributions internationales
- la construction de l'Institut du monde arabe.

● **Les mesures d'ordre concernant l'aide au Vanuatu (ainsi que les bourses en Tunisie et les bureaux d'action linguistique)**

L'aide que la France au Vanuatu le situe au quatrième rang des pays ne relevant pas du Fonds d'Aide et de Coopération et au premier rang per capita de ces pays.

Elle s'est élevée, au titre de l'exercice 1982, à 82,3 millions de francs (dont 52 millions pour l'enseignement).

Vanuatu souhaiterait cependant une augmentation, dans la répartition de ces crédits, de l'aide au développement au détriment du soutien à l'enseignement du français.

C'est pourtant une orientation inverse que traduit la mesure d'ordre décrite par le bleu des Services diplomatiques et généraux puisque 12,2 millions de francs se trouvent transférés du chapitre 42.27 (échanges culturels) et 42.28 (Sciences, Techniques et Développement) vers le chapitre 42.26 (Enseignement, Promotion de la langue française et échanges linguistiques).

Ce mouvement qui permet une imputation plus fidèle à la réalité des crédits ouverts en 1982, au titre de l'application des accords de coopération conclus avec cet Etat le 10 mars 1981, concerne également d'autres dépenses.

Il s'agit :

- d'une part, de dépenses relatives aux bourses accordées aux enfants français en Tunisie, qui doivent, logiquement, être assumées par la Direction du Français ;
- d'autre part, des dépenses de fonctionnement des bureaux d'action linguistique, rattachés à tort à celles des instituts et centres culturels lors qu'elles devraient être prises en charge également par cette même Direction.

● **Les mesures d'ordre concernant certaines de nos contributions internationales**

D'autres mesures d'ordre affectent le classement à l'intérieur du chapitre 42.31 de certaines contributions internationales.

C'est ainsi que :

- notre contribution à l'organisation sanitaire panaméricaine (0,465 millions de francs) se trouve transférée de l'article 11 « ONU et organisations rattachées situées hors de France » à l'article 31 « autres organisations situées hors de France »,

- notre cotisation à l'Institut universitaire européen (7,484 millions de francs) n'est plus, en revanche, imputée à l'article 31 mais à l'article 21 « organisations européennes situées hors de France »,

- mais ce même article est en même temps amputé du montant de notre contribution à la commission internationale de l'Etat-Civil (0,101 million de francs) dont le siège se trouve transféré à Strasbourg,

- enfin, les dépenses, très importantes (491,5 millions de francs en 1983), comprises dans l'enveloppe recherche, qui concernent le CERN (Centre Européen de Recherche Nucléaire), sont individualisées en un nouvel article 53, ce qui entraîne une diminution de 383,6 millions de francs (montant des services votés en 1982) de l'article 51 « organisations à vocation scientifique situées hors de France ».

● **Les mesures d'ordre concernant la construction de l'Institut du monde arabe**

Les crédits afférents à la construction de l'Institut du monde arabe qui se trouvaient inscrits curieusement à l'article 32 « autres organisations situées en France » du chapitre 42.31 susvisé (contributions internationales), trouvent, au titre VI (subventions d'investissements) un chapitre d'accueil plus conforme à leur nature.

18 millions de francs de crédits de paiement sont ainsi transférés du chapitre 42.31 au chapitre 68.81 (opérations immobilières diverses) mais dans une partie du budget censée cependant concerner des investissements effectués hors de métropole !

Ces mouvements de crédits, qui correspondent à des remises en ordre souhaitables, n'en compliquent pas moins, eux aussi, les comparaisons entre 1982 et 1983 en même temps qu'ils témoignent du caractère parfois fantaisiste de certaines imputations budgétaires.

b) les changements affectant la répartition des crédits par action

La répartition par actions des crédits des Services diplomatiques et généraux se trouve d'autre part modifiée par :

– la création d'une action « Recherche »

– le rattachement à l'action 03 « Relations culturelles avec l'étranger » des dépenses consacrées à notre action radiophonique extérieure.

● **La nouvelle action « Budget civil de recherche »**

Une dixième et nouvelle action est créée au sein du « bleu » des Services diplomatiques et généraux qui regroupe ceux des crédits de ces services qui se trouvent compris dans l'enveloppe interministérielle de recherche, soit 611,8 millions de francs en 1983.

Les crédits correspondants en 1982 se trouvaient inclus, soit dans l'action 06 « contributions internationales », soit dans l'action 03 « relations culturelles avec l'étranger ».

● **Le rattachement à l'action 03 « Relations culturelles avec l'étranger » des dépenses consacrées à notre action radiophonique extérieure**

Le transfert à l'action 03 « Relations culturelles avec l'étranger » des dépenses consacrées à nos émissions radiophoniques en direct vers l'étranger (48 millions de francs en 1983 dont 26,5 millions de francs de mesures nouvelles) entraîne une diminution de 32,4 % des crédits de l'action 05 « Presse et Information » dans laquelle étaient récapitulées ces dépenses jusqu'en 1982.

Évolution du budget du Ministère des Relations extérieures présentée par action

(En millions F)

Actions	1981	1982	1983	Progression en %		Part de l'action dans le Budget		
				1982/1981	1983/1982	1981	1982	1983
Budget de fonctionnement et d'équipement du service diplomatique et consulaire								
01. Administration centrale	526,46	597,41	702,90	+ 13,48	+ 17,66	8,81	8,31	8,36
02. Services à l'étranger	1 344,29	1 621,46	1 867,60	+ 20,62	+ 15,18	22,51	22,56	22,22
Sous-totaux (actions 01 et 02)	(1 870,75)	(2 218,87)	(2 570,50)	(+ 18,61)	(+ 15,85)	(31,32)	(30,87)	(30,58)
Budget d'intervention								
03. Relations culturelles	2 502,41	2 929,49	3 346,02	+ 17,07	+ 14,22	41,90	40,75	39,81
05. Presse et information	56,45	58,60	39,59	+ 3,81	- 32,44	0,95	0,82	0,47
06. Contributions internationales	908,86	1 258,63	1 496,48	+ 38,48	+ 18,90	16,22	17,51	17,81
07. Assistance et solidarité	82,06	102,38	111,81	+ 24,76	+ 9,21	1,37	1,42	1,33
08. Interventions de politique internationale	33,03	38,84	94,29	+ 17,59	+ 142,77*	0,55	0,54	1,12
09. Formation et assistance technique dans le domaine militaire	89,53	96,94	134,22	+ 8,28	+ 38,46	1,50	1,35	1,60
10. Budget civil de recherche	429,26	485,15	611,89	+ 13,02	+ 26,12	7,19	6,74	7,28
Sous-totaux (actions 05 à 10)	(1 599,19)	(2 033,04)	(2 488,28)	(+ 27,13)	(+ 22,39)	(26,78)	(28,28)	(29,61)
Totaux	5 972,35	7 188,90	8 404,80*	+ 20,37	+ 16,91*	100	100	100
Coopération avec l'Algérie (action 08)			1 400					
Totaux généraux	5 972,35	7 188,90	9 804,80	+ 20,37	+ 36,39			

* Hors coopération avec l'Algérie.

Au total les inscriptions de dépenses nouvelles, transferts et mesures d'ordre qui viennent d'être décrits portent sur quelque 1,890 milliard de francs, soit près de 20 % du total de ce budget des Services diplomatiques et généraux.

Si on y ajoute les effets des quelque 40 millions de francs d'annulations de crédits décidées en 1982 et ceux de l'inscription de 2.650 millions de francs pour la majoration rétroactive du prix du gaz algérien, on mesure la difficulté de comparer valablement les dotations figurant dans les « bleus » de 1982 et de 1983.

RÉCAPITULATION DES CHANGEMENTS RELATIFS AUX DÉPENSES DES SERVICES DIPLOMATIQUES ET GÉNÉRAUX

1982	1983
+ 2.650 millions de francs (gaz algérien)	+ 1.400 millions de francs (gaz algérien)
- 35 millions de francs (annulations du 23.2.82)	+ 23 millions de francs (desserte aérienne de Strasbourg)
- 5,13 millions de francs en C.P. (annulations du 19.10.82)	+ 50 millions de francs (transfert de l'éducation nationale)
- 8,6 millions de francs en A.P.	12,2 millions de francs (mesure d'ordre Vanuatu)
	7,585 millions de francs (mesure d'ordre contributions)
	383,6 millions de francs (CERN)
	18 millions de francs (Institut du monde arabe)
TOTAL inscriptions nouvelles + changements d'imputation :	1.894.385 millions de francs

Et pourtant ces changements ne sont rien par rapport à ceux qui doivent découler de la restructuration du ministère des Relations extérieures.

. B. DES MODIFICATIONS, PLUS IMPORTANTES ENCORE, QUI PERMETTRONT, PENDANT LA DISCUSSION BUDGETAIRE, DE TIRER LES CONSEQUENCES DE LA RESTRUCTURATION DU MINISTERE.

1. Les principes généraux des réformes de structures décidées.

Avant d'examiner les conséquences budgétaires des réformes de structures prévues par le décret du 27 juillet 1982 - dont les difficultés d'application seront évoquées plus loin dans ce rapport - il convient d'en rappeler sommairement les principes directeurs.

a) La restructuration interne de la Direction Générale des Relations Culturelles

Aux trois grandes directions (échanges culturels échanges linguistiques - sciences, technique et développement) héritées il y a deux ans de la mise en oeuvre des recommandations du rapport Rigaud, en ont été substituées quatre, la Direction du Français, la Direction de la Coopération scientifique et technique, celle de la Communication et celle des identités et échanges culturels.

Le découpage interne des services de la Direction Générale se trouve ainsi désormais correspondre à celui des ministères au sein du Gouvernement et chacune des nouvelles directions est donc placée en position d'interlocuteur naturel d'un ministère particulier.

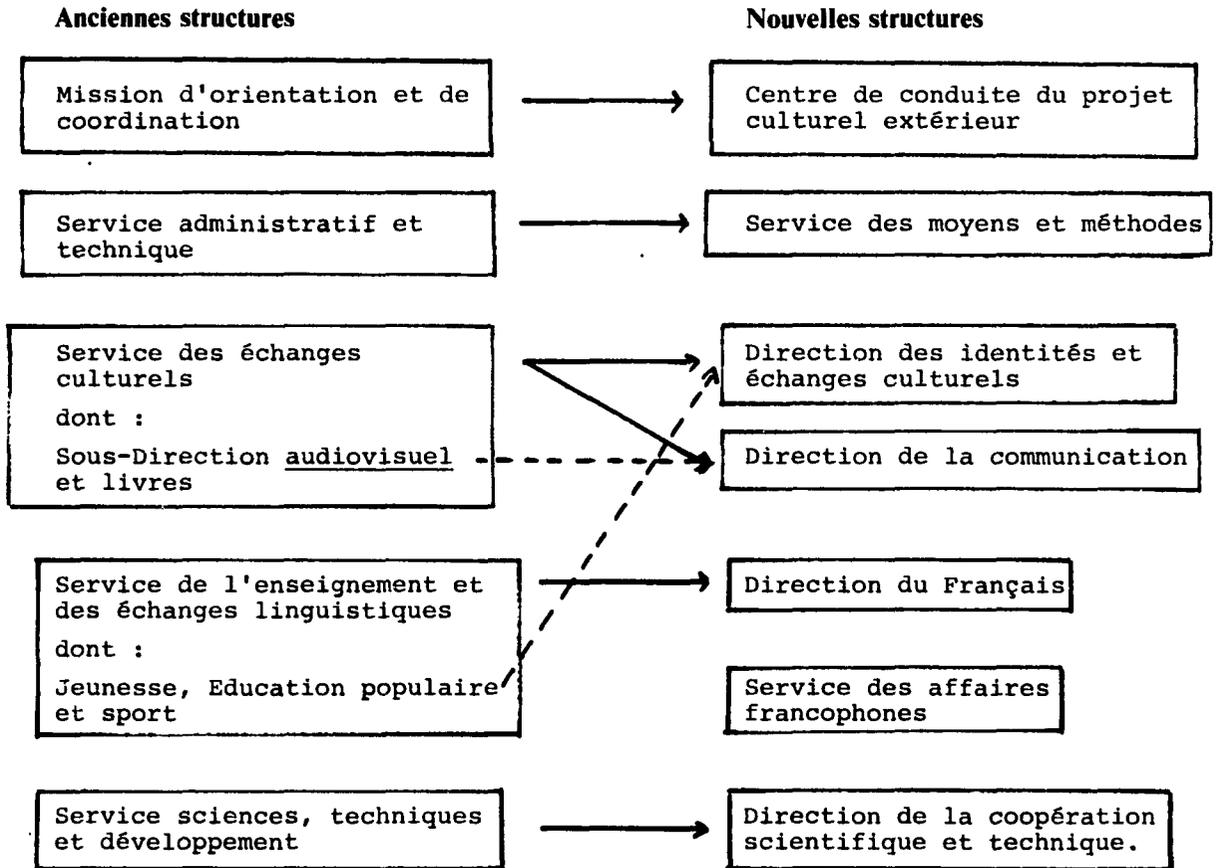
- La Direction du Français correspond ainsi au Ministère de l'Education Nationale ;

- Celle de la Coopération scientifique et technique au Ministère chargé de la Recherche ;

- La Direction des identités et échanges culturels au Ministère de la Culture ;

- Enfin, Direction et Ministère de la Communication ont, évidemment, des attributions voisines.

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GÉNÉRALE



Par rapport à l'ancien organigramme de la Direction Générale, les principaux changements consistent en :

- la scission du service des échanges culturels en une Direction des identités et échanges culturels et une Direction de la communication.

- le transfert à cette Direction des identités et échanges culturels des responsabilités relatives aux échanges extérieurs dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports, qui étaient auparavant confiées au Service de l'enseignement auquel succède une nouvelle Direction du Français.

– le rattachement à la Direction générale du service des affaires francophones qui dépendait auparavant de la Direction des Affaires politiques.

Enfin, le fait que l'ancien service sciences, techniques et développement devienne une Direction qui n'est plus chargée que de la seule coopération scientifique et technique résulte de la nouvelle répartition des compétences entre la Direction générale et les Services de coopération.

b) La nouvelle répartition des compétences entre la Direction générale et les services de coopération.

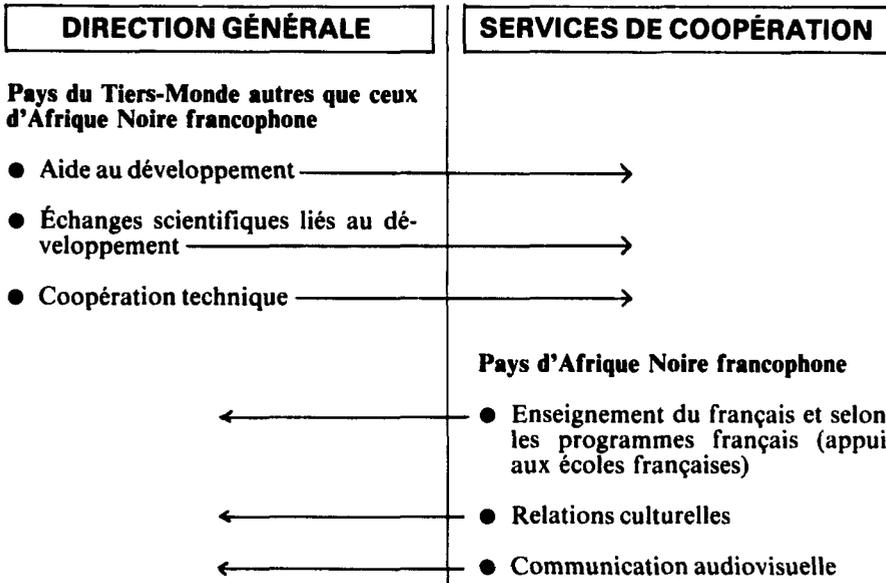
Concernant le nouveau partage des compétences de la Direction générale et des Service de Coopération, les deux principes directeurs retenus ont été :

- l'affirmation de l'unité du Ministère des relations extérieures ;
- le regroupement et l'identification des moyens consacrés à l'aide au développement des pays du tiers monde dans les domaines autres que culturels.

L'application de ces principes doit entraîner entre la Direction générale et les Services de coopération des transferts croisés de compétences, à l'issue desquels la Rue Lapérouse devrait :

- perdre ses compétences dans le domaine de la coopération technique et de l'aide au développement dans les pays du Tiers Monde autres que ceux d'Afrique Noire francophone qui dépendaient déjà de la rue Monsieur ;
- se voir confier, en revanche, la responsabilité des relations culturelles de la France avec ces mêmes pays.

Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale de tout le Ministère, qu'il s'agisse des services de coopération ou de la direction générale, seraient regroupées dans une même section du budget.



Cependant, ce schéma qui traduit les principes des décrets du 27 juillet 1982, a souffert les exceptions ou les interprétations suivantes, qui seront commentées plus loin :

– continuation de la gestion, par les services de coopération, des personnels enseignants de français en Afrique noire francophone (la Direction générale étant seulement associée à la négociation des accords de coopération conclus dans ce domaine...);

– adoption par le Comité directeur du F.A.C. (fonds d'aide et de coopération) des projets culturels financés par cet organisme.

2. La traduction tardive et incomplète de ces réformes au niveau budgétaire.

La traduction, dans le budget du ministère des relations extérieures, des réformes qui viennent d'être présentées, a été à la fois tardive puisqu'elle est intervenue par voie de transferts pendant la discussion des crédits à l'Assemblée Nationale, et incomplète dans la mesure où elle n'a concerné que la nouvelle répartition des compétences entre services culturels et services de coopération, à l'exclusion de la restructuration interne de la Direction générale.

a) Une traduction tardive :

La réforme Rigaud avait été accompagnée d'une harmonisation entre la mise en place des nouvelles structures des services et la présentation des documents budgétaires concernés (« bleu » et budget de programme) or, l'actuelle restructuration du Ministère n'a pas été prise en compte dans l'élaboration des bleus de 1983. Sans doute un tel défaut de coordination peut-il paraître regrettable mais il faut reconnaître qu'il s'agit d'une réforme d'une toute autre ampleur qui soulève par conséquent de plus grandes difficultés.

Les conséquences budgétaires des transferts de compétences évoqués ci-dessus, devraient être conformes, sous réserve de derniers arbitrages, à la présentation simplifiée qui en est faite dans le tableau ci-après :

**TRANSFERTS RESULTANTS DE LA NOUVELLE REPARTITION
DES COMPETENCES ENTRE SERVICES DIPLOMATIQUES ET GENE-
RAUX
ET SERVICES DE COOPERATION
(Présentation Générale)**

	Section I Services diplomatiques et généraux (ordonnateur principal : le ministre)		Section II Coopération (ordonnateur principal : le ministre délégué)	
	Crédits 1983	emplois	Crédits 1983	emplois
Administration centrale.....	+ 139,2 MF	+ 780	- 139,2 MF	- 780
Actions de coopération techni- que et de développement (non culturelles)	- 666,5 MF		+ 666,5 MF	
AP.....	- 10,3 MF		+ 10,3 MF	
CP.....	- 6,9 MF		+ 6,9 MF	
Enseignement de matières au- tres que le français	- 198,7 MF		+ 198,7 MF	
AP.....	- 30,3 MF		+ 30,3 MF	
CP.....	- 25 MF		+ 25 MF	
Enseignement du français	+ 225 MF		- 225 MF	
AP.....	+ 21 MF		- 21 MF	
CP.....	+ 21 MF		- 21 MF	
Échanges culturels.....	+ 137,6 MF		- 137,6 MF	
AP.....	+ 6 MF		- 6 MF	
CP.....	+ 4,5 MF		- 4,5 MF	
Centres culturels	+ 52,7 MF	+ 127	- 52,7 MF	- 127
Total (A)	- 317,1 MF		+ 317,1 MF	
Contributions internationales bénévoles	- 243,3 MF		+ 243,3 MF	
Coopération avec l'Algérie	- 1 400 MF		+ 1 400 MF	
Total (B)	- 1 643,3 MF		+ 1 643,3 MF	
Total (A + B)	- 1 960,4 MF		+ 1 960,4 MF	

Il apparaît, selon ce tableau, que :

- hors gaz algérien, le budget des services diplomatiques et généraux sera diminué de 560,4 MF en raison de la restructuration du ministère ;

- le budget d'intervention de la Direction générale devrait, pour sa part, être amputé d'un peu plus de 450 MF ;

- Toutes les dépenses de personnel de l'administration centrale devraient être regroupées dans la section I (services diplomatiques et généraux) du budget du ministère, par suite du transfert vers cette section de 780 emplois en provenance de la section II (coopération) ;

- la distinction entre enseignement du français et enseignement en français, qui se traduit par un transfert de près de 200 MF vers la section « coopération », affecte principalement l'enseignement en coopération dans les pays du Maghreb (368 VSNA et un effectif de 924 coopérants en Algérie, 1 400 au Maroc et 200 en Tunisie).

b) Une traduction incomplète :

Les transferts effectués par voie d'amendement durant la discussion par l'Assemblée Nationale du présent budget n'ont concerné que la nouvelle répartition des compétences entre la Direction générale et les services de coopération, à l'exclusion de la restructuration interne, également évoquée ci-avant, des services de cette Direction.

Les conséquences budgétaires de la réforme de la Direction générale ne seront donc pas traduites dans les documents budgétaires avant la présentation de la loi de finances pour 1984.

Cette situation paraît regrettable à votre rapporteur qui souhaite néanmoins que ce retard soit mis à profit pour améliorer l'année prochaine la présentation des dépenses concernées de façon à faciliter le contrôle du Parlement (voir la suite du rapport).

Les changements apportés aux prévisions de dépenses dans l'exécution du budget de 1982, ainsi que les modifications qui seront apportées au « bleu » dans le courant de la discussion du budget de 1983 et lors de la présentation de celui de 1984, témoignent du caractère transitoire de ce budget.

La dépréciation du franc et la nécessité de limiter le déficit budgétaire en font aussi un budget de rigueur, malgré certaines apparences.

II. UN BUDGET DE RIGUEUR, MALGRE LES APPARENCES

Les inscriptions de nouvelles dépenses, telles que celles relatives aux acquisitions de gaz algérien, ainsi que les transferts en provenance d'autres budgets peuvent donner l'illusion que ce budget augmente globalement de façon satisfaisante. Il n'en va pas ainsi, à structures comparables en particulier si l'on prend en compte les effets de la décote de notre monnaie.

A. UNE EVOLUTION GLOBALE APPAREMMENT SATISFAISANTE (GAZ ALGERIEN ET TRANSFERTS INCLUS), MAIS NETTEMENT MOINS BRILLANTE, A STRUCTURES COMPARABLES, ET COMPTE TENU, SURTOUT, DE LA DEPRECIATION DU FRANC.

1. Une évolution globale apparemment satisfaisante

a) gaz algérien et transferts inclus, les crédits des Services diplomatiques et généraux, tels qu'ils sont présentés dans le « bleu » de 1983, évoluent globalement de la façon suivante :

	1982	1983	83/82
DEPENSES ORDINAIRES			
<u>Titre III</u> Moyens des services	3.268,3 MF	3.798,02 MF	+ 16,2 %
<u>Titre IV</u> Interventions publiques			
1ère partie : interventions politiques	2,016 MF	26,06 MF	x 13
2ème partie : action internationale	3.691,4 MF	5.716,3 MF	+ 54,8 %
6ème partie : action sociale assistance et solidarité	67,07 MF	71,39 MF	+ 6,4 %
T O T A L Dépenses Ordinaires (D.O.)	7.028,9 MF	9.611,79 MF	+ 36,7 %
DEPENSES EN CAPITAL			
<u>Titre V</u> Investissements exécutés AP par l'Etat CP	163 133,5 MF	185,67 114,65 MF	+ 13,9 % - 14 %
<u>Titre VI</u> Subventions d'investissement AP CP	17 26,5 MF	132 78,3 MF	X 8 x 3
T O T A L Autorisations de programme (A.P.)	180 MF	317,7 MF	+ 76,5 %
T O T A L Crédits de paiement (C.P.)	160 MF	193 MF	+ 20,6 %
T O T A L D.O. + C.P.	7.133,9 MF	9.804,79 MF	+ 36,3 %

A première vue, cette évolution peut sembler satisfaisante pour le ministère.

Le budget des services diplomatiques et généraux augmente en effet de 36,3 % (+ 36,7 % pour les dépenses ordinaires et + 20,6 % pour les crédits de paiement) alors que le rythme moyen de progression des crédits du budget de l'Etat n'est que de 11,8 % (8,4 % pour les dépenses ordinaires).

Il approche les 10 milliards (9,8) de francs ce qui lui fait dépasser les 1 % du budget général (1,11 % hors compte d'affectation spéciale).

Les autorisations de programme, pour leur part, sont majorées de 76,5 % alors que l'augmentation moyenne de ces crédits dans le budget de l'Etat est de 22 %.

b) il convient de noter toutefois que :

- la multiplication par 13 des interventions politiques est due essentiellement à l'inscription en 1983 des 23 millions de francs consacrés à l'amélioration de la desserte aérienne de Strasbourg,

- l'augmentation de 54,8 % des crédits de la deuxième partie (action internationale) du Titre IV résulte principalement de l'ouverture des 1.400 millions de francs destinés aux achats de gaz algérien,

- enfin, les dépenses en capital, dont le volume, en crédits de paiement, représente moins de 2 % de ce budget, progressent, en ce qui concerne les autorisations de programme, essentiellement, sous l'effet des ouvertures de crédits relatives à la construction de centres de formation professionnelle en Algérie et à celle de l'Institut du Monde arabe à Paris (34,26 millions de francs + 59,5 millions de francs, soit 68 % de l'accroissement des autorisations de programme en 1983).

En crédits de paiement, toutefois, ces deux opérations ne mobilisent que le tiers des mesures nouvelles (soit 45,725 millions de francs), les autres investissements importants concernant :

- pour l'administration centrale, des travaux d'entretien et la construction d'un immeuble administratif à Nantes ainsi que l'extension des réseaux radio (chiffres et transmissions) dans le sud -est asiatique, l'Amérique latine, l'Océanie et le bassin méditerranéen (33,48 millions de francs).

- pour les services à l'étranger, le renforcement de la sécurité des postes (64 millions de francs).

Si l'on exclut des comparaisons entre 1982 et 1983, l'effet des inscriptions nouvelles de dépenses ainsi que celui des transferts en provenance d'autres budgets et si, d'autre part, l'on prend en considération les effets de la dépréciation monétaire, il apparaît alors que l'évolution des crédits du budget des services diplomatiques et généraux est nettement moins brillante.

2. Une progression réelle beaucoup plus modérée

a) l'augmentation du budget à structures comparables (hors dépenses nouvelles et transferts)

En éliminant l'impact sur la progression de ce budget de l'inscription des dépenses relatives aux achats de gaz algérien (1400 millions de francs) et à la desserte aérienne de Strasbourg (23 millions de francs) ainsi que celui du transfert de 50 millions de francs en provenance de l'éducation nationale (bourses des enfants français scolarisés à l'étranger), on obtient alors des augmentations de :

- 15,8 % au lieu de 36,3 % pour l'ensemble du budget (dépenses ordinaires + crédits de paiement)

- 15,79 % au lieu de 36,7 % pour les dépenses ordinaires

- 15,4 % au lieu de 54,59 % pour les interventions (titre IV).

Ces chiffres diminuent encore, en prenant en considération les effets de la dépréciation monétaire.

b) les conséquences de la dépréciation du franc

Certes, les pourcentages d'augmentation des dépenses calculés à structures comparables demeurent supérieurs à ceux retenus pour l'ensemble des budgets des différents ministères (+ 15,8 % au lieu de + 12,5 %).

Mais ils se révèlent cependant à peine satisfaisants, et sans doute même insuffisants, compte tenu de la dépréciation du franc et de l'inflation dans les pays étrangers.

En effet, 56 % des dépenses (hors gaz algérien) de ce budget sont dépensées en monnaies étrangères.

Pour ne prendre qu'un exemple, près de 90 % de nos contributions obligatoires (qui ne représentent pas moins de 30 % des interventions publiques des Services diplomatiques et généraux) sont réglées en devises (dont 27 % en dollars et 13 % en francs suisses).

Les conséquences des fluctuations monétaires sont compensées en ce qui concerne les rémunérations des personnels à l'étranger, par le budget des charges communes grâce à l'application automatique d'un mécanisme correcteur dit « change prix ».

Ce système résulte de la prise en considération, d'une part, des taux de chancellerie dans les pays étrangers, d'autre part, de l'évolution, dans ces mêmes pays, des indices des prix à la consommation.

Mais compte tenu des délais de publication des indices, la compensation -sous forme de transferts en provenance des charges communes- n'intervient qu'en novembre ou décembre pour des résultats constatés sur une période d'avril à avril et n'est budgétisée que l'année suivante : la correction joue donc avec un retard important.

D'autre part, elle ne s'applique qu'aux traitements des personnels (à l'exception des rémunérations des auxiliaires étrangers recrutés localement). Or, d'autres chapitres tels celui relatif aux taxes, loyers et impôts des services à l'étranger sont également très sensibles à l'inflation et aux fluctuations monétaires.

Aussi, cette année, et pour la première fois, une provision de 207,228 millions de francs a-t-elle été constituée pour permettre aux postes à l'étranger de faire face aux conséquences de la dépréciation de notre monnaie.

Ces crédits inscrits en mesures nouvelles, au titre de « l'incidence de l'appréciation de certaines devises étrangères », sont ainsi répartis :

- Action 01 - Administration centrale - action sociale : 0,150 millions de francs

– Action 02 - Services à l'étranger moyens de fonctionnement : 58,8 millions de francs

– Action 03 - Relations culturelles frais de fonctionnement : 14,36 millions de francs ; échanges linguistiques, culturels et scientifiques : 29,34 millions de francs

– Action 05 - Presse et information : 1,5 million de francs

– Action 06 - Contributions internationales - contributions obligatoires : 97,48 millions de francs

– Action 07 - Assistance et solidarité - Français de l'étranger : 3,8 millions de francs

– Action 09 - Coopération militaire - Formation et assistance technique : 1,6 million de francs.

Une telle prise en considération de l'incidence, sur les dépenses des services diplomatiques et généraux, de l'appréciation de certaines devises étrangères, témoigne d'une évolution conceptuelle du ministère du Budget très satisfaisante pour le ministère des Relations extérieures.

Votre Commission des Finances, pour sa part, avait déjà depuis longtemps souligné la particularité que représentait pour ce budget la sensibilité de ses dépenses aux fluctuations monétaires (c.f., notamment, rapport sur la loi de finances pour 1979).

Cependant, aussi appréciables que soient les nouvelles mesures de compensation des variations de change prévues pour 1983, elles ne doivent pas dissimuler le fait que :

– les estimations concernant les dépenses effectuées en devises à l'étranger n'ont été établies que sur la base d'un dollar à 6,30 frs,

– les compléments de crédits apportés par le jeu (en partie anticipé en 1982) du mécanisme correcteur change-prix ne seront budgétisés qu'en 1984,

– l'effet de la dépréciation du franc et de l'inflation étrangère sur les dépenses en capital n'a pas été pris en considération, puisqu'au contraire une partie des reports disponibles en crédits de paiement a été annulée.

Il apparaît, pour ces raisons, que les effets de la dépréciation du franc sur le budget des services diplomatiques et généraux ne pourront vraisemblablement pas être suffisamment corrigés en 1983.

Pourtant, l'augmentation du montant total des crédits de ce budget, compte tenu des 207 millions de francs ainsi mis en réserve, n'en est pas moins ramenée de 15,8 % (hors gaz algérien et transferts) à 13,8 %.

En prenant également en considération les augmentations de dotations qui ne correspondent qu'à de simples ajustements de crédits, il apparaît que les interventions réellement nouvelles financées par le titre IV ne portent que sur 121,5 millions de francs.

D'ores et déjà, pour l'exercice 1982, des mesures importantes d'économie ont dû être prises pour éviter des situations de cessation de paiement dans les services à l'étranger.

En effet, certains postes en attendant le prochain collectif, ne peuvent même plus payer leurs loyers ou leur abonnement télex, ce qui confirme les craintes exprimées l'an dernier par votre rapporteur devant l'insuffisante augmentation de certains chapitres (c.f. rapport de l'an dernier p. 30 et 31).

Il s'agit donc, malgré les apparences, d'un budget de rigueur étant donné les effets de la dépréciation de notre monnaie. Aussi, une grande sélectivité peut-elle être observée si l'on analyse de façon plus détaillée l'évolution des crédits.

b) Un budget sélectif

La rigueur de ce budget se manifeste par la rareté des créations d'emplois prévues, les redéploiements de crédits qui compensent la faiblesse des économies réalisées, la reconduction en francs courants ou la très faible augmentation de nombreuses dotations, enfin, le nombre réduit des mesures réellement nouvelles qui n'en sont que plus significatives.

1. La rareté des créations d'emplois prévues

a) Caractéristiques des dépenses de personnel des services diplomatiques et généraux

Les dépenses de personnel des services diplomatiques et généraux sont tout d'abord caractérisées par la dualité des services chargés de leur gestion puisqu'à côté de la Direction du personnel et de l'administration générale, existe, au sein de la Direction générale des relations culturelles, une division des conseillers et attachés culturels scientifiques et de coopération à l'étranger, chargée également des coopérants volontaires du service national actif (VSNA).

Ainsi, sont gérés d'un côté 4 054 agents titulaires et 2 190 contractuels à l'administration centrale et dans les services à l'étranger et, de l'autre côté, 20 647 personnes affectées à l'étranger dont 10 861 recrutées locaux.

La répartition de ces personnels est, en ce qui concerne les services diplomatiques et consulaires, la suivante :

	Services diplomatiques et consulaires			
	Titulaires	Contractuels	TOTAL	
Administration centrale	A	532	166	698
	B	356	200	556
	C	899	242	1141
	D	157	25	182
	Total	1944	633	2577
Services à l'étranger	A	649	12	661
	B	382	103	485
	C	1072	1254	2326
	D	7	168	175
	Total	2110	1537	3647
Total général	4054	2190	6224	

La pyramide hiérarchique des effectifs considérés semble ainsi caractérisée par :

– la grande proportion de personnels de catégorie supérieure (A) ou d'exécution qualifiée (C) ;

– le faible nombre des agents de catégorie B (secrétaires administratifs secrétaires de chancellerie et chiffreurs) et D.

Pour la Direction générale, la récapitulation des personnels peut être faite selon le tableau suivant.

PERSONNELS DE LA DIRECTION GENERALE DES RELATIONS CULTURELLES EN MISSION A L'ETRANGER POUR UNE DUREE SUPERIEURE A TROIS MOIS (AU 1182)

Service et mode de rémunération Régions géographiques	Services centraux des ambassades	Service des échanges culturels	Serv. de l'enseig. et des éch. linguist.	Services sciences tech., développement	TOTAL	dont :		
						Rémunérés intég. par le M.R.E.	Rémunérés part. par le M.R.E.	Rémunérés localement
Europe	223	1 138	2 459	35	3 855 ^{18,7 °}	1 300	159	2 396
Proche et Moyen-Orient	66	183	626	115	990 ^{4,8}	531	108	351
Afrique du Nord	236	151	7 653	3 258	11 298 ^{54,7 °}	1 928	5 511	3 859
Afrique sud Sahara	48	53	447	142	690 ^{3,3 °}	427	84	179
Asie-Océanie	72	136	796	102	1 106 ^{5,4}	653	17	436
Amérique du Nord	111	–	1 168	120	1 399 ^{6,8 °}	206	86	1 107
Amérique centr. et Sud	111	44	897	257	1 309 ^{6,3 °}	851	171	287
TOTAL	867 ^{4,2 °}	1 705 ^{8,3}	14 046 ^{68 °}	4 029 ^{19,5 °}	20 647 ^{100 °}	5 896 ^{28,6}	6 136 ^{29,7 °}	8 615 ^{41,7 °}

On note la forte concentration des effectifs dans la région du Maghreb (54,7 %) et le pourcentage élevé, par rapport au total, des enseignants et attachés linguistiques (68 %).

La proportion des dépenses de personnels dans l'ensemble des moyens des services (76,41 %, soit 2,9 milliards sur 3,8) est caractéristique du budget des services diplomatiques et généraux.

Une autre originalité de ces dépenses provient de l'imputation d'une partie d'entre elles sur le titre IV, en ce qui concerne le financement de programmes de coopération de durée variable supposant l'emploi de V.S.N.A. ou d'experts en mission.

Cette particularité n'est du reste que moyennement appréciée par la Direction générale, malgré la souplesse de gestion qu'elle autorise, car les dépenses concernées augmentent en général à un rythme plus rapide que celui des chapitres correspondants, ce qui réduit de plus en plus les possibilités d'utiliser ces dotations pour financer d'autres interventions.

Enfin, une dernière caractéristique des dépenses de personnel des services diplomatiques et généraux a déjà été étudiée : il s'agit, pour les agents autres que les auxiliaires étrangers, de la compensation, par le mécanisme « Change-prix », de la perte de leur pouvoir d'achat résultant de la dépréciation du franc et de l'inflation locale. Cette compensation n'empêche évidemment pas ces mêmes agents de bénéficier des majorations ordinaires de traitement de la fonction publique.

b) Principaux problèmes rencontrés et politique du personnel suivie

En dehors des remous que suscite la réforme en cours du Ministère des relations extérieures et qui sera évoquée plus loin dans ce rapport, les principales difficultés rencontrées tiennent :

- aux possibilités réduites de promotion interne par accès à un corps supérieur ;
- aux déroulements des carrières, qui pour certains corps, comme celui des secrétaires, adjoints et attachés d'administration centrale, sont parmi les plus lents de la fonction publique ;
- aux insuffisances d'emplois de catégorie B par rapport aux besoins ;
- aux avantages sociaux des contractuels qui sont inférieurs, dans les services à l'étranger, à ce qu'ils sont à l'administration centrale ;

– enfin, à la situation des agents contractuels de nationalité française recrutés dans le pays d'affectation qui perçoivent une indemnité de résidence moins élevée que leurs collègues et ne bénéficient pas de la prise en charge de leurs frais de voyage.

La Direction du personnel, en même temps qu'elle s'attache à résoudre progressivement ces différents problèmes, en négociation avec les intéressés, pratique une politique d'ouverture sur l'extérieur, tendant à assurer une certaine diversité dans les recrutements et à encourager les détachements d'agents désireux d'élargir leur expérience.

Elle vise également à favoriser une meilleure circulation de l'information dans tout le ministère et à accorder davantage de responsabilités aux personnes qui traitent effectivement les dossiers, tout en menant une politique active de formation continue des agents.

c) Les créations d'emplois en 1982 et 1983

438 emplois avaient été créés en 1982 dans les services diplomatiques et consulaires et 102 à la Direction générale des relations culturelles (voir rapport de l'année dernière).

Malgré les besoins qui subsistent, notamment en ce qui concerne les personnels de catégorie B, seules 8 créations nettes d'emplois seront effectuées en 1983 dans les services du chiffre et de l'état civil.

Il s'agit d'un emploi de chiffreur pour le service des communications et de sept emplois d'adjoints administratifs pour le service de l'état civil.

Par ailleurs, 4 autres créations de postes (un interprète officiel et un informaticien à l'administration centrale et deux assistantes sociales dans les postes diplomatiques ou consulaires) sont gagées par la suppression de six emplois (quatre secrétaires des affaires étrangères et deux agents contractuels de catégorie B) dans les services à l'étranger.

On doit noter, d'autre part, la création de 27 emplois en raison de la titularisation de vacataires (50 vacations supprimées) et la titularisation de 237 agents de catégories C et D à l'administration centrale.

Enfin, deux emplois de chargés de mission de 1ère catégorie sont transférés du budget des charges communes pour la cellule chargée de la rationalisation des choix budgétaires, tandis que dix emplois sont trans-

formés (7 à l'administration centrale et 3 dans les services à l'étranger)
au titre de l'extinction de certains corps.

RÉCAPITULATION DES CRÉATIONS D'EMPLOIS EN 1983

CRÉATIONS		SUPPRESSIONS
<u>Créations nettes</u>		
+ 1 chiffreur	← →	0
+ 7 adjoints administratifs	← →	0
<u>Créations gagées</u>		
+ 1 interprète officiel		- 4 secrétaires des affaires étrangères
+ 1 informaticien		- 2 agents contractuels catégorie B
+ 2 assistantes sociales à l'étranger		
= 4	← →	= 6 (équivalents à 4 en points d'indices)
<u>Transformations</u>		
+ 27 agents catégories C et D	← →	- 50 vacances
+ 237 agents C et D	← →	- 237 agents non titulaires
<u>Transferts</u>		
+ 2 chargés de mission de première catégorie	← →	- 2 au budget des charges communes

2. Des redéploiements de crédits qui compensent la faiblesse des économies réalisées

a) des économies réelles peu nombreuses

Etant donné les caractéristiques du budget des services diplomatiques et généraux qui ont déjà été décrites (poids des dépenses de personnel et sensibilité aux fluctuations monétaires), les possibilités d'économies qu'il comporte sont peu nombreuses.

Aussi une seule véritable mesure de ce type a-t-elle été décidée en 1983 :

Il s'agit d'un relèvement du taux des retenues sur les rémunérations des agents logés à l'étranger qui ne permet qu'une diminution de dépenses de 1,798 million de francs.

Par ailleurs, un meilleur ajustement aux besoins réels des dotations destinées d'une part au paiement, par le ministère, des cotisations sociales dont il est redevable, et d'autre part, au versement d'indemnités résidentielles aux agents de l'administration centrale, permet de réduire, respectivement, de 11,6 millions de francs et de 2,5 millions de francs les chapitres correspondants (33.90 et 31.91).

La sélectivité de ce budget, à défaut d'autres économies, se manifeste par des redéploiements de crédits.

b) des mesures financées par redéploiement de crédits

Trois des principales actions prioritaires de ce budget qui seront évoquées plus loin dans ce rapport sont financées partiellement par des redéploiements de crédits, dont certains correspondent à la consolidation d'annulations décrétées en 1982.

Ainsi :

– L'accroissement des contributions internationales bénévoles de la France entrant dans l'aide publique multilatérale au développement est financé, à hauteur de 7,5 millions de francs, par une réduction des crédits consacrés à l'enseignement élémentaire et secondaire français à l'étranger (ch. 42.26) et aux échanges scientifiques, techniques et universitaires (ch. 42.28, article 10).

- L'augmentation de 30 millions de francs des dépenses d'accueil de stagiaires militaires étrangers est couverte, dans la limite de 8,5 millions de francs, par la consolidation d'annulations de crédits ayant affecté, en 1982, les chapitres d'action culturelle (enseignement, échanges culturels, sciences techniques et développement).

REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS DÉCIDÉS EN 1983

Origine	Total	Bénéficiaire	Total
Ch. 42.26 art. 10 (enseignement élémentaire et secondaire)	- 3,750 MF		
Ch. 42.28 art. 10 (échanges scientifiques, techniques et universi- taires)	- 3,750 MF		
	<hr/>		
	- 7,500 MF	ch. 42.32 (contributions bénévoles)	+ 7,500 MF
Ch. 42.26 art. 10 (enseignement élémentaire et secondaire)	- 0,750 MF		
art. 20 (échanges linguistiques)	- 0,750 MF		
ch. 42.27 art. 40 (industries culturelles)	- 1 MF		
Ch. 42.28 art. 10 (échanges scientifiques, techniques et universi- taires)	- 6 MF		
	<hr/>		
	- 8,500 MF	ch. 42.29 art. 20 (formation de stagiaires militaires étrangers)	+ 8,500 MF

– Enfin, la suppression de la subvention de 3,5 millions de francs versée à la SOMERA (Société Monégasque de Radiodiffusion) vient atténuer l'effet de la mesure nouvelle de 30 millions de francs inscrite au chapitre 42.03 pour le financement de notre programme d'action radiophonique extérieure.

Si donc les économies sans contrepartie sont peu nombreuses dans ce budget, celle qui servent à gager des dépenses sont en revanche plus importantes.

Mais la sélectivité imposée par la rigueur budgétaire apparaît également dans le nombre des dotations qui stagnent ou ne sont pas augmentées à proportion de l'inflation.

3. Beaucoup de dotations, soit reconduites en francs courants, soit très faiblement augmentées.

Les dotations en stagnation ou en très faible augmentation sont relatives aux dépenses de fonctionnement de l'administration centrale, aux actions « Presse et information » et « Assistance et solidarité » ainsi qu'aux chapitres « échanges culturels » et « sciences, techniques et développement ».

a) le stagnation des moyens de fonctionnement de l'administration centrale

Le tableau suivant témoigne de l'austérité à laquelle se trouve soumise l'administration centrale des services diplomatiques et généraux.

Fonctionnement de l'administration centrale	1982	1983	83/82
ch. 34.01 Frais de déplacement	64,60 MF	69,66 MF	+ 7,6 %
ch. 34.02 Matériel	36,6 MF	36,6 MF	+ 0 %
ch. 34.04 Frais de réception courantes . . .	17,35 MF	17,35 MF	+ 0 %
ch. 34.05 Achat de matériel informatique	2,06 MF	2,06 MF	+ 0 %
ch. 34.06 Autres dépenses informatiques .	6,5 MF	6,5 MF	+ 0 %

Une telle rigueur, qui s'explique par la priorité donnée à la compensation de la dépréciation du franc dans les services à l'étranger créera des difficultés pour faire face à des dépenses courantes d'entretien (locaux et véhicules) et entraînera des retards dans la réalisation du schéma directeur informatique du ministère.

b) les crédits de l'action Presse et information

L'augmentation du chapitre 42.02 « Diffusion générale d'informations et de documentation » n'est que de 4,45 % en 1983 ce qui devrait rendre difficile le maintien des moyens des services de Presse des missions diplomatiques et consulaires ainsi que celui des abonnements aux journaux et agences de Presse.

c) les crédits de l'action « Assistance et solidarité »

En dépit de :

– la création de 4 emplois à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (400.000 F)

– un redéploiement interne au chapitre 46.92 permettant d'augmenter de 1 million de francs les moyens de fonctionnement du Conseil supérieur des Français de l'étranger

– et une mesure nouvelle de 1,5 million de francs destinée à apporter sur place une aide aux réfugiés à l'étranger,

les crédits de l'action Assistance et solidarité ne progressent, globalement, que de 9,2 %.

S'agissant tout d'abord, de l'aide à nos compatriotes expatriés, les crédits destinés à l'entretien des cimetières français à l'étranger, au comité d'entraide aux Français rapatriés et à la sécurité des Français à l'étranger sont seulement reconduits en francs courants.

Le redéploiement de 1 million de francs évoqué ci-dessus entraîne une diminution de 50 % du fonds de secours pour les Français de l'étranger, compensée par une augmentation de 26,8 % des crédits du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Enfin, les frais de rapatriement et les crédits d'assistance aux Français de l'étranger augmentent, respectivement, de 8 % et de 7,4 %.

Concernant, ensuite, l'assistance aux réfugiés étrangers, mise à part la mesure nouvelle de 1,5 million de francs mentionnée ci-dessus, les crédits destinés au comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés ainsi qu'à la ligue pour l'adaptation du diminué physique au travail sont stagnants.

La dotation du service social d'aide aux émigrants ne s'accroît que de 7,9 %, ce qui paraît nettement insuffisant, eu égard à la progression constante du nombre de personnes susceptibles d'être secourues par cet organisme.

Quant à l'aide d'urgence à des pays étrangers, elle n'est, en apparence, pas augmentée mais il s'agit d'un chapitre provisionnel dont les crédits peuvent donc être majorés en cours d'exercice budgétaire si le besoin s'en fait sentir.

d) les chapitres « échanges culturels » et « sciences, techniques et développement »

Les moyens d'intervention des 3 principaux services de la Direction Générale des Relations culturelles (échanges culturels, enseignement et échanges linguistiques, sciences, techniques et développement) ont été regroupés dans 3 chapitres qui, contributions mises à part, constituent les plus grosses dotations du budget des services diplomatiques et généraux (avec respectivement, en 1983, 788 millions de francs, 322 millions de francs et 882,28 millions de francs).

Les dépenses du chapitre 42.26 consacrées à l'enseignement et à la promotion du français ainsi qu'aux échanges linguistiques présentent un caractère plus incompressible que celles des deux autres chapitres dans la mesure où il s'agit du fonctionnement d'un réseau lourd d'établissements d'enseignement à l'étranger et de la rémunération des personnels attachés à ces établissements.

D'autre part ces dépenses peuvent être jugées prioritaires par rapport à celles des autres services de la Direction Générale car elles concernent la scolarisation des enfants français à l'étranger, condition du développement de notre présence dans le monde, ainsi que notre politique linguistique.

En revanche les deux autres mastodontes budgétaires que sont le chapitre des échanges culturels et celui consacré aux sciences et techniques et à l'aide au développement, constituent souvent des cibles privilégiées en période d'austérité budgétaire.

En effet, il est tout d'abord tentant de limiter leur progression en pourcentage car celle-ci, en raison du volume des dépenses concernées, a toujours un impact important sur l'évolution globale du budget.

En outre votre rapporteur a le sentiment que le caractère très agrégé de chacun des articles de ces chapitres (la ventilation des dépenses en termes de moyens d'intervention n'intervenant qu'au niveau des paragraphes) facilite leur utilisation dans des opérations de redéploiement au profit d'autres dotations.

Pour ces raisons, ces deux chapitres, bien qu'ayant déjà été augmentés nettement moins que la moyenne des dépenses du budget des services diplomatiques et généraux en 1982, ont subi des annulations en cours d'année et ne progressent que de 5,38 % et de 6,9 % en 1983.

	82/81	Progression moyenne du budget des Services diplomatiques et généraux	83/82	Progression moyenne du budget des Services diplomatiques et généraux
Chapitre 42.26 : Enseignement, promotion du français et échanges linguistiques	+ 17,9 % (664,7 MF)	+ 20,2 %	+ 18,5 % (788 MF)	15,8 %
Chapitre 42.27 : Echanges culturels	+ 15,6 % (305,6 MF)	20,2 %	5,38 % (322 MF)	15,8 %
Annulation :	- 0,625 MF			
Chapitre 42.28 : Sciences, Techniques et Développement Échanges universitaires	+ 16,4 % (825,37 MF)	20,2 %	+ 6,9 % (882,28 MF)	15,8 %
Annulation :	- 28 MF			

Il se confirme d'après ce tableau que :

- le chapitre 42.26 (Enseignement, promotion du français et échanges linguistiques) est mieux traité que les deux autres chapitres de la Direction Générale

- l'augmentation de ces derniers est nettement moins forte que celle de l'ensemble des crédits des Services diplomatiques et généraux, l'écart s'aggravant et approchant même les 10 points en 1983

- cela n'a pas empêché le chapitre 42.28 (Sciences, Techniques et Développement) de subir en cours d'année une amputation de 28 millions de francs (c.f. plus loin).

Votre rapporteur regrette le caractère fragmentaire, voir l'absence de réponse, dans le cas du chapitre 42.28, aux questions qu'il avait posées à la Direction Générale concernant les conséquences de ces insuffisantes augmentations de crédits.

Tout au plus lui a-t-il été indiqué que la division Recherche sur les Civilisations avait dû renoncer à publier les résultats d'un grand nombre de recherches archéologiques et à faire participer des chercheurs français à des congrès et colloques internationaux. Il lui a également été précisé que les perspectives étaient sombres pour 1983 -ce dont il se serait douté- en raison de la progression de 4,66 % seulement des crédits consacrés aux échanges artistiques (article 30).

Les grandes priorités pour 1983 et les années ultérieures devraient conduire à privilégier la défense de la langue française et, sur le plan géographique, nos échanges avec l'Afrique francophone et l'Amérique latine, d'une part et l'affirmation de l'identité culturelle européenne d'autre part.

La marque de la sélectivité de ce budget se manifeste enfin par la rareté des mesures réellement nouvelles qui contraste avec les nombreux cas, décrits ci-avant, de réduction, ou de faibles augmentations de crédits et rend ces mesures d'autant plus significatives.

4. Des mesures réellement nouvelles d'autant plus significatives qu'elles sont moins nombreuses

a) Peu de mesures réellement nouvelles

Beaucoup des mesures nouvelles inscrites dans ce budget en ce qui concerne les chapitres finançant le fonctionnement de nos services à l'étranger (services diplomatiques et consulaires et services culturels) n'ont pour objet, comme il a été montré, que de compenser les effets de la dépréciation du franc.

Ainsi les augmentations de crédits correspondantes, qui sont assez largement supérieures à celles consenties, pour des dépenses identiques, à l'administration centrale, ne reflètent pas de véritables priorités mais seulement le souci de sauvegarder, dans une certaine mesure, les moyens d'action des postes ou la nécessité de procéder à certains rattrapages (rémunération de personnes à utilisation permanente). Le tableau ci-dessous témoigne de cette évolution.

	1982	1983	1982/83
Services à l'étranger			
Chapitre 31.97 Personnels à utilisation permanente	115,4 MF	148,39 MF	+ 28,5 %
Chapitre 34.11 Frais de déplacement ..	116,65 MF	142,49 MF	+ 22 %
Chapitre 34.12 Matériel	197,8 MF	233,8 MF	+ 18,1 %
Chapitre 34.91 Loyers, taxes et impôts .	95,6 MF	116 MF	+ 21,3 %

Il est à remarquer que cet ajustement des dotations aux effets de la dépréciation de notre monnaie s'est fait, en ce qui concerne les loyers, taxes et impôts, pour plus de la moitié, en mesures acquises, ce qui prouve, dans ce cas comme dans d'autres, qu'il ne s'agit pas d'un choix mais bien d'une mesure imposée par les circonstances.

b) Des priorités significatives déjà manifestées en 1982 ou dégagées à partir de 1983.

Etant donné le poids des dépenses de personnel dans ce budget et les effets conjugués de la dépréciation du franc et de l'austérité budgétaire, les priorités, peu nombreuses, retenues n'en sont que plus significatives.

Certaines d'entre elles avaient déjà été prises en compte par la loi de finances pour 1982, d'autres seront plus particulièrement poursuivies, ou relancées, à partir de 1983.

– Les priorités déjà manifestées en 1982 concernent l'aide publique au développement et la sécurité des agents et des postes à l'étranger.

● **L'aide publique au développement**

Les crédits d'aide publique au développement que comporte le budget avaient augmenté de 29 % en 1982, sous l'effet, notamment, d'une progression, dans ce domaine, de près de 60 % de nos contributions internationales.

Une tendance à un renforcement de l'aide multilatérale par rapport à l'aide bilatérale s'était ainsi manifestée.

En 1983, le chapitre 42.28 consacré aux échanges universitaires, scientifiques et techniques et à l'aide au développement ne progresse que de 6,9 % après avoir été amputé de 28 MF dans le courant de l'année 1982.

Cependant, une mesure nouvelle de 10 MF est prévue à l'article 10 de ce chapitre pour l'octroi de bourses au titre « des échanges et de l'aide au développement en matière scientifique, technique et universitaire ».

D'autre part, un crédit de 65,4 MF (dont 7,5 MF financés par redéploiement) est destiné à l'accroissement de nos contributions internationales bénévoles entrant dans l'aide publique au développement ainsi qu'à la couverture sociale des volontaires des organisations non gouvernementales (exemple : « Médecins du monde » ; « Hôpital sans frontière »).

Enfin, au titre des dépenses en capital (chapitre 68.80 : Aide extérieure) :

– 57 MF en autorisations de programme et 44,8 MF en crédits de paiement sont prévus pour la construction de centres de formation professionnelle en Algérie ;

– 22,8 MF en autorisations de programme et 17 MF en crédits de paiement doivent contribuer au financement de diverses opérations d'aide technique (télévision en Tunisie, extension d'un laboratoire vétérinaire au Botswana, médecine vétérinaire en Ethiopie, études du B.R.G.M. (Bureau de recherches géologiques et minières) en Guinée et au Soudan, développement des cultures vivrières, études des sols et des ressources en eau au Nicaragua).

Les mesures qui viennent d'être décrites témoignent de la poursuite en 1983 des objectifs du Gouvernement tendant d'une part à accroître de façon significative nos contributions aux organisations d'aide multilatérale au développement et, d'autre part, à promouvoir l'aide aux pays les moins avancés.

● La sécurité des agents et des postes à l'étranger

Le renforcement de la sécurité des agents et des postes à l'étranger fait partie depuis longtemps des priorités des services diplomatiques et généraux puisqu'il s'agit d'un objectif qui avait été inscrit dans le plan de cinq ans de redressement des moyens du ministère des Affaires étrangères.

Récemment, la loi de finances rectificative pour 1981 et la loi de finances pour 1982 ont permis le recrutement de 99 gardes de sécurité supplémentaires.

Par ailleurs, il a été décidé de doter les postes les plus exposés de véhicules blindés mais l'application de cette mesure a été retardée en raison de l'absence de modèles français offrant des garanties satisfaisantes.

Néanmoins, trois véhicules de ce type ont pu être mis en service et quatre ont été commandés en 1982.

Concernant plus particulièrement l'amélioration de la sécurité des locaux, une enquête a été lancée auprès de nos 140 postes à l'étranger afin de permettre une définition des besoins prioritaires et un programme pluriannuel a été établi.

Ce programme distingue les protections dites « classiques » (barraquage des issues, blindage des portes, serrures spéciales, guichets pare-balles, protection des documents dans des armoires fortes...) qui pourraient être mises en oeuvre assez rapidement dans tous les postes, des protections dites « lourdes » qui sont beaucoup plus coûteuses (sas de sécurité, caméras, systèmes infrarouges, cages de Faraday pour les émissions du chiffre, chambres sourdes pour les réunions, etc...).

En 1983 ont été prévues :

- l'acquisition de 30 nouveaux véhicules blindés (d'où l'augmentation de 42,8 % de l'article 20 du chapitre 34.92 : achat et entretien du matériel automobile dans les services diplomatiques et consulaires) ;

- l'inscription de 13,5 MF au chapitre 34.12 (matériel) pour l'achat et la mise en place de divers dispositifs de sécurité ;

- enfin, l'ouverture de 6 MF en autorisations de programme et en crédits de paiement à l'article 30 du chapitre 57.10 (immeubles diplomatiques et consulaires) au titre du renforcement de la sécurité des postes (en dehors des efforts spécifiques consentis en ce qui concerne les bâtiments nouveaux).

- A côté de ces anciennes priorités qui demeurent poursuivies, en apparaissent de nouvelles que la loi de finances initiale pour 1982 n'avait pas encore reconnues. Il s'agit, par ordre d'importance, de la relance de notre coopération avec l'Algérie qui s'inscrit dans le cadre d'un effort global d'approfondissement de nos liens avec les pays arabes, de notre action internationale en matière de recherche, de notre coopération militaire avec des Etats étrangers et, enfin, de notre action radiophonique extérieure.

● La coopération avec l'Algérie et les pays arabes

Le caractère particulier de l'aide que représente la prise en charge budgétaire d'une partie du coût du gaz algérien justifie l'inscription des crédits correspondants dans l'action « Interventions de politique internationale » du bleu des services diplomatiques et généraux.

Il s'agit, en outre, comme il a été montré, d'une dépense considérable (1 400 MF en 1983) qui a un impact très important sur le total du budget du ministère des Relations extérieures et attend d'être transférée

de la section I (services diplomatiques et généraux) vers la section II (coopération) de ce budget.

Deux autres mesures de coopération avec l'Algérie (d'un montant beaucoup plus modeste) sont prévues en 1983, concernant, d'une part, la construction de centres de formation professionnelle dans ce pays (34,26 MF en AP et 27,7 MF en CP) et, d'autre part, l'accueil en France de stagiaires militaires algériens (8,5 MF financés par un redéploiement en provenance des chapitres 42.26, 42.27 et 42.28).

Cet effort semble participer d'une politique d'approfondissement de nos liens avec les pays arabes en général et le Maghreb en particulier dont témoignent :

- la construction à Paris d'un institut du monde arabe (59,5 MF en AP et 18 MF en CP) ;

- le développement de notre présence télévisuelle dans les Etats concernés (Bureau de Beyrouth, journal télévisé français en Jordanie, présence à la télévision d'Abou Dhabi, vente de programmes et de films à la télévision égyptienne, 2ème chaîne tunisienne...);

- l'orientation de notre coopération militaire (voir plus loin).

La poursuite de cette priorité géographique s'accompagne de la manifestation d'autres priorités sectorielles.

● La recherche

La création, déjà évoquée dans ce rapport, d'une action « budget civil de recherche » et l'augmentation de 126,7 MF (soit + 26 %) des crédits que regroupe cette action, témoignent de la priorité qui lui est accordée en 1983.

Cette progression est due principalement au relèvement de 27 % (soit + 121,6 MF) de nos contributions obligatoires à des organisations scientifiques internationales.

Cependant, seul l'article 30 du chapitre 42.28 consacré exclusivement aux opérations relevant de l'enveloppe interministérielle de recherche, progresse de façon honorable (+ 15,8 %) tandis que les articles 10 et 20 qui prennent en charge les autres opérations de coopération scientifique et technique ne connaissent qu'un accroissement médiocre (+ 7,6 % et + 1,46 %).

Le Directeur général des Relations culturelles, M. Jacques Thibau, estime qu'un effort considérable reste à accomplir pour que la France dispose d'un instrument de relations internationales à la mesure de la politique ambitieuse et audacieuse de la recherche qu'elle mène sur le plan national (il souligne par exemple l'insuffisance de nos échanges avec le Japon).

Il souhaite que cet effort s'accompagne d'actions en faveur du français langue scientifique internationale et d'une participation accrue de la France au réseau des relations scientifiques et techniques internationales.

Il reproche enfin à l'ancien service sciences-techniques et développement, tout à la fois d'avoir manqué de rigueur et de précision dans les demandes et directives qu'il adressait aux attachés et conseillers scientifiques, et de ne pas avoir défini une véritable politique d'exploitation et de diffusion des informations fournies par les postes.

● La coopération militaire

L'aide militaire financée par le budget des services diplomatiques et généraux se présente essentiellement comme un outil de formation qui comporte :

- l'accueil de stagiaires étrangers en France ;
- l'envoi d'assistants techniques, instructeurs, à l'étranger.

A chacune de ces deux formes d'action, correspond une ligne budgétaire spécifique à l'intérieur du chapitre concerné qui, en 1983, doit évoluer de la façon suivante :

	1982	1983	1983/82
Chapitre 42.29 Formation et assistance technique dans le domaine militaire			
Article 10 Assistance technique	81,8 MF	89,16 MF	+ 7,2 MF
Article 20 Formation des stagiaires militaires étrangers	15 MF	45 MF	+ 30 MF
TOTAUX	96,9 MF	134,2 MF	+ 37,27 MF

Un effort tout particulier est ainsi consenti en faveur de l'accueil en France de stagiaires militaires étrangers.

Toutefois, le ministère considère que le triplement de la dotation de l'article 20 ne constitue qu'une simple mise à niveau devant lui permettre de mener avec ses seules ressources (donc sans ingérence du ministère de la Défense) son propre programme de stages.

Dans les temps actuels de rigueur budgétaire, l'inscription d'une mesure nouvelle de 30 MF n'en traduit pas moins, en tout état de cause, une réelle priorité.

Le choix d'une telle priorité est au demeurant justifié par le fait que l'assistance technique militaire, en même temps qu'elle concourt à la promotion de notre langue, peut permettre de nous attirer les sympathies des pays du tiers monde dont est originaire la grande majorité des officiers étrangers que nous formons.

Sur un total de 132,5 MF de dépenses envisagé en 1983, 108,9 MF, soit plus de 80 %, concernent des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, ce qui apporte une preuve supplémentaire de l'attention particulière de la France vis-à-vis du monde arabe.

Les priorités sectorielles et géographiques de ce budget se recourent donc dans ce domaine particulier qu'est celui de la formation et de l'assistance technique militaire.

● L'action radiophonique extérieure

Le soutien apporté à la stratégie audiovisuelle de notre pays est présenté par M. Jacques Thibau comme l'une des deux premières priorités, avec la défense de la langue française, du budget des Relations culturelles extérieures.

La création, en accord avec cet objectif, d'une direction de la communication, responsable de toutes les actions menées par le ministère en matière de télévision et de radiodiffusion (émissions en direct et émissions enregistrées), ainsi que l'augmentation de 120 % (+ 26,5 MF) de l'article 10 du chapitre 42.03 (émissions radiophoniques en direct vers l'étranger), apportent une très grande satisfaction à votre rapporteur.

Celui-ci avait en effet particulièrement déploré l'an dernier l'insuffisance des moyens consacrés à notre action radiophonique extérieure.

La nouvelle Direction de la communication devrait donc disposer en 1983 d'un budget appréciable se décomposant comme suit :

I ACTION RADIOPHONIQUE EXTERIEURE.....	
A. Emissions en direct (chapitre 42.03)	
1) Services votés	21,5 MF
2) Mesures nouvelles	+ 30 MF
Suppression de la subvention versée à la SOMERA	-3,5 MF
B. Emissions enregistrées	8,6 MF
II AUTRES ACTIONS AUDIOVISUELLES	
(Télévision, téléthèques, cinéma, enseignement du français, équipements audiovisuels, etc...)	
Chapitre 42.27 article 40	130 MF (estimation)
TOTAUX	186,6 MF

Somme à laquelle devraient s'ajouter, pour les émissions de radio en direct vers l'étranger, 59 MF prélevés par préciput sur la redevance de télévision (dont 40 MF au titre de mesures nouvelles) et 124,109 MF transférés des services de coopération pour les actions audiovisuelles dans les pays d'Afrique Noire francophone (ces services devraient également contribuer à hauteur de 19,6 MF au financement des programmes prévus pour 1983 par les services diplomatiques et généraux).

Le ministère de la Communication, de son côté, a apporté une dotation en capital de 32 MF pour la constitution de la nouvelle société Radio France Internationale.

107 MF sont donc disponibles en 1983, au titre du budget des services diplomatiques et généraux (chapitre 42.03) et de la redevance, pour permettre à la nouvelle Direction de la communication de prendre le relais de la D.S.I.P. (Direction des services d'information de presse) en ce qui concerne l'aide à nos émissions en direct vers l'étranger.

En 1982, 18,5 MF ont été affectés à la Société Radio France (R.F.I.) pour la reconduction des 40 H 30 d'émissions quotidiennes diffusées en ondes courtes et en ondes moyennes vers l'étranger, qui se répartissent comme suit :

- 17 H 30 vers l'Afrique (Chaîne Sud de R.F.I.) ;
- 15 H 00 vers l'Europe de l'Est (Chaîne Est de R.F.I.) ;
- 5 H 00 vers la Côte-Est de l'Amérique du Nord (Chaîne Ouest de R.F.I.) ;
- 1 H 00 en allemand vers l'Allemagne ;
- 1 H 00 en espagnol vers l'Espagne ;
- 1 H 00 en portugais vers le Portugal.

3 MF ont d'autre part été affectés à la SOMERA, sous la forme d'une subvention de fonctionnement pour ses 17 heures d'émissions quotidiennes diffusées en ondes moyennes, à partir de Chypre, vers la partie orientale du bassin méditerranéen.

Des compléments de crédits en provenance du chapitre 42.27 ont permis, d'une part, de lancer, par anticipation, 6 heures d'émissions journalières et 1 H 20 d'émissions hebdomadaires supplémentaires (en polonais ; en portugais vers l'Angola, le Mozambique et le Brésil ; en espagnol vers l'Amérique latine ; et en français sur la chaîne Sud) et, d'autre part, d'amorcer le démarrage des mesures nouvelles prévues en 1983.

Celles-ci – sous réserve d'arbitrages du Premier Ministre – devraient permettre de lancer 5 H 30 d'émissions journalières supplémentaires (notamment en anglais vers l'Afrique orientale, l'Océan Indien et le Moyen-Orient et en arabe vers le Maghreb et le Proche-Orient).

Par ailleurs, doit être lancée, en 1983, la construction d'émetteurs :

- en Guyane (MONTSINERY : 60 MF d'AP jusqu'en 1984, 36 MF de CP en 1983, financés à égalité par la redevance et le budget des services diplomatiques et généraux) ;

- à La Réunion ou à Nouméa, en Nouvelle-Calédonie (6 MF).

La subvention versée à la SOMERA sera supprimée l'année prochaine malgré les observations de la Cour des comptes soulignant, dans son dernier rapport sur les entreprises publiques, que cette aide, ramenée de 6,5 MF en 1981 à 3 MF en 1982, ne permettait déjà pas à la société d'assurer son équilibre d'exploitation.

Cette suppression ne semble pas cohérente avec la décision prise en 1980 de permettre à la SOMERA, moyennant une subvention d'équipement de 25 MF, de poursuivre la diffusion de ses programmes jusqu'en l'an 2 000 (memorandum signé avec le Cyprus Broadcasting). Une telle décision semblait en effet reconnaître que la SOMERA participait à l'exercice d'une mission de service public, ce qui supposait, par la suite, que l'Etat se préoccupe des moyens dont la société pouvait disposer pour l'accomplissement de sa tâche.

Malgré cette suppression de la subvention versée à la SOMERA, l'amorce d'un redressement, par l'inscription d'une mesure nouvelle de 26,5 MF, des moyens consacrés par le budget des services diplomatiques généraux à notre action radiophonique extérieure, n'en est pas moins évidente et appréciable.

Beaucoup reste à faire cependant pour réaliser les objectifs du plan quinquennal soumis à un conseil interministériel, le 1er mars 1982, par le nouveau directeur de Radio France Internationale, M. Henri Bourges. Ce dernier a, en effet, prévu que R.F.I. émettrait en 1987 en 17 langues sur l'ensemble de l'Afrique, ainsi que l'Amérique latine, l'Asie et le Proche-Orient, son volume d'émission passant de 125 heures à 739 heures par semaine et son budget annuel de 80 MF à près de 400 MF (en francs constants).

Au cours de cette présentation – qui s'achève – des crédits figurant dans le « bleu » des services diplomatiques et généraux pour 1983, votre rapporteur a évoqué, brièvement, une partie des problèmes que posent les réformes de structures du ministère des Relations extérieures en même temps qu'il a esquissé quelques remarques portant sur l'insuffisante augmentation de certains chapitres ou des anomalies constatées dans la présentation et l'exécution des dépenses.

L'objet de la prochaine partie de ce rapport est de permettre le développement de ces observations.

DEUXIEME PARTIE

LES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES PROPOSEES, LES INSUFFISANCES BUDGETAIRES CONSTATEES ET LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES

I.- LES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES PROPOSEES.

Il convient de distinguer, par commodité de présentation et bien qu'il s'agisse de problèmes liés, les difficultés que crée la nouvelle répartition des compétences entre la Direction générale des Relations culturelles et les services de coopération, de celles que provoque la restructuration de cette Direction.

A. LES PROBLEMES POSES PAR LA NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA DIRECTION GENERALE DES RELATIONS CULTURELLES ET LES SERVICES DE COOPERA- TION.

Bien que répondant à une intention cohérente, la réforme de la répartition des compétences entre la Direction générale et les services de coopération a buté sur deux difficultés tenant, d'une part, à la définition du contenu de la coopération avec les pays du tiers monde et, d'autre part, à la rivalité entre les deux administrations concernées.

Il semble à votre rapporteur que ces deux obstacles n'ont pas été entièrement surmontés, ce qui explique que le compromis réalisé ne soit pas pleinement satisfaisant.

1. Un objectif cohérent.

L'idée, en soi, de regrouper, au sein du ministère des Relations extérieures, tous les services chargés de la coopération avec le tiers monde, tout en continuant à pouvoir identifier les moyens correspondants dans le budget de ce ministère, paraît, à première vue, parfaitement cohérente et ne prête guère à la critique.

2. Des difficultés tenant à la définition de la notion de coopération et à la rivalité entre les services de la rue Lapérouse et de la rue Monsieur.

a) Le problème de la définition du contenu de notre coopération avec les pays du tiers monde.

La première difficulté de la réforme, liée au choix des critères de la nouvelle répartition des compétences entre les services concernés, a été celle de la définition de la notion de coopération.

Fallait-il y inclure nos relations culturelles avec les pays considérés ou seulement tout ce qui concourt le plus directement à leur développement économique ?

Etant donné les relations étroites existant entre coopération et échanges culturels, le risque était grand, en voulant séparer les deux notions, de les appauvrir chacune.

Ainsi, d'un côté, l'aide au développement pouvait sembler ne pas se préoccuper de la recherche d'un mieux être culturel des populations intéressées. De l'autre côté, l'enseignement du français dans le tiers monde et nos échanges culturels avec les pays concernés, risquaient de paraître considérés comme ne contribuant pas directement au développement de ces pays.

Selon la façon dont était tranché ce dilemme sur la définition du contenu de la notion de coopération, deux critères de répartition des compétences pouvaient être retenus :

– ou bien un critère purement géographique conduisant à regrouper tous les services chargés des relations avec le tiers monde sous tous leurs aspects,

– ou bien un critère essentiellement de compétences, plus difficile à mettre au point, aboutissant à ne regrouper que les services plus particulièrement chargés de certains aspects de l'aide au développement.

C'est ce dernier critère qui a été retenu car il permettait notamment de ménager plus facilement la susceptibilité des services rivaux de la rue Lapérouse et de la rue Monsieur.

b) Les difficultés liées à la rivalité entre les services de la rue Lapérouse et de la rue Monsieur.

Le sociologue français Michel Crozier, dans son ouvrage « La société bloquée » a présenté « le problème des difficultés de communication entre féodalités administratives » comme constituant « un obstacle contre lequel se brise généralement toute velléité de changement à l'intérieur du système traditionnel ».

Beaucoup de choses séparent la rue Monsieur de la rue Lapérouse à commencer par notre histoire administrative : les services de la coopération sont en effet issus d'un ancien ministère qui avait son existence autonome et dont les attributions, géographiquement limitées, étaient davantage héritées du passé colonial de la France que justifiées par de quelconques nécessités fonctionnelles.

Les personnels n'ont pas non plus le même statut ni les mêmes origines : alors que les fonctionnaires de la rue Monsieur appartiennent au corps des administrateurs civils auquel ont été intégrés les agents des cadres de la France d'outre-mer, les responsables de la Direction générale sont généralement, soit secrétaires des Affaires étrangères, soit issus du corps enseignant (Universités et Education nationale). Les systèmes de primes et de frais de déplacements ne sont pas non plus identiques dans les deux catégories de services. Les modes de gestion des coopérants à l'étranger sont également différents entre eux.

Deux entités administratives aussi distinctes ne pouvaient que se montrer jalouses de leurs prérogatives.

La rue Monsieur a ainsi cherché à préserver l'essentiel de ses compétences dans sa zone d'influence traditionnelle (Afrique noire francophone) tandis que la Direction générale se battait pour ne pas se faire dépouiller de toutes ses attributions dans le domaine des relations de la France avec les pays du tiers monde.

Ce combat de chaque administration pour le maintien de ses prérogatives traditionnelles à l'extérieur de nos frontières n'a pas empêché que soit prévue, à l'échelon central, afin d'affirmer l'unité du ministère des Relations extérieures, l'intégration des administrateurs civils des services de coopération dans le corps des secrétaires des Affaires étrangères.

Les crédits concernant les rémunérations et les moyens de fonctionnement des services du personnel de la Coopération et des Relations extérieures devraient, d'autre part, être regroupés, comme il a été vu, dans une même section du budget du ministère.

Cependant, l'affirmation de l'unité du ministère n'est pas complète, du moins dans l'immédiat, et la répartition des compétences entre les services de Coopération et ceux de la Direction générale apparaît comme le résultat d'un laborieux compromis qui n'est pas entièrement satisfaisant sur le plan de l'équilibre et de la logique.

3. Un compromis qui n'est pas entièrement satisfaisant.

a) Le choix d'un critère de répartition des compétences difficile.

Pour ne pas faire apparaître le ministre délégué chargé de la coopération comme un « ministre du tiers monde », il a été fait appel, pour distinguer les compétences de la Direction générale de celles des services de la rue Monsieur, à un critère à la fois géographique et matériel :

– Les services de coopération sont compétents dans tout le tiers monde mais seulement dans le tiers monde (critère géographique) ;

– La Direction générale demeure chargée, dans cette même zone géographique de l'enseignement du français et selon les programmes français, des échanges culturels et des échanges scientifiques dans les disciplines non liées au développement (critère matériel).

Une telle répartition des tâches n'est pas facile à préciser :

– de quels services par exemple dépendront les CEDUST (Centres de Documentation Universitaire Scientifique et Technique) implantés dans le tiers monde ?

– la géographie sera-t-elle considérée comme une discipline liée au développement ?

– qu'en sera-t-il d'autres sciences humaines comme la sociologie ou l'anthropologie ?

Dans ces conditions il apparaît regrettable que des exceptions aux principes posés viennent encore compliquer la tâche.

b) Des exceptions qui nuisent à la cohérence de la réforme et en rendent l'application difficile.

Le critère, à la fois géographique et matériel, choisi pour le partage des compétences entre la Direction générale et les services de Coopération, n'est déjà pas simple en lui-même.

Les principes posés en vertu de ce critère souffrent pourtant certaines exceptions ou certaines interprétations qui paraissent contestables.

C'est ainsi que :

– les enseignants de français en coopération dans les pays francophones d'Afrique noire continueront d'être gérés, par délégation de la Direction générale, par la rue Monsieur, la Direction n'étant qu'associée à la négociation des accords de coopération relatifs à l'enseignement du français dans cette zone géographique.

– l'adoption, dans cette même région, des projets culturels financés par le FAC (Fonds d'aide et de coopération) continuera de relever du Comité directeur de cet organisme.

– une interprétation restrictive du décret du 27 juillet 1982 a entraîné une curieuse distinction entre enseignement en français et enseignement du français en coopération pour ne laisser à la Direction générale que la responsabilité de l'appui aux écoles françaises et de l'enseignement de notre langue (le décret précité avait prévu pourtant que la direction du français serait chargée, au sein de la Direction générale, de « promouvoir le rayonnement de la langue française » et aurait « compétence pour tout ce qui concerne l'enseignement à l'étranger, selon les programmes français »).

S'il apparaît normal, par ailleurs, que les crédits de coopération dépensés à l'étranger soient classés dans une section distincte du budget du ministère des Relations extérieures et gérés séparément des autres crédits, il paraît plus difficile de justifier, au niveau des principes, si ce n'est pour des raisons pratiques, que le service du personnel de la Co-

pération conserve son identité au sein de l'administration centrale du ministère et demeure rue Monsieur.

Ces diverses exceptions aux principes posés, pourtant déjà complexes, donnent l'impression que le compromis réalisé entre la Direction générale et les services de Coopération constitue une cote relativement mal taillée.

Le compromis n'est pas équilibré : d'un côté les transferts de compétences et les crédits réalisés, entre services culturels et services de coopération, sont effectués de manière complète. En sens inverse, ces mêmes mouvements sont assortis de conditions et de réserves de compétence au profit de la rue Monsieur.

Ces réserves nuisent à la cohérence de la réforme et risquent d'en rendre l'application difficile.

Des problèmes délicats de coordination, notamment, ne manqueront pas de se poser.

c) Des réticences de la part des personnels concernés qui n'ont pas pour autant été surmontées.

Si tant est que les concessions faites aux services de coopération aient réussi à vaincre les réticences des personnels de la rue Monsieur, elles n'auront fait, par là même, qu'accroître le malaise des fonctionnaires de la Direction générale qui, comme il sera montré plus loin, ont d'autres raisons de se sentir mis en cause dans leurs compétences et leur rôle.

d) Les exigences du succès de la réforme.

Toute réforme administrative d'envergure au sein d'un ministère n'est pas nécessairement voué à l'échec comme le montre l'exemple de la restructuration réussie dans le passé du ministère de l'Agriculture.

Néanmoins, la présente réforme se heurte à une difficulté particulière du fait qu'elle affecte un ministère constitué par la juxtaposition de deux blocs hétérogènes (coopération et services diplomatiques et généraux).

Son succès exige :

– une concertation avec tous les intéressés,

- une coordination des services concernés,
- enfin, une programmation de la réforme qui devrait être achevée dans un délai limité.

Votre rapporteur ne s'attardera pas sur la nécessité d'une concertation avec les personnels intéressés qui apparaît à tous comme particulièrement évidente.

Il soulignera, en revanche, que l'exigence d'une coordination des services provient de ce que des tâches communes leur seront confiées : la Direction générale, par exemple, sera associée – comme il a été vu – à la négociation des accords de coopération concernant l'enseignement du français en Afrique noir francophone. Elle sera représentée au sein du Comité directeur du FAC.

Les services de Coopération et de Développement seront étroitement associés à la définition de l'action culturelle et des échanges culturels dans les pays en développement, notamment en matière de média ainsi qu'à la négociation des crédits de l'enseignement du français en Afrique noire francophone : **il importera donc, dans ces conditions, que le ministre des Relations extérieures et le ministre délégué prennent les mesures appropriées pour assurer, dans l'action quotidienne, une coopération efficace entre services associés.**

Quant à la programmation des grandes étapes de mise en oeuvre de la réforme et à la fixation d'une date assez rapprochée pour son achèvement, elle devrait permettre d'empêcher que les mesures provisoires de transition ne deviennent définitives et que, la résistance au changement l'emportant finalement, l'unité du ministère ne soit plus apparente que réelle.

A ces difficultés de mise en oeuvre du nouveau partage de compétences entre services culturels et services de coopération s'ajoutent les problèmes liés à la restructuration interne de la Direction générale des Relations culturelles.

B. LA RESTRUCTURATION DE LA DIRECTION GENERALE DES RELATIONS CULTURELLES.

1. Un objectif d'ouverture et de mobilisation des énergies créatrices au profit d'un véritable projet culturel extérieur.

a) La recherche d'une ouverture vers des personnes qualifiées extérieures à la Direction.

L'utilité de la Direction générale des Relations culturelles paraissant remise en cause par la création et le renforcement des services chargés des affaires internationales dans différents ministères (Education, Culture, Communication, Recherche...), **il a été estimé que la meilleure chance de survie de cette administration résidait dans une ouverture sur l'extérieur, lui permettant à la fois de se rénover et de prétendre coordonner les actions culturelles extérieures de l'ensemble des ministères.**

Cette ouverture supposait l'appel à des personnes qualifiées extérieures à la Direction, connues pour leurs compétences et leurs talents créateurs, pouvant exercer des fonctions, soit de conseillers, soit de direction et de responsabilité.

Le décret du 27 juillet 1982 a tout d'abord décidé la création auprès de la Direction générale d'un Comité culturel consultatif composé de « praticiens, créateurs et chercheurs, particulièrement qualifiés pour contribuer au développement de la coopération culturelle, scientifique, technique et technologique ».

D'autre part, le remplacement, à l'étranger, de nombreux directeurs d'instituts et de centres culturels et responsables culturels de nos ambassades (conseillers, attachés, chargés de mission, etc...) a donné lieu au recrutement de plusieurs personnalités extérieures à la fonction publique (dont MM. Jean-Claude Barreau, Conrad Detrez, Jean-Pierre Armengaud, etc...).

Enfin, Mme Catherine Clement, écrivain et journaliste a été nommée, au début du mois d'octobre, sous-directeur de l'action artistique à la Direction générale.

Cette nécessaire ouverture devait s'accompagner de la définition d'un projet culturel capable de mobiliser non seulement des facultés créatrices individuelles mais également la capacité de gestion de l'ensemble des services.

b) La nécessité de définir un projet susceptible de mobiliser non seulement des capacités créatrices mais également des qualités de gestion.

S'il est exact que notre action culturelle extérieure ne saurait se confondre avec la seule gestion du réseau de nos établissements culturels à

l'étranger, la création et la gestion ne doivent pas pour autant être opposées.

Comme l'a écrit M. Jacques Thibau dans un article paru dans *Le Monde* du 5 octobre, la gestion ne doit pas « servir d'alibi à l'immobilisme » mais devenir « la mobilisation hardie, dans la rigueur, des moyens au service d'une ambition ».

Telle qu'elle a été définie par l'actuel Directeur général des Relations culturelles, cette ambition est mise au service de cinq objectifs :

- une stratégie audiovisuelle,
- une politique linguistique,
- un combat pour la promotion du livre et de l'écrit,
- le réseau de nos relations scientifiques et techniques,
- enfin, une gestion internationale de la création et du patrimoine artistique français.

Parmi ces cinq priorités, les deux premières qui s'attachent à la constitution d'un espace audiovisuel européen et à la défense de la langue française semblent devoir être plus particulièrement privilégiées.

La fixation de ces objectifs s'accompagne d'une volonté, manifestée à travers la restructuration de la Direction générale, de mieux coordonner les services de celle-ci tout en individualisant les actions audiovisuelles extérieures.

2. Une volonté de mieux coordonner les services de la Direction tout en individualisant les actions audiovisuelles extérieures.

Les moyens budgétaires dont dispose la Direction générale doivent, en raison de leur insuffisance, être utilisés de façon mieux coordonnée.

Une telle nécessité suppose une lutte contre un excessif cloisonnement des services qui exige parfois le démantèlement de féodalités administratives trop puissantes.

Cette préoccupation rejoignant celle de regrouper, dans un but d'efficacité, tous les moyens de notre action audiovisuelle extérieure, a con-

duit à un éclatement de la Direction des Echanges culturels ainsi qu'à la création ou au rattachement à la Direction générale de services « horizontaux ».

a) La scission des services des Echanges culturels et de l'Enseignement et des Echanges linguistiques.

Les trois grands services que la Direction générale avait hérités de l'application des recommandations du rapport Rigaud ont été scindés.

– Le service Sciences techniques et développement a perdu ses attributions en matière d'aide au développement, en raison de la nouvelle répartition des compétences entre la Direction générale et les services de Coopération.

– Le service de l'Enseignement et des Echanges linguistiques, devenu « Direction du Français », n'est plus chargé des échanges extérieurs dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports, qui relèvent désormais de la Direction des Identités et des Echanges culturels.

– Celle-ci, qui a remplacé le service des Echanges culturels, a été amputée, au profit de la nouvelle Direction de la Communication, de tous les moyens relatifs à notre action audiovisuelle extérieure.

Cette création d'un service responsable de l'ensemble de la politique extérieure de la France en matière de communication audiovisuelle constitue une excellente initiative.

Votre Commission des Finances déplorait, en effet, depuis longtemps, que les moyens relatifs à une action aussi importante ne fussent pas regroupés ni même individualisés dans le budget du ministère.

La nouvelle Direction de la Communication disposera, en 1983, comme il a été montré, d'un budget appréciable (369,7 MF).

Ce budget lui permettra de se consacrer, de façon prioritaire, au redressement de notre action radiophonique extérieure.

Cependant, d'autres objectifs de la Direction de la Communication en 1983 concerneront également la télévision.

Il s'agit, en premier lieu, de relever le défi des technologies nouvelles en assurant notre présence et notre influence aussi bien sur les réseaux câblés (T.V.F. Q 99 au Québec, programme quotidien de télévision francophone en Europe), que par satellite (utilisation du satellite O.T.S. pour la diffusion de programmes français en Tunisie,...), Ces deux moyens d'action étant d'ailleurs souvent complémentaires (utilisation du satellite OTS pour la diffusion de programmes francophones sur les réseaux câblés européens).

M. Jacques Thibau estime à ce sujet que la Direction générale des Relations culturelles devrait jouer un rôle d'impulsion et de coordination dans l'élaboration de la politique audiovisuelle française au premier rang des priorités de laquelle il place la constitution d'un espace audiovisuel européen.

Les actions tendant, d'autre part, à développer notre présence télévisuelle dans le monde arabe et à en moderniser les modalités ont déjà été présentées dans ce rapport.

D'un point de vue plus pratique, la création prochaine d'une société chargée de commercialiser à l'étranger des oeuvres et documents audiovisuels et d'apporter son concours à l'Etat pour l'action culturelle à l'étranger, devrait conduire, d'une part, à une redéfinition du rôle de l'Association Interaudiovisuel, et, d'autre part, à la substitution de conventions passées par le ministère avec cette société, à celles qu'il concluait auparavant avec l'I.N.A.

Il devrait s'en suivre un transfert aux nouvelles structures mises en place d'une partie des crédits affectés par les services diplomatiques et généraux à la diffusion culturelle (4,5 MF en 1982) et à Interaudiovisuel (7 MF).

Enfin, la Direction générale ambitionne de lancer dans le domaine de l'audiovisuel et du cinéma une politique de coopération avec le tiers monde (formation de cadres, coproductions, échanges de programmes).

b) La création de services « horizontaux » et le danger de séparer la définition de la gestion des politiques culturelles.

La volonté de mieux coordonner les moyens de la Direction générale en luttant contre le cloisonnement des directions suppose l'existence au sein de cette direction de « services horizontaux ».

Ainsi sont placés auprès du Directeur général un centre de conduite du projet culturel extérieur qui comprend une cellule d'évaluation et de perspectives, des coordonnateurs géographiques et un groupe de liaison avec le Comité interministériel des Relations culturelles extérieures.

Le service des moyens et méthodes qui assiste aussi le Directeur général peut être utilisé également comme un instrument de coordination, s'il constitue le point de passage obligé des services pour le financement de leurs projets et profite de cette situation pour les inciter à coopérer.

Il convient cependant d'éviter toute coupure entre services chargés, d'un côté, de la définition des politiques culturelles extérieures et, de l'autre côté, de leur mise en oeuvre.

Une telle séparation risquerait en effet de créer une attitude irréaliste chez les uns et technocratique chez les autres, rendant entre eux tout dialogue difficile.

c) Le rattachement à la Direction générale du service des Affaires francophones.

Un autre instrument de coordination sera le **service des Affaires francophones** qui dépendait auparavant de la Direction des Affaires politiques du ministère des Relations extérieures et **dont votre rapporteur se félicite qu'il ait été rattaché à la Direction générale.**

Pour nécessaire qu'elle soit, la coordination des actions des services de la Direction générale risque cependant de rencontrer certains obstacles.

3. Des obstacles à l'intérieur de la Direction et en raison de la concurrence des services à vocation internationale de plusieurs ministères.

L'ouverture sur l'extérieur de la Direction a provoqué des réactions de frustration à l'intérieur de celle-ci alors qu'elle aurait pu être présentée comme la contrepartie de sa vocation à coordonner la politique française de relations culturelles.

Sans doute de telles réactions auraient-elles pu être atténuées si la définition d'un projet culturel plus complet avait précédé davantage l'annonce de la réforme des structures de la Direction.

a) Une ouverture sur l'extérieur qui ne doit pas être interprétée comme un désaveu de l'action des personnels de la Direction...

Il convient de prendre en considération que l'actuelle restructuration de la Direction générale succède de peu à celle qui avait été réalisée en application des recommandations du rapport Rigaud. Elle survient, d'autre part, alors que le personnel de cette administration est également affecté par le changement de la répartition entre ses compétences et celles des services de Coopération.

Enfin, la Direction générale a conscience de ce que son utilité est parfois mise en doute par des services concurrents d'autres ministères.

Certes comme l'a écrit Michel Crozier dans le « phénomène bureaucratique », il est difficile dans l'administration française « de transformer sans crise l'équilibre du fonctionnement journalier d'un système de relations ».

Néanmoins, compte tenu du contexte très particulier dans lequel survenait la réforme, **l'ouverture de la Direction, par le recrutement de personnes qualifiées de l'extérieur, aurait pu être plus graduée**, car elle risquait de se voir interprétée comme un désaveu de l'action menée par des agents dont les perspectives de carrière sont au demeurant, loin d'être parmi les plus attractives de la fonction publique.

b) Une ouverture qu'il convient de présenter comme la conséquence de la vocation de la Direction à coordonner la la politique française de relations culturelles...

L'ouverture de la Direction générale par l'accueil de personnalités extérieures doit être présentée comme la condition de sa survie, non seulement parce qu'elle lui permet de se rénover, mais également car elle justifie sa seule vocation spécifique qui réside dans la coordination de la politique française de relations culturelles.

c) Un projet qui aurait gagné à être précisé et diffusé avant l'annonce de la réforme des structures de la Direction

S'il serait injuste de prétendre que le projet culturel actuel de la Direction générale est inexistant ou se contente d'affirmer des généralités, il n'en est pas moins vrai qu'il comporte de nombreuses lacunes et aurait gagné à être affiché dès avant l'annonce de la restructuration des services.

Le projet culturel défini par M. Thibau dans la presse ou au cours de l'entretien qu'il a eu avec votre rapporteur, paraît tout d'abord en

rester encore trop au niveau des objectifs et ne pas aborder suffisamment le problème des instruments de la politique française des relations culturelles extérieures. Quelles doivent être, par exemple, les places respectives des différentes catégories d'établissements de notre réseau (instituts, centres culturels, CEDUST, alliances françaises) dans notre action culturelle à l'étranger ?

Il comporte d'autre part des lacunes en ce qui concerne la politique de formation des personnels, qui doit être le complément indispensable de l'ouverture de la Direction, ou la définition du « profil » des nouveaux directeurs d'établissements ou attachés culturels et linguistiques. Ses priorités sectorielles et, surtout, géographiques ne paraissent pas suffisamment hiérarchisées et sélectives.

Enfin, il ne se démarque pas assez du rapport Rigaud dont il reprend à juste titre de nombreuses idées (ouverture aux autres cultures, pluralisme linguistique et réciprocité dans les échanges culturels...), sans cependant prendre nettement position vis-à-vis de ses orientations, si ce n'est pour ne pas accepter comme un fait accompli la domination de l'anglais et de la culture anglosaxonne dans le monde.

Tel qu'il est aujourd'hui connu, le projet culturel dont M. Thibau a esquissé les grandes lignes, aurait sans doute gagné à être précisé et diffusé plus tôt avant l'annonce de la restructuration de la Direction générale.

Cependant, votre rapporteur est bien conscient :

– d'une part, de la difficulté de mettre sur pied un projet culturel complet dans une période où les compétences de la Direction Générale étaient redéfinies ;

– d'autre part, de l'urgence qu'il y avait à créer une Direction de la Communication, étant donné l'importance de notre retard dans ce domaine.

II – LES INSUFFISANCES BUDGETAIRES CONSTATEES

A. DES EVOLUTIONS PARFOIS EN CONTRADICTION AVEC NOS AMBITIONS EN MATIERE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT ET D'ECHANGES CULTURELS

1. Les ambitions de la politique culturelle extérieure et de la politique d'aide au développement de la France

a) Les objectifs de notre politique culturelle extérieure

En complément de l'effort qu'il accomplit, à l'intérieur, pour faire de la culture une priorité budgétaire, en faisant atteindre au budget de la culture la proportion de 1 % des dépenses de l'Etat en 1983, le gouvernement poursuit une politique également ambitieuse en matière de relations culturelles extérieures.

Dans son discours de Mexico, le ministre de la Culture a présenté la culture comme une des solutions de sortie de la crise économique en même temps qu'il exhortait tous les pays à affirmer leur identité culturelle face à la domination des industries culturelles américaines.

Le présent rapport a montré d'autre part que le projet culturel de la Direction générale n'était pas non plus dépourvu d'ambition puisqu'il pouvait au contraire lui être reproché de ne pas être suffisamment sélectif, notamment sur le plan géographique.

b) Les objectifs de la France en matière d'aide publique au développement

Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'une part de consacrer globalement 0,70 % du PNB de la France en 1988 à l'aide au développement, d'autre part, de porter, dans ce total, son effort en faveur des pays

les moins avancés à 0,15 % de ce même PNB en 1985 (contre 0,09 % en 1980).

2. Une évolution des crédits qui ne cadre pas toujours avec ces objectifs.

a) L'insuffisance des augmentations prévues par les lois de finances initiales

Comme il a été montré **l'augmentation des chapitres d'échanges culturels et d'aide au développement est depuis plusieurs années inférieure à celle du budget de l'Etat en général et du budget des services diplomatiques et généraux en particulier** (écart en pourcentage de 3 à 5 points en 1982 et de 8 à 10 points en 1983).

La progression de 1,9 % seulement en 1983 des crédits destinés à nos industries culturelles (article 40 du chapitre 42.27) apparaît plus particulièrement en contradiction avec les intentions du discours du ministre de la Culture à Mexico.

La part de l'action 03 « relations culturelles » dans le budget des services diplomatiques et généraux est ainsi descendue au-dessous de 40 % en 1983.

Encore cette action comprend-elle les crédits d'enseignement et d'échanges linguistiques qui se trouvent relativement mieux traités.

A cette insuffisante augmentation des chapitres d'échanges culturels et d'aide au développement en loi de finances initiale, s'ajoutent les effets des annulations et des redéploiements de crédits effectués en 1982 et 1983.

b) Les annulations de crédits de 1982 et les redéploiements opérés en 1983.

● **Les annulations de 1982** ont paru, initialement, avoir été effectuées au détriment de nos échanges culturels alors qu'elles ont lésé, en définitive, le service « sciences, technique et développement, comme le montre le tableau ci-après :

ANNULATIONS DE CREDITS EN 1982 CONCERNANT LA D.G.R.C.S.T.

	23 février (gaz algérien)	23 septembre (virement)	19 octobre (économies)
chapitre 42.26 (enseignement et échanges linguistiques).....		+ 7,161 MF	
chapitre 42.27 (échanges culturels)	20 MF	+ 19,375 MF	
chapitre 42.28 (sciences, technique et développement).....		- 26,5 MF	- 1,633 MF

Il apparaît en effet, d'après ce tableau, qu'un virement du 23 septembre effectué au détriment du chapitre 42.28 (sciences, technique et développement) a permis de rétablir, pratiquement dans leur intégralité, les crédits d'échanges culturels (chapitre 42.27) qui avaient été annulés le 23 février, en contrepartie de l'application rétroactive de l'accord conclu le 3 février entre Gaz de France et la Sonatrach.

Du point de vue de nos programmes culturels, ce virement aura permis de rétablir :

- les recherches sur les grandes civilisations qui avaient été supprimées (5 MF) ;

- 12,5 MF de crédits annulés à l'article 40 du chapitre 42.27 (livre et audiovisuel) dont 7 MF pour la 2ème chaîne tunisienne et le solde pour des programmes de l'INA (Haïti, Jordanie, Liban, Maghreb) ;

- l'amputation du budget de l'Association française d'action artistique aura été compensée.

En revanche, seront retardées :

- la réfection des bâtiments de l'institut franco-japonais KANSAI à Kyoto ;

- des prises de bail concernant un établissement culturel à Séoul ;

- des actions de coopérations avec le Mexique dans le domaine radiophonique.

Enfin, les crédits de missions et d'invitation des services culturels seront diminués.

Les 7,161 MF virés au chapitre 42.26 correspondent en partie au financement d'un programme de coopération pédagogique avec le Maroc (4 MF) prévu en contrepartie d'un accord fiscal conclu avec ce pays.

● Le niveau des dépenses des principaux chapitres du budget de la Direction Générale aura, en outre, été affecté par les redéploiements qui ont été décidés dans le cadre du budget de 1983.

En effet, comme il a été montré, les trois principales dotations de la Direction Générale subissent les abattements suivants, au titre de notre coopération militaire et du relèvement de nos contributions internationales bénévoles.

	Coopération militaire	Contributions bénévoles	Total
Chapitre 42.26 :			
article 10 enseignement	0,750 MF	3,75 MF	4,5 MF
article 20 échanges linguistiques	0,750 MF		0,750 MF
.....			
Chapitre 42.27 :			
article 40 industries culturelles	1 MF		1 MF
.....			
Chapitre 42.28			
article 10 échanges scientifiques, techniques et universitaires	6 MF	3,75 MF	9,75 MF
.....			
TOTAUX	8,5 MF	7,5 MF	16 MF

Encore faut-il noter que les 8,5 MF de redéploiements de crédits au profit de notre coopération militaire correspondent à la consolidation d'une mesure qui n'a pas encore été votée par le Parlement, puisqu'elle figurera dans le prochain collectif !

Autant les redéploiements de crédits peuvent cependant se comprendre en période d'austérité budgétaire, autant les annulations de crédits sont

critiquables en ce qu'elles privent de leur signification les autorisations budgétaires données par le Parlement lors du vote des lois de finances initiales et témoignent d'une certaine imprévision financière.

B. LES PROBLEMES POSES PAR L'IMPUTATION DES DEPENSES AFFERENTES AUX ACHATS DE GAZ ALGERIEN

1. Une insuffisante information du Parlement

a) Une décision prise sans consultation des deux assemblées

Sans aucunement contester le bien-fondé de la décision d'aider l'Algérie par le prix du gaz que nous lui achetons, votre rapporteur se demande si la partie engageant les finances publiques de l'accord conclu par Gaz de France, n'aurait pas dû être communiquée au Parlement et faire l'objet d'une décision préalable de sa part sous forme d'une ratification de traité ou du vote d'une loi de finances rectificative spécifique.

b) Un débat de ratification insuffisamment approfondi

Il apparaît qu'à l'occasion de la ratification du décret d'avances du 23 février 1982, lors du vote de la loi de finances rectificative du 28 juin, les clauses de l'accord engageant les finances de l'Etat n'ont pas fait l'objet d'un examen suffisamment approfondi par le Parlement.

2. Des dépenses différentes, par leur nature et leur ampleur, des autres dépenses de coopération inscrites dans le budget du ministère des Relations extérieures.

a) Des dépenses d'une ampleur particulière

Il paraît évident que des dépenses qui se sont montées respectivement à 2,650 milliards en 1982 et 1,400 milliards en 1983 représentent une aide bilatérale qui n'a rien de comparable, par son montant, à celle que nous fournissons à d'autres pays.

Cette aide est également particulière par sa nature.

b) Une forme d'aide encore inhabituelle, au niveau bilatéral

Si le soutien aux cours des matières premières produites par les pays du tiers monde⁶ représente un sujet de discussion dans les organisations internationales, aucun pays n'avait encore pris l'initiative de mettre en pratique les idées généreuses avancées à ce sujet.

Il faut préciser en outre, en ce qui concerne le gaz algérien, que, contrairement à d'autres pays avec lesquels nous coopérons, l'Algérie n'accepte pas de recevoir d'aide financière directe de la France.

3. Un impact important sur la répartition géographique et sectorielle de nos dépenses d'aide au développement

a) Une part considérable de notre effort de coopération consacrée à l'Algérie

D'ores et déjà, les dépenses relatives à la seule relance de notre coopération avec l'Algérie (gaz + coopération militaire + construction de centres de formation professionnelle) représentent une part appréciable de notre aide publique au développement en 1983 (environ 7 %) et une part considérable de l'effort de coopération financé par le budget du ministère des Relations extérieures (près de 20 %).

b) Des dépenses évolutives dont l'augmentation peut avoir des conséquences sur l'importance de notre aide dans d'autres domaines

L'indexation du prix du gaz algérien sur un « panier » de pétroles bruts et les incertitudes concernant la politique tarifaire de Gaz de France laissent planer un doute sur l'évolution de ce qu'il est commun d'appeler le « surcoût » du gaz algérien.

En période d'austérité budgétaire, toute augmentation importante du surcoût du gaz algérien ne manquerait pas d'avoir des répercussions sensibles sur l'importance de notre aide dans d'autres domaines.

c) Une imputation sur un autre budget aurait peut-être été préférable

Les remarques qui viennent d'être faites n'ont pas – encore une fois – pour objet de contester le principe de l'aide budgétaire à l'Algérie pour l'achat de son gaz, mais de souligner les problèmes que pose l'imputation de cette dépense.

Etant donné le caractère exceptionnel du volume et de la nature de celle-ci, son caractère évolutif et, partant, son impact sur l'ensemble de l'effort budgétaire de coopération, peut-être aurait-il été préférable de l'inscrire soit dans le budget des charges communes, soit dans le budget du ministère de tutelle de Gaz de France (Industrie).

Une telle imputation pourrait être favorablement accueillie par l'Algérie dans la mesure où ce pays ne considère pas comme exceptionnel le prix auquel il nous livre son gaz.

C. LES ANOMALIES CONSTATEES DANS LA GESTION DES CREDITS

1. La prise en charge par l'Association française d'action artistique de dépenses de fonctionnement de la sous-direction des échanges artistiques

a) Le problème général du recours par le ministère à des associations satellites ou relais

La Direction générale des Relations culturelles utilise de nombreuses associations, par lesquelles transitent des fonds importants, comme relais ou multiplicateurs de ses actions.

Certaines de ces associations ne sont que de purs démembrements de l'administration.

les prétextes invoqués pour le recours à des organismes à statut privé sont la recherche d'une plus grande souplesse de gestion, l'appel à des fonds ou des personnes privées, l'impossibilité de faire prendre en charge certaines dépenses (telles que les dépenses d'accueil de personnalités) selon les règles budgétaires ou celles de la comptabilité publique.

On peut citer plus particulièrement comme exemple :

– le C.I.E.S. (Centre international des étudiants et stagiaires) et la C.N.O.U.S. (Centre national des oeuvres universitaires et scolaires) par lesquels transitent les dépenses afférentes à l'accueil et à l'entretien des boursiers étrangers ;

– l'AUDECAM (Association universitaire pour le développement de l'enseignement et de la culture en Afrique) et l'A.D.P.F. (Association pour la diffusion de la pensée française) qui reçoivent les subventions destinées à couvrir les besoins en matériel et documentation d'établissements d'enseignement à l'étranger ;

– l'APAPE (Association pour l'accueil des personnalités étrangères) ;

– Inter audiovisuel pour la promotion de l'audiovisuel français à l'étranger ;

– ou, enfin, l'A.F.A.A. (association française d'action artistique).

b) Le cas particulier de l'A.F.A.A.

La majorité des crédits du paragraphe 10 du chapitre 42.27 art. 30 (échanges artistiques) est déléguée à l'Association française d'action artistique qui constitue l'outil juridique d'intervention de la sous-direction des échanges artistiques.

Autant votre rapporteur comprend qu'il soit fait appel à une association pour financer les dépenses relatives à l'organisation de manifestations artistiques, autant il lui paraît anormal que le budget d'un organisme de droit privé participe aux dépenses de fonctionnement d'une sous-direction d'un ministère.

Or le budget de l'A.F.A.A. (35,2 MF en 1982) assume les charges en loyer de la sous-direction des échanges artistiques et comprenait, en 1982, des rubriques intitulées « autres charges de fonctionnement – personnel et divers » ou même « réserve pour création de postes » dont votre rapporteur espère qu'elles n'ont pas servi à couvrir d'autres dépenses ordinaires de l'administration ni à recruter, de façon occulte, du personnel.

2. Les réserves de trésorerie du CNOUS et du CIES

Alors que les dépenses inscrites au paragraphe 20 (formation) du chapitre 42.27 art. 30 (échanges artistiques) étaient de 7 MF en 1982, des reports de crédits du CNOUS (Centre national des oeuvres universitaires et scolaires) et du CIES (Centre international des étudiants et stagiaires) ont permis de compléter cette dotation et de la porter à 9 MF.

a) Ces reports s'expliquent par la nécessité pour les organismes considérés de verser en tout début d'exercice budgétaire les bourses des étudiants étrangers (sans attendre les arrêtés de répartition correspondants).

b) Mais un problème, dès lors, se pose, en ce qui concerne l'ajustement des subventions versées chaque année à ces organismes (pour éviter qu'ils ne disposent d'une trésorerie trop abondante) et l'appréciation par le Parlement du montant réel des dépenses effectuées.

3. Les problèmes des travaux immobiliers à l'étranger

a) L'importance des reports et les retards dans l'exécution des travaux

Les causes des retards que peuvent connaître les chantiers à l'étranger sont diverses et tiennent, le plus généralement, aux conditions climatiques parfois extrêmes, aux conditions politiques et sociales locales et à l'absence de techniciens compétents sur place pour surveiller les travaux.

Ces retards se traduisent souvent par des déséquilibres entre les autorisations de programme affectées et les crédits de paiement engagés et par d'importants reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre.

Ainsi, par exemple, alors que 80 MF de crédits de paiement avaient été ouverts en 1982 à l'article 30 du chapitre 57.10 (immeubles des services diplomatiques et consulaires à l'étranger), 196,15 MF étaient disponibles sur cette ligne budgétaire compte tenu des reports de 1981 sur 1982.

De façon générale, le ministère du budget souhaite, afin d'obtenir une meilleure consommation des dotations et de limiter les possibilités de report, que les crédits de paiement ouverts au titre d'une année donnée ne dépassent pas le tiers des autorisations de programme correspondantes déjà affectées.

Malheureusement, les retards de certains travaux provoquent des dépassements de crédits, en raison de l'érosion monétaire, auquel cas, lorsque les autorisations de programme prévues ont toutes été affectées, les crédits de paiement disponibles se révèlent vite insuffisants.

Le hasard fait aussi que les crédits de paiement sont plus vite consommés certaines années que d'autres lorsque plusieurs travaux se trouvent proches en même temps de leur achèvement.

Tel devrait être le cas en 1983 ; or, le ministère du budget a décidé, après les annulations de 1982, de limiter les reports en crédits de paiements disponibles sur les chapitres d'investissement (228 MF ayant été reportés de 1981 sur 1982, les CP ont été réduits de 32 MF en 1983).

b) Les conséquences des annulations de crédits en 1982 et de la limitation des reports en 1983

Les annulations de dépenses immobilières consécutives à l'application rétroactive de l'accord sur le gaz algérien ont porté sur 45 MF en autorisations de programme et 15 MF en crédits de paiement inscrits au chapitre 57.10.

Ces annulations ont eu essentiellement pour conséquence de retarder l'installation de réseaux radio (article 20) et de télétypes à l'étranger (article 40), de ralentir les études pour la construction d'immeubles de bureau à Nantes (article 10) et, surtout, la construction d'une nouvelle ambassade à Ryad (à l'intérieur d'un district diplomatique dans lequel un terrain nous a été réservé pour une durée limitée).

Les annulations, moins importantes du 19 octobre (8,6 MF en AP et 3,5 MF en CP), ont entraîné un retard dans la reconstruction d'équipements culturels à Beyrouth et dans des travaux de gros entretien concernant les écoles françaises de Séoul et Lagos et les alliances françaises de Lima et Mexico. Les paiements afférents à la construction d'une école normale supérieure à Hanoï ont été différés, des programmes de micro-ordinateurs au Vietnam et de prospection minière au Soudan ont été annulés.

c) Le cas particulier de la construction de la nouvelle ambassade de France à Washington

L'entrepreneur américain chargé de la construction de notre nouvelle ambassade à Washington étant – une fois n'est pas coutume – en avance sur le calendrier prévu, ces travaux – dont le coût est élevé (216,39 MF d'AP affectés en 1982) d'autant qu'ils sont facturés en dollars – se présentent comme particulièrement dévoreurs de crédits de paiement.

La conjonction entre l'avancement rapide des travaux de Washington et l'achèvement en cours de plusieurs autres chantiers importants (à Hanoï, Manama, Rabat...) rend malvenue la réduction de crédits de paiement (– 32 MF) décidée par le ministre du budget pour 1983.

III – LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES

A. POUR UNE EFFICACITE ACCRUE DE NOS ACTIONS CULTURELLES EXTERIEURES

1. La nécessité d'une meilleure coordination interministérielle

La nécessité, pour éviter la dispersion des efforts, de mieux coordonner les actions culturelles extérieures de tous les ministères intéressés a déjà été montrée dans ce rapport.

Une telle coordination devrait incomber à la Direction générale des relations culturelles.

Votre rapporteur suggère la création d'un instrument financier d'incitation à cette coordination interministérielle des actions culturelles à l'étranger.

Il s'agirait d'un fonds d'intervention rattaché au budget de la Direction générale, géré par le Centre de conduite du projet culturel extérieur et engagé sur décision du comité interministériel des relations culturelles extérieures (C.I.R.C.E.) afin d'aider le financement d'opérations menées en commun par plusieurs ministères avec éventuellement le concours d'associations, d'Etats étrangers, ou d'entreprises publiques ou privées.

2. La mise en place d'un calendrier de la réforme et le suivi de celle-ci par une équipe de coordination placée directement sous l'autorité du ministre des relations extérieures.

Pour éviter que la résistance au changement ne l'emporte en définitive et que les situations transitoires ne deviennent définitives, un calendrier précis fixant les étapes des réformes de structures restant à accomplir devrait être établi (Fusion des services faisant double emploi entre la coo-

pération et les services diplomatiques et généraux, intégration des personnels, unification des statuts des coopérants, etc...).

Les délais prévus ne devraient être ni trop brefs, pour ménager des transitions afin de ne pas désorganiser les services, ni trop longs, pour ne pas permettre la consolidation des obstacles au changement.

Le suivi de la réforme devrait être assuré par une équipe de coordination, comprenant des hauts fonctionnaires des services concernés et des membres du cabinet du ministre, qui préparerait les arbitrages de ce dernier au sujet des principales difficultés constatées.

3. La création souhaitable d'un service public de la traduction

Il n'existe pas à l'heure actuelle en France un « service public de la traduction » analogue à ce qu'est, par exemple, le Collège Européen de Traduction ouvert à Straelen (R.F.A.).

L'Etat, et plus particulièrement le ministère des Relations extérieures, pourrait donc envisager la création d'un service de traduction à la fois souple, ouvert à toutes les disciplines, et de haut niveau dans les domaines où la demande est importante tels que la recherche scientifique ou la gestion d'entreprises.

B. POUR LA MAITRISE DES CONTRAINTES BUDGETAIRES PARTICULIÈRES SUPPORTÉES PAR LES SERVICES DIPLOMATIQUES ET GÉNÉRAUX

1. Une réflexion sur d'éventuelles nouvelles modalités de compensation des conséquences des fluctuations monétaires

Ce rapport a montré que le mécanisme « change-prix » corrigeait avec retard les conséquences de la dépréciation du franc et de l'inflation sur les rémunérations des agents en poste à l'étranger.

Deux solutions peuvent être envisagées :

– faire verser des avances aux services diplomatiques et généraux par le budget des charges communes en attendant le calcul exact des compensations dues au titre du système « change-prix » ;

– calculer les rémunérations et indemnités directement en monnaie locale.

2. La poursuite de l'effort de modération des dépenses de fonctionnement des organisations internationales

Le Secrétaire Général de l'ONU a présenté à la dernière Assemblée générale un budget ne comportant pas d'augmentations de dépenses.

Ce fait témoigne d'une évolution très satisfaisante. Néanmoins, nous devons poursuivre nos efforts pour obtenir une diminution du rythme d'accroissement des dépenses des organisations qui n'ont pas encore adopté la même attitude (UNESCO et FAO, en particulier).

3. La création d'un corps de techniciens des bâtiments à l'étranger

La France possède actuellement à l'étranger un patrimoine immobilier constitué par quelque 2 375 immeubles d'une superficie développée de 1,8 million de mètres carrés.

L'importance du problème de l'entretien de ce patrimoine a été reconnue par la création d'une sous-direction des investissements immobiliers au sein du ministère des Relations extérieures (à vocation interministérielle à l'étranger).

L'objectif du ministère des Relations extérieures est la création d'un corps de techniciens des bâtiments à l'étranger qui permettrait de compléter ce dispositif.

Actuellement, en effet, les travaux d'entretien sont décidés sur place par des agents diplomatiques ou consulaires qui, en général, ne possèdent pas les qualifications techniques indispensables à une saine gestion du patrimoine immobilier de la France à l'étranger.

4. Des économies par l'acquisition de logements meublés à l'étranger

Des retenues sur les émoluments des agents logés par le ministère à l'étranger alimentent un fonds de concours rattaché au budget des services diplomatiques et généraux qui permet l'acquisition de nouveaux logements.

Ce système peut avoir des effets indirects bénéfiques sur ce budget dans la mesure où l'acquisition, par le ministère, de logements meublés peut entraîner une économie sur les dépenses de déménagement qui constituent un poste non négligeable des dépenses ordinaires des services (environ 50 MF).

C. POUR UNE PRESENTATION DES DEPENSES FACILITANT L'EXERCICE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

1. Un découpage plus rationnel des crédits en sections

Le découpage en deux sections du budget du ministère des Relations extérieures n'est pas entièrement satisfaisant sur le plan de la logique.

Le transfert à la Section I « services diplomatiques et généraux » des personnels de l'Administration centrale des services de coopération a conduit à minorer quelque peu artificiellement l'importance du solde net, favorable à la Rue Monsieur, de l'ensemble des mouvements de crédits effectués à l'occasion de la réforme.

Il aurait été plus satisfaisant de prévoir 4 sections :

- une section pour l'administration centrale du ministère ;
- une autre pour les services diplomatiques et consulaires ;
- une pour les services culturels ;
- enfin, une pour les services de coopération.

2. Une annexe du « bleu » ou du « vert » portant sur les dépenses des associations satellites du ministère

Il paraît normal de rendre compte au Parlement dans les documents budgétaires des dépenses importantes effectuées par des associations qui ne sont que des démembrements du ministère (type Association française d'action artistique).

A défaut d'indiquer, dans une annexe du « bleu », le budget prévisionnel des principales associations, leurs dépenses, pendant l'année en cours, pourraient être récapitulées dans le « vert ».

3. Une nomenclature budgétaire plus décomposée

Il a été souligné dans ce rapport que seule la ventilation par paragraphe des dépenses des trois principaux chapitres du budget de la Direction générale était significative.

Un des principaux inconvénients de cette présentation est qu'elle semble faciliter, en cas de redéploiement de dépenses, les prélèvements sur les articles de ces chapitres qui apparaissent comme des réserves de crédits non affectées avec précision.

Votre rapporteur souhaite que la réforme de la nomenclature budgétaire qui accompagnera, en 1984, la restructuration de la Direction générale, aboutisse à une présentation des dépenses fidèle, claire et précise, qui facilite l'exercice du contrôle parlementaire.

CONCLUSION

Le budget du Ministère des relations extérieures, tel que votre rapporteur a eu à en connaître avant son examen par l'Assemblée Nationale, ne permet pas de mesurer complètement les implications financières résultant de la nouvelle répartition des compétences entre les services de la coopération et de la direction générale des relations culturelles.

A l'évidence, le budget de 1983 est un budget de transition dont votre rapporteur s'est attaché à analyser les forces et les faiblesses qui caractérisent sa présentation et son contenu.

Compte tenu des observations et suggestions formulées au début de ce rapport, votre commission des finances vous propose d'adopter les crédits des services diplomatiques et généraux tels qu'ils sont récapitulés dans le « bleu » correspondant pour 1983.

Elle s'en remet à la sagesse du Sénat en ce qui concerne les transferts, approuvés par l'Assemblée Nationale, qui ont affecté ces crédits en cours de discussion budgétaire.

TROISIEME PARTIE :
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Votre Commission des Finances a examiné le samedi 20 novembre les modifications apportées à ce budget par l'Assemblée nationale, elle a émis les avis suivants :

A. MODIFICATIONS APPORTEES EN PREMIERE DELIBERATION

1. Transferts de crédits des services diplomatiques et généraux (section I) aux services de coopération (section II)

Etat B	Titre III	: + 190,268 MF	amendement n° 162 du Gouvernement
	Titre IV	: - 2.146,17 MF	amendement n° 163 du Gouvernement
Etat C	Titre V	: AP : + 10,8 MF	amendement n° 164 du Gouvernement
		CP : + 8,42 MF	
	Titre VI	: AP : - 25,26 MF	amendement n° 165 du Gouvernement
		CP : - 16,5 MF	
Etat F	Ch. 42.36	: changement d'imputation de la ligne relative au gaz algérien (amendement n° 172 du Gouvernement)	

Les principes et les modalités de la nouvelle répartition des compétences entre la Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques et ces services de Coopération ont déjà été commentés dans ce rapport.

Les réserves qui peuvent être exprimées concernant cette restructuration du ministère des Relations Extérieures sont davantage d'ordre conceptuel ou fonctionnel que de nature financière.

Aussi appartient-il aux Commissions saisies pour avis plus qu'à la Commission des Finances de se prononcer sur des transferts de crédits qui n'ont d'autre objet que de tirer les conséquences budgétaires de la réorganisation prévue.

Votre Commission des Finances s'en remet donc à la sagesse du Sénat en ce qui concerne ces modifications.

2. Article 74 nouveau rattaché au budget du ministère des Relations extérieures

L'Assemblée nationale a introduit un nouvel article rattaché au budget du ministère des Relations extérieures qui prévoit la publication, chaque année, de *documents annexés aux deux fascicules budgétaires des Relations extérieures*, récapitulant les dépenses relatives à :

- l'ensemble de la politique extérieure de la France,
- sa politique européenne,
- sa politique d'aide au développement,
- sa politique culturelle extérieure.

Votre Commission des Finances a cru ne pas devoir approuver cette initiative.

B. MODIFICATIONS APPORTEES EN SECONDE DELIBERATION

Etat B	Titre III	: ch. 36.91 (OFPRA) : + 3 MF	Amendement n° 12 du Gouvernement
	Titre IV	: ch. 42.35 (aide d'urgence à des pays étrangers) : + 4 MF	Amendement n° 23 du Gouvernement.

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération deux amendements tendant à majorer les crédits destinés à :

– l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : chapitre 36.91 : + 3 MF.

– l'aide à la reconstruction du Liban : chapitre 42.35 (« aide d'urgence à des pays étrangers ») : + 4 MF.

Votre Commission des Finances approuve ces deux mesures à caractère humanitaire.