

N° 69

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

## 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 1985, 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° 25

**RELATIONS EXTERIEURES**

**I. — Services diplomatiques et généraux**

*Rapporteur spécial : M. Josy MOINET.*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gostachy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2347 et annexes, 2385 (annexe n° 35), 2387 (tome I) et In-8° 883.

Sénat : 68 (1984-1985)

---

Loi de Finances - Affaires étrangères - Relations extérieures.

## SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS.....	5
INTRODUCTION .....	9
<b>I. UNE RIGUEUR GLOBALEMENT EXCESSIVE.....</b>	<b>11</b>
<b>A) Des contraintes particulières .....</b>	<b>11</b>
1. Des missions importantes .....	11
a) les fonctions de souveraineté .....	11
b) les fonctions de solidarité .....	11
c) les échanges culturels .....	12
2. Des sujétions spécifiques .....	13
a) l'effet « change-prix » .....	
b) le caractère obligatoire des contributions internationales.....	14
c) les dépenses de sécurité .....	15
<b>B) Des contraintes négligées .....</b>	<b>16</b>
1. Une évolution médiocre .....	16
2. Des marges de manoeuvre très étroites .....	18
a) le caractère incompressible des dépenses .....	18
b) le recours à de nombreux expédients .....	19
c) les obstacles au redéploiement des dépenses .....	20
d) le coût des nouvelles orientations de notre action culturelle extérieure .....	21

<b>II. UNE RIGUEUR CONTESTABLE DANS SA REPARTITION</b> .....	23
<b>A) Une austérité qui n'épargne aucun service</b> .....	23
1. Les sacrifices .....	23
a) à l'administration centrale .....	23
b) dans les services à l'étranger .....	24
c) à la Direction générale des Relations culturelles .....	24
d) concernant les autres actions du budget .....	27
2. Les priorités .....	28
a) la modernisation de l'outil diplomatique et consulaire .	28
b) les moyens audiovisuels de diffusion et d'échange culturel .....	29
c) la solidarité nationale et internationale .....	32
<b>B) Une austérité inégalement répartie</b> .....	34
1. L'évolution de la part des principales actions dans le budget des services diplomatiques et généraux .....	34
2. La Direction générale, principale victime de la rigueur. . .	35
a) la gradation des effets de l'austérité .....	35
b) la situation faite à la Direction générale .....	36
<b>III. UNE RIGUEUR REGRETTABLE DANS SES EFFETS</b> .....	39
<b>A) La remise en cause des objectifs de notre projet culturel extérieur</b>	39
1. Des fins incompatibles avec nos moyens .....	39
2. Des difficultés liées à la nouvelle répartition des compétences entre Direction générale et services de coopération .	42
<b>B) Le risque d'un affaiblissement de la présence française à     l'étranger</b> .....	43

1. Un réseau moins dense .....	43
<i>a) un redéploiement indispensable...</i> .....	43
<i>b) ... mais aléatoire voire négatif dans ses effets .....</i>	44
2. Un appauvrissement des ressources humaines mises au service de notre coopération culturelle .....	45
<b><i>C) La crainte d'une diminution de notre prestige diplomatique .....</i></b>	46
1. Les menaces de dégradation de notre patrimoine immobilier .....	46
2. L'insuffisance de nos contributions internationales bénévoles .....	47
<b>IV. PROPOSITIONS ET SOUHAITS DE VOTRE RAPPORTEUR .....</b>	49
<b><i>A) Propositions .....</i></b>	49
1. Pour une concertation interministérielle plus efficace . . . .	49
2. Pour mieux associer le secteur privé à la promotion de la culture française à l'étranger .....	50
3. Pour faciliter la diffusion à l'étranger de créations audiovisuelles de qualité .....	51
<b><i>B) Souhaits .....</i></b>	51
1. En matière de relations culturelles extérieures .....	51
2. En matière de gestion budgétaire .....	51
<b>CONCLUSION .....</b>	53
<b>MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE .....</b>	54

## OBSERVATIONS

### I - OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) Votre commission estime globalement excessive la rigueur – dont elle ne conteste cependant pas le principe – infligée à ce budget, compte tenu de son importance, de ses contraintes particulières et de ses faibles possibilités d'économies.

2) Elle s'étonne du caractère heurté de l'évolution des autorisations de programme et du décalage entre leur montant et celui des crédits de paiement correspondants. Cette disproportion ne permet pas une utilisation rationnelle des dotations.

3) Votre commission trouve contestable – bien qu'en partie inévitable – la façon dont la rigueur est répartie entre les services.

Il lui semble paradoxal qu'augmente la part dans ce budget des dépenses de l'administration centrale qui sont les seules à ne pas être effectuées en devises.

En revanche, elle regrette le sort réservé à la Direction Générale des relations culturelles qui apparaît comme la principale victime de l'austérité.

Elle reconnaît cependant que les crédits de celle-ci offrent de réelles possibilités de redéploiement.

4) Votre commission s'inquiète des effets de la rigueur sur la réalisation des objectifs de notre projet culturel extérieur, la présence française à l'étranger et notre influence diplomatique.

a) Concernant nos objectifs culturels : la diversification géographique de nos actions, la vocation de nos établissements à l'accueil d'élèves étrangers et la volonté d'assurer à la France une place de premier rang dans les réseaux mondiaux de la communication et de l'audiovisuel, lui paraissent compromises.

La nouvelle répartition des compétences entre Direction Générale et services de coopération n'a pas facilité la gestion des crédits (problèmes de délimitation des actions, de conflits négatifs de compétence, etc...).

b) Concernant notre présence à l'étranger, le bilan global du redéploiement de nos consulats et de nos établissements culturels semble négatif.

Votre commission estime que la priorité donnée à l'utilisation des techniques audiovisuelles ne doit avoir pour contrepartie ni un appauvrissement des ressources humaines mises au service de notre coopération ni un abaissement de la qualité de nos relations culturelles.

c) Votre commission craint les effets sur notre influence diplomatique de l'insuffisance de nos contributions bénévoles et d'une dégradation de notre patrimoine immobilier à l'étranger.

5) D'une façon plus ponctuelle, votre commission s'interroge sur :

a) la justification de l'assistance technique que nous apportons à l'armée de l'air lybienne ;

b) la notion d'« urgence artistique et diplomatique » à laquelle recourt l'Association Française d'Action Artistique pour déterminer ses priorités ;

## **II - PROPOSITIONS ET SOUHAITS DE VOTRE RAPPORTEUR** (voir IV de ce rapport)

### ***A. VOTRE RAPPORTEUR PROPOSE***

1) de réactiver le CIRCE (comité interministériel des relations culturelles extérieures) et de le doter d'un instrument financier spécifique.

2) d'inciter fiscalement le secteur privé à participer à la promotion de la culture française à l'étranger et de créer une structure permettant d'associer les initiatives privées et publiques dans ce domaine.

3) d'étudier un système permettant d'abaisser éventuellement les droits d'auteurs pour la diffusion non commerciale à l'étranger de créations audiovisuelles françaises de qualité.

### ***B. VOTRE RAPPORTEUR SOUHAITE***

1) Concernant nos relations culturelles extérieures :

a) un recentrage -en raison de la rigueur- des priorités de nos échanges culturels sur les pays francophones ;

b) le développement de la substitution d'enseignants autochtones à nos coopérants pour faciliter le redéploiement de nos moyens ;

c) une plus grande efficacité -en matière de diffusion à l'étranger- des organismes chargés de la création et de la commercialisation des programmes de télévision (INA et FMI).

2) Concernant la gestion des crédits :

a) Votre rapporteur estime que la création du fonds interministériel qu'il préconise apporterait suffisamment de souplesse à la gestion des crédits pour qu'il ne soit pas nécessaire :

- d'abuser du recours à des associations,
- de globaliser à l'excès la présentation des dépenses.

Il demande :

- une régularisation de certaines dépenses des associations (rémunérations de fonctionnaires « clandestins » et participations aux frais de fonctionnement des services) ;

- la création d'un chapitre « communication audiovisuelle » réparti en plusieurs articles.

b) Votre rapporteur demande que l'acquisition de logements mis à la disposition des agents en poste à l'étranger soit facilitée par une modification des règles de rattachement de fonds de concours à l'article 50 du chapitre 57-10.

c) Votre rapporteur souhaite que toutes dispositions soient prises afin d'éviter la répétition, lors de la construction du nouveau centre culturel quai Branly, des erreurs commises à l'occasion de la construction de l'Institut du monde arabe.

### III - EXAMEN EN COMMISSION

Ce rapport a été examiné par votre commission dans sa séance du 6 novembre 1984.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, des observations ont été émises par :

1) M. Edouard Bonnefous, président, sur :

a) les critiques de la Cour des comptes relatives à la construction de l'Institut du monde arabe ;

b) le paiement par nos partenaires de leur participation aux dépenses de fonctionnement de l'Institut ;

c) la contradiction entre notre volonté de resserrer nos liens avec l'Algérie et la diminution de notre subvention à l'Office Universitaire et Culturel Français pour l'Algérie ;

2) M. Jean François-Pol, sur :

a) la disproportion entre l'importance des inconvénients de la fermeture de consulats et la faiblesse des économies qui en résultent ;

b) le désarroi dans lequel se trouve -selon lui- la Direction Générale du fait du désordre introduit par la modification de ses attributions, de la politisation de son personnel, et de la rigueur budgétaire qui lui est appliquée.

## INTRODUCTION

**Mesdames, Messieurs,**

Il ne saurait être question pour votre Commission des Finances de prétendre que des services, quels qu'ils soient, ont vocation à échapper à la rigueur budgétaire qui s'impose à notre pays.

Nul ne conteste en effet la nécessité de réduire en France les prélèvements obligatoires sans alourdir notre déficit budgétaire.

Il est cependant tout aussi évident que l'austérité ne doit pas être infligée à tous les ministères dans les mêmes proportions.

Des priorités doivent être établies en fonction des impératifs de notre redressement économique. Il est normal, dans ces conditions, que soient privilégiées les actions qui concourent à la modernisation de notre outil de production ainsi qu'à l'éducation et à la formation professionnelle.

Dans cette même perspective, il se conçoit toutefois qu'une attention particulière soit également accordée à l'image que notre pays donne de lui-même à l'étranger, étant donné notre degré de dépendance économique vis-à-vis de l'extérieur.

Les services diplomatiques et généraux auraient, de ce point de vue, mérité un bien meilleur sort que celui qui leur a été réservé.

La progression de leurs crédits sera, en effet, inférieur en 1985 à celle de l'ensemble du budget de l'Etat (+ 1,93 % au lieu de + 5,9 %).

Il s'agit même là d'une des évolutions les plus défavorables de toutes celles des différents budgets civils.

Aussi ces crédits - après être passés de 9,119 à 9,295 millions de francs - ne représenteront-ils plus, l'année prochaine, que 0,933 % du budget général contre 0,970 % cette année.

Certes l'évolution d'un budget ne se juge pas que sur une année, et celui des services diplomatiques et généraux a augmenté de 16,19 % en 1984 et de 15,8 % en 1983. Mais les effets de ces majorations ont été en grande partie annulés par ceux de la dépréciation de notre monnaie, s'agissant d'un ministère dont 56 % des dépenses sont effectuées en devises.

En 1985, ce budget régresse de près de 2 % en francs constants. A fortiori, il ne permettra donc pas de maintenir, à leur niveau précédent, le volume des dépenses qui sont effectuées dans des pays dont la monnaie s'apprécie par rapport au franc ou qui connaissent une inflation plus forte que la nôtre.

Cette évolution paraît très préoccupante à votre commission.

**Elle estime, sans en contester le principe, que la rigueur qui s'applique à ce budget est globalement excessive, répartie de façon contestable et regrettable par ses effets.**

## I - UNE RIGUEUR GLOBALEMENT EXCESSIVE

Eu égard aux contraintes particulières rencontrées par les services diplomatiques et généraux dans l'accomplissement de leur importante mission, l'évolution globale de ce budget apparaît d'une rigueur excessive.

### A. DES CONTRAINTES PARTICULIERES

#### 1) Des missions importantes

Les services diplomatiques et généraux exercent des fonctions dont toutes sont importantes et certaines indispensables.

##### a) Les fonctions de souveraineté

L'utilité de certaines des interventions de la puissance publique dans le domaine économique et social peut parfois être discutée.

Aucune Nation indépendante ne peut, en revanche, se soustraire aux obligations que confère l'exercice de la souveraineté dans les relations avec les autres pays.

Il s'agit là d'une des attributions les plus anciennes et les plus essentielles de tout Etat.

**Le budget des services diplomatiques et généraux est, à cet égard, l'un des plus importants de tous les budgets ministériels.**

Il assure le financement de la représentation diplomatique de la France répartie, à travers le monde, dans 149 postes dont 11 auprès d'organisations internationales.

##### b) Les fonctions de solidarité

Le budget des services diplomatiques et généraux permet également de manifester la solidarité de la France à l'égard de nos compatriotes

vivant à l'étranger, des étrangers que nous accueillons sur notre territoire ou des pays les plus démunis auxquels nous apportons une aide.

Il s'agit tout d'abord d'administrer une population française à l'étranger qui compte près de 1,5 million de personnes et d'organiser l'entrée, le séjour et l'établissement en France des étrangers.

Plus d'un million de visas de passeports sont ainsi délivrés chaque année par nos consulats et plus de 160.000 réfugiés sont inscrits, en France, sur les registres de l'O.F.P.R.A. (Office français de protection des réfugiés et apatrides).

Il doit être noté enfin que les services diplomatiques et généraux financent les contributions internationales bénévoles de la France relatives à l'aide aux pays les plus défavorisés (1) bien que les crédits d'aide au développement soient désormais regroupés dans la section II-Coopération et développement de ce même budget.

### **c) Les échanges culturels**

Le budget des services diplomatiques et généraux contribue également, avec d'autres ministères (culture, communication, éducation nationale) au financement de nos échanges culturels avec les pays étrangers (diffusion de la culture française à l'étranger et ouverture de la France aux autres culture).

Sans avoir le même caractère obligatoire que l'action diplomatique et consulaire, l'action culturelle extérieure en constitue un prolongement éminemment utile.

Elle contribue au rayonnement de notre pays, à l'approfondissement de ses relations avec les autres pays et à son enrichissement culturel. Indirectement, elle peut favoriser le développement des activités économiques françaises à l'étranger.

Elle est liée aux actions de solidarité, précédemment évoquées, dans la mesure où, d'une part, elle peut constituer un instrument de développement pour nos partenaires et, d'autre part, elle permet dans nos établissements d'enseignement à l'étranger, de scolariser environ 60.000 enfants français en même temps que près de 100.000 élèves étrangers.

(1) Exemples : contributions au PAM (Programme alimentaire mondial), au PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), etc.

La France a ainsi la chance de posséder dans le monde un réseau, pratiquement sans équivalent, de 606 établissements d'enseignement à programmes français, 146 instituts et centres culturels, 21 centres de documentation universitaire, scientifique et technique et plusieurs centaines d'alliances françaises (927 établissements d'enseignement aux adultes et un millier de comités).

En raison de l'importance particulière de leurs missions, votre commission estime que, tout en étant contraints à une gestion rigoureuse, les services diplomatiques et généraux doivent faire l'objet d'une priorité budgétaire d'autant qu'ils supportent des contraintes très spécifiques.

## **2) Des sujétions spécifiques**

**A l'évidence, le budget des services diplomatiques et généraux n'est pas un budget comme les autres.** Il est soumis à des sujétions particulières en raison des effets sur ses dépenses des fluctuations monétaires, du caractère obligatoire et de la croissance des contributions internationales et des conséquences de la montée des tensions dans le monde.

### **a) L'effet « change-prix »**

Comme il a été rappelé en introduction de ce rapport, 56 % des dépenses du ministère des Relations extérieures sont effectuées en devises.

Or, le dollar a progressé de 11,26 %, durant les huit premiers mois de 1983, par rapport à la moyenne de 1982.

Puis, en 1984, la décote moyenne du franc par rapport aux devises étrangères a été de 5,33 %, pendant les seuls sept premiers mois de l'année, par rapport à la période correspondante de 1983.

La dépréciation du franc et les conséquences des « différentiels d'inflation » entre la France et l'étranger sont compensées, en matière de rémunérations, par le budget des charges communes et, en ce qui concerne les autres dépenses de fonctionnement de nos postes, par l'inscription de provisions dans le budget initial des services diplomatiques et généraux.

Il convient de noter que l'intervention, en 1984, du budget des charges communes n'a porté que sur 85 % seulement des rémunérations (le « ticket modérateur » de 15 % étant censé représenter la part d'épargne en francs français des ménages expatriés).

En outre, la compensation intervient toujours avec un retard certain (1).

Concernant les autres dépenses de fonctionnement, les provisions sont généralement insuffisantes car elles sont calculées à partir d'hypothèses de hausse des devises volontairement sous-estimées, afin de ne pas donner prise à la spéculation contre le franc (ces hypothèses étaient celles d'un dollar à 7 francs en 1984 et le cours du dollar prévu en 1985 est de 8,38 francs). Aussi des compléments sont-ils généralement apportés en cours de gestion mais seules sont prises en compte les variations de change et non les différentiels d'inflation.

Au total, 50 millions de francs (2) auront été accordés au Département, en cours d'exercice, au titre de l'effet change dont 13,20 millions de francs au titre des dépenses de personnel, 26,6 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement et 10,14 millions de francs au titre des dépenses d'intervention.

D'avril 1982 à avril 1983, 207,3 millions de francs auront été attribués aux agents en compensation de leur perte de pouvoir d'achat, dont 161,4 millions de francs versés pendant la période considérée et le reliquat, soit 45,9 millions de francs, à compter du 1er janvier 1984.

#### **b) Le caractère obligatoire des contributions internationales**

Le caractère obligatoire du paiement de la majeure partie (3) de nos contributions internationales représente pour le budget des services diplomatiques et généraux une autre contrainte, d'autant plus lourde que 85 % de ces dépenses sont effectuées en devises étrangères (près de la moitié en dollars et presque le tiers en francs suisses !).

La seule conséquence sur le versement de notre contribution au CERN (Centre européen de recherche nucléaire) de l'appréciation de la monnaie helvétique a coûté à ce budget plus de 200 millions de francs en 1984. La dépense correspondante devrait être, pour 1985, de 57 millions de francs.

(1) Le mécanisme correcteur dit « change-prix » 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.

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. Aussi des avances sont-elles consenties, en cours d'exercice, par le ministère des Finances.

(2) Sur cette somme, 7 MF figureront dans le prochain collectif.

(3) Le montant des contributions bénévoles ne représente que moins de 5 % de celui des contributions obligatoires.

Si un freinage satisfaisant de l'augmentation des dépenses a été obtenu, en ce qui concerne les institutions spécialisées du système des Nations-Unies, il n'en a pas été de même des dépenses de l'ONU elle-même.

La part des dépenses de personnel dans le budget de l'organisation continue à croître et les programmes en cours ne sont jamais remis en cause. Le lancement de nouveaux programmes ne peut donc se faire que par le vote de crédits supplémentaires, sans redéploiement des dépenses. Les systèmes de programmation et d'évaluation de l'efficacité des actions paraissent insuffisants tandis que le recours trop fréquent à des consultants alourdit les charges budgétaires.

Enfin, un problème particulier se pose en raison du refus des pays de l'Est de participer aux dépenses des forces de maintien de la paix qui représentent plus du quart du budget ordinaire.

D'autres difficultés risquent de résulter du départ éventuel des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne de l'UNESCO (1) à compter du 31 décembre 1984. Le budget de l'organisation serait amputé du quart et celle-ci serait évidemment tentée de maintenir le niveau de ses activités en recourant à l'emprunt ainsi qu'à une augmentation des cotisations des Etats membres.

### c) Les dépenses de sécurité

Votre rapporteur a longuement insisté, dans son rapport de l'an dernier, sur les dépenses imposées à ce budget par la nécessité d'assurer la protection des agents, des postes et de tous les français de l'étranger.

Il se contentera, cette année, d'indiquer que les crédits correspondants dépasseront, en 1985, 200 millions de francs (2), ce qui constitue une masse non négligeable.

(1) Les Etats-Unis reprochent à l'organisation tout à la fois sa mauvaise gestion et la politisation de ses activités. Un rapport de la Cour des Comptes du Congrès américain a vigoureusement critiqué la façon dont étaient décidés ses programmes et géré son personnel. Des demandes de réforme ont également été présentées par d'autres pays, notamment la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Une résolution du Conseil de l'Europe, votée à une très large majorité le 2 octobre dernier, a demandé à l'UNESCO de « définir des champs d'action plus équilibrés et moins controversés dans le cadre d'une meilleure concertation entre les milieux politiques, diplomatiques et intellectuels ».

(2) dont :

- gardes de sécurité (rémunérations, logement, frais de déplacement, missions temporaires) : 135,6 millions de francs (67 %).
- dépenses en capital (équipement des immeubles et protection du chiffre et des transmissions) : 30,28 millions de francs (15 %).
- achat de matériel de sécurité (Titre III et IV) : 27,2 millions de francs (13,4 %).
- achat de véhicules blindés : 8,9 millions de francs.

L'évolution globale du budget des Services diplomatiques et généraux semble ne pas tenir suffisamment compte des contraintes qui viennent d'être évoquées.

## **B. DES CONTRAINTES NEGLIGÉES**

### **1) Une évolution médiocre**

#### **a) Les différentes façons d'effectuer les comparaisons entre 1984 et 1985 :**

La médiocrité de l'évolution globale de ce budget a été brièvement évoquée dans l'introduction de ce rapport.

Les comparaisons effectuées entre 1984 et 1985 doivent être affinées pour tenir compte :

- des changements intervenus dans l'imputation de certaines dépenses,
- de la prise en compte de l'effet change,
- enfin, des annulations effectuées en cours d'exercice.

● Le budget des Services diplomatiques et généraux enregistre, en 1985, des augmentations et des réductions de crédits liées à des transferts à destination ou en provenance d'autres ministères.

Ces évolutions se soldent par une diminution globale de 63,59 millions de francs (1).

A structures constantes, l'évolution des crédits est donc de + 2,57 % au lieu de + 1,93 %.

● Les mesures nouvelles inscrites pour compenser l'effet change (+ 191,9 millions de francs) représentent la majeure partie de l'augmentation des chapitres concernés (+ 281,8 millions de francs).

(1) Les principales diminutions sont liées :

- à la prise en charge par la redevance sur la télévision et les magnétoscopes d'une partie de la subvention à Radio-France Internationale (- 54 millions de francs),
- aux transferts
  - . au budget de l'aviation civile de la contribution à Euro-Control (- 25 millions de francs),
  - . aux services du Premier Ministre des crédits du commissariat général de la langue française (- 3,5 millions de francs).

La principale augmentation résulte d'un transfert (+ 18 millions de francs) en provenance de la section II - Coopération et Développement du budget du ministère des Relations extérieures. Il n'a pas été tenu compte de ce que l'augmentation des moyens de l'OFBRA (+ 9,1 millions de francs) est gagée par des suppressions d'emplois aux ministères de l'Intérieur et des Affaires sociales.

En y ajoutant, comme l'année dernière, les mesures d'ajustement de nos contributions internationales réglées en devises (soit + 179,7 millions de francs), il apparaît que le budget des Services diplomatiques et généraux, hors effet change, régresse de 1,4 %.

Pour leur part, les chapitres qui financent des dépenses effectuées dans notre monnaie nationale (1) diminuent globalement de 1 % en francs constants.

● Par ailleurs, ce budget a subi en 1984 (décret du 30 mars) une annulation de 36,848 millions de francs en autorisations de programme et de 16,638 millions de francs en crédits de paiement.

Aussi la progression, à structures constantes, des crédits demandés pour 1985 est-elle plus forte par rapport aux services votés (+ 2,8 %) que par rapport aux dotations inscrites dans la loi de finances initiale pour 1984 (+ 2,57 %). La prochaine loi de finances rectificative procédera en outre à de nouvelles annulations de crédits.

#### **b) Une évolution insuffisante en tout état de cause**

Quels que soient les critères adoptés pour comparer le niveau des dépenses entre 1984 et 1985, l'évolution globale du budget des Services diplomatiques et généraux ne paraît pas satisfaisante à votre Commission.

La diminution des crédits de fonctionnement -hors effet change- est d'autant moins acceptable que cet effet n'est corrigé que de façon tardive, insuffisante et incomplète :

- tardive, comme il a été montré, en raison des délais de publication des indices de hausse de prix et des difficultés de calcul des fluctuations moyennes des taux de change,

- insuffisante, car les évaluations ont été faites sur la base d'un dollar à 8 F 38 et parce que les avances consenties par le ministère des Finances en cours d'exercice sont loin de compenser entièrement les pertes au change subies (2). En outre, les 50 millions de francs accordés au Département en cours d'exercice ne l'ont été qu'en déduction des nouvelles annulations qui doivent intervenir d'ici à la fin de l'année,

(1) Il s'agit essentiellement des dépenses de l'administration centrale et de certaines contributions internationales.

(2) En 1984, les dépenses de fonctionnement autres que de personnel ont fait l'objet d'un abondement en cours d'exercice de 26,6 millions de francs pour une perte au change évaluée à 70,76 millions de francs.

- incomplète, enfin, car sont exclues de la compensation :

- les dépenses en capital effectuées à l'étranger
- une partie (15 %) du montant des rémunérations,
- les conséquences, sur les autres dépenses de fonctionnement, des différentiels d'inflation.

Toute aussi peu satisfaisante apparaît l'évolution des dépenses d'investissements.

En effet, alors que les autorisations de programme sont en forte augmentation (+ 44 %), les crédits de paiement reculent sensiblement (- 28,34 %).

En 1984, l'évolution était exactement inverse : les autorisations de programme avaient diminués de 25 % tandis que les crédits de paiement étaient majorés de 41 %.

A l'évidence, cette évolution en dents de scie et ce décalage entre les autorisations de programme et les crédits de paiement ne permettent pas une utilisation rationnelle des dotations, d'autant que les mesures de régulation budgétaires viennent également perturber la gestion des chapitres.

Dans ces conditions, il apparaît que l'évolution globale de ce budget est incompatible avec une prise en compte effective des contraintes particulières de notre action extérieure.

Cette tendance est d'autant plus préjudiciable à l'accomplissement des missions des Services diplomatiques et généraux que les marges de manoeuvre dont disposent ces derniers sont très étroites.

## **2) Des marges de manoeuvre très étroites**

### **a) Le caractère incompressible des dépenses**

Les marges d'adaptation à la rigueur de ce budget sont très réduites. Il y est très difficile d'éliminer le superflu sans aliéner, en même temps, l'essentiel.

Les dépenses de personnel représentent en effet 77 % du titre III dont le montant dépasse à lui seul 50 % des crédits des services.

La loi Le Pors a en outre rigidifié ces dépenses en provoquant, chaque année, des titularisations massives (165 en 1985, près de 500 en 1984) et en interdisant le recrutement de contractuels. (1)

Certes les interventions du titre IV constituent 46 % de ce budget mais le versement de nos contributions internationales obligatoires mobi-

(1) Il s'agit du recrutement de personnels non titulaires occupant des emplois permanents et rémunérés sur le titre III du budget ; les établissements culturels et d'enseignement placés sous l'autorité de la Direction générale peuvent continuer à recruter localement des contractuels.

lise près de la moitié de ces crédits dont le restant est, dans une proportion équivalente, consacré au fonctionnement du réseau de nos établissements culturels et d'enseignement.

Quant aux dépenses en capital, elles ne correspondent qu'à 2,34 % des dépenses des Services diplomatiques et généraux.

Dans ces conditions, les possibilités d'économies sont minimes.

Lors de la discussion de ce budget à l'Assemblée nationale, certains rapporteurs ont évoqué la possibilité de réviser le décret du 28 mars 1967 relatif à la rémunération des fonctionnaires à l'étranger. En fait il ne s'agit que d'un décret cadre définissant des principes généraux dont la mise en cause ne paraît pas s'imposer.

En revanche, les arrêtés d'application de ce texte pourraient être modifiés, en vue de parvenir à réduire les inégalités injustifiées qui peuvent exister (1) entre les agents selon leur affectation géographique.

Cet effort de justice devrait être cependant effectué à coût constant ce qui n'autorise pas à en attendre des économies.

D'autres réformes sont en cours d'étude en ce qui concerne la prise en charge des loyers (2) et le remboursement aux agents de leurs frais de transport et de déménagement (3).

Là encore l'objectif visé est de rationaliser et de rendre plus équitable, à coût constant, les systèmes existants. Aussi les perspectives d'économie sont-elles, malheureusement, assez faibles.

#### **b) Le recours à de nombreux expédients**

D'ores et déjà, les services diplomatiques et généraux ont recours à de nombreux expédients pour pallier l'insuffisance de leurs crédits.

- S'agissant des rémunérations des enseignants en poste à l'étranger, des économies sont recherchées par le développement du recrutement local (4) et la prolongation des durées de séjour.

(1) Un des aspects les plus critiqués du système de rémunération des agents à l'étranger est celui relatif aux majorations familiales de traitement.

Les écarts hiérarchiques sont très variés. Il est question, par une modulation des augmentations, de rapprocher les grilles réelles de grilles type.

(2) Le taux des retenues sur les émoluments des agents logés par le ministère serait augmenté. En échange, serait abaissé le seuil, exprimé par le rapport entre le loyer et le revenu, à partir duquel les agents peuvent demander une prise en charge de leurs frais de logement.

(3) La réforme du système de remboursement aux agents de leurs frais de transport et de déménagement est depuis longtemps à l'étude. Les dépenses en cause sont non négligeables (168 MF).

Il semble que l'on soit enfin en voie d'aboutir à une forfaitisation des remboursements en fonction de divers paramètres (distances, etc...). Le système actuel est coûteux par sa lourdeur : les différés de paiement sont tels que seules quelques entreprises, qui majorent leurs tarifs en conséquence, acceptent de travailler pour le ministère.

(4) Non seulement les frais de déplacement sont évités mais les traitements des recrutés locaux sont inférieurs à ceux des agents rémunérés « au barème » depuis Paris.

- Concernant les dépenses de fonctionnement, des virements sont effectués entre différents chapitres pour faire face aux besoins les plus pressants (loyers, électricité, chauffage) généralement au détriment des dotations d'entretien mobilier et immobilier.

Les augmentations de loyers des bureaux ou des résidences d'Ambassadeurs ont pour contrepartie, en raison de leur caractère incompressible, une plus grande rigueur dans la gestion des crédits de location d'appartements pour les agents.

Parfois même, des chancelleries consulaires ou des services français installés dans des locations sont transférés, comme à Florence et à Gênes, dans les locaux d'instituts et de centres culturels appartenant à l'Etat.

Ces méthodes ne constituant qu'un pis aller, le ministère cherche également - pour faire face à la rigueur - à redéployer ses moyens, de façon rationnelle, en fonction de l'évolution des besoins.

Il rencontre cependant des obstacles sur cette voie.

### **c) Les obstacles au redéploiement des dépenses**

Des possibilités de redéploiement géographique des dépenses s'offrent incontestablement aux services diplomatiques et généraux en raison de l'évolution de la répartition des Français de l'étranger et de l'excessive concentration de nos moyens dans certaines zones.

40 % des dotations de la sous-direction de l'enseignement sont, par exemple, consacrés au Magrheb où ne sont pourtant localisés que 20 % du total des effectifs scolarisés par nos établissements à l'étranger.

Par ailleurs, la part de l'Europe de l'ouest dans le coût total de notre réseau d'instituts et de centres culturels est encore de 37 % (elle dépassait 40 % en 1982).

Cependant, des facteurs d'inertie sont susceptibles de freiner les redéploiements nécessaires qu'il s'agisse des habitudes de nos partenaires et des usagers de nos établissements, des exigences de nos compatriotes ou, enfin, de la durée des contrats des personnels.

La crainte a, par ailleurs, été exprimée, durant la discussion de ce budget à l'Assemblée nationale, que le développement du recrutement local constitue également un obstacle à la redistribution géographique des moyens de notre action culturelle extérieure. En effet, les possibilités ouvertes par ce mode de recrutement sont inégales selon les pays, et les personnels concernés ne sont généralement pas disposés, en fin de contrat, à partir dans d'autres régions.

**d) Le coût des nouvelles orientations de notre action culturelle extérieure**

Un autre facteur de réduction des marges de manoeuvre de ce budget est constitué par le coût des nouvelles orientations de notre action culturelle extérieure.

La Direction générale des Relations culturelles doit en effet assumer désormais non seulement la diffusion de la culture française à l'étranger mais également l'ouverture de la France aux autres cultures (1).

Comme l'avait alors pressenti votre Commission des Finances, la poursuite de cette nouvelle priorité - aussi estimable soit-elle - a des implications budgétaires non négligeables, comme en témoigne l'exemple de la création à Paris de l'Institut du monde arabe.

Une convention de financement signée en août 1984 a en effet fixé à 271 MF le coût de la construction du siège de cet organisme (études, aménagement des abords et gros oeuvre).

La participation de la France devrait être de 129 MF et celle des pays arabes de 142 MF.

A ces dépenses doivent s'ajouter celles relatives au paiement par l'Etat à la ville de Paris de la taxe pour dépassement du plafond légal de densité (33 MF) ainsi que les frais d'équipement et de décoration - évalués à 72 MF - dont la charge devrait être partagée entre la France et ses partenaires (selon des modalités déterminées par une nouvelle convention).

Autre conséquence de nos nouvelles orientations culturelles : l'AFAA (Association française d'action artistique) devrait consacrer en 1985 une partie importante de son budget à l'organisation d'une « année de l'Inde » comportant 4 grandes expositions à Paris et des présentations d'art de scène à travers toute la France.

Il est évident que le financement de telles actions interfère avec celui des missions traditionnelles de la Direction générale.

-0-

Globalement excessive, compte tenu de l'importance de ce budget, de ses contraintes particulières et de ses marges de manoeuvre réduites, la rigueur qui lui est appliquée paraît également répartie de façon contestable entre ses différentes actions.

(1) Les nouveaux objectifs d'ouverture aux autres cultures et de réciprocité dans l'échange linguistique ont d'abord été définis en 1979 par le « rapport Rigaud » puis repris par l'actuel projet culturel extérieur de la France.

## II. UNE RIGUEUR CONTESTABLE DANS SA REPARTITION

Si aucune action de ce budget n'est épargnée par l'austérité, celle-ci affecte cependant inégalement les différents services.

### A. UNE AUSTERITE QUI N'EPARGNE AUCUN SERVICE

A première vue les sacrifices imposés par la rigueur sont partagés par tous les services des ministères et chacun d'eux bénéficie de priorités.

#### 1) Les sacrifices

Le budget des services diplomatiques et généraux, comme celui des autres ministères, a été établi sur la base d'une mise en réserve de 1 % des emplois et d'une réduction de 2 % en francs courants des dépenses de fonctionnement dans toutes les directions.

##### a) A l'administration centrale

L'administration centrale semble ne pas échapper à l'austérité générale puisqu'elle est touchée en 1985 par :

- une réduction de 2,8 MF de ses dépenses de fonctionnement,
- et la suppression, par économie, de 8 emplois dans le cadre du redéploiement interministériel des effectifs.

Concernant les dépenses en capital, la dotation de 14,9 MF en crédits de paiement de l'article 10 du chapitre 57-10 paraît insuffisante pour permettre une utilisation rationnelle des autorisations de programme (25 MF) ouvertes sur cette même ligne budgétaire.

Néanmoins pourra être poursuivie, outre divers travaux d'entretien, de réparation et de sécurité, la construction de l'immeuble administratif Breil III à Nantes.

Des études seront également lancées en vue de la réalisation, quai Branly à Paris, d'un centre de conférences internationales.

#### **b) Dans les services à l'étranger**

Outre les effets, déjà présentés, de l'insuffisante compensation des fluctuations monétaires, nos ambassades et consulats subissent :

- la suppression de 31 emplois (1),
- une diminution de 24,6 MF de divers crédits de fonctionnement (frais de déplacements et de missions, réparations, achats de véhicules),
- une réduction, difficilement justifiable, de la dotation consacrée au paiement des loyers, taxes et impôts dont nos postes sont redevables (- 8,8 MF).

Concernant les dépenses immobilières, les mêmes observations peuvent être faites que pour l'administration centrale, à savoir que l'insuffisance des crédits de paiement ne permet pas une utilisation rationnelle des autorisations de programme.

Il est à craindre que le déroulement de certains travaux, pourtant particulièrement urgents comme ceux de la construction de notre nouvelle ambassade à Riyadh (2), ne s'en trouve perturbé.

#### **c) A la direction générale des relations culturelles**

Les réductions de crédits qui affectent la Direction générale sont d'un montant plus considérable que celles que subissent l'administration centrale et les services diplomatiques et consulaires. Il est vrai cependant qu'elles concernent des masses budgétaires plus importantes (plus du tiers du budget global des services diplomatiques et généraux).

L'ensemble des crédits de l'action 03 (Relations culturelles avec l'étranger) diminue ainsi de 88,166 MF.

Toutefois, près de la moitié de cette réduction est due à différents transferts de crédits, déjà décrits dans ce rapport (3).

(1) 1 ministre plénipotentiaire, 2 conseillers, 19 agents, 1 secrétaire de chancellerie.

6 suppressions d'emplois (1 plénipotentiaire, 3 conseillers et 2 agents) servent à gager la création de 6 postes d'informaticiens à l'administration centrale.

(2) L'Arabie Saoudite a annoncé qu'elle cesserait de reconnaître les Etats qui n'auraient pas transféré leur ambassade de l'ancienne capitale, Djeddah, à la nouvelle Riyadh.

(3) - Prise en charge par la redevance d'une partie de la subvention à Radio France internationale : 54 MF,

- Transfert aux services du Premier ministre des crédits du Commissariat général de la langue française : 2,5 MF,

- Transfert en provenance de la section II du budget des Relations extérieures : 18 MF.

Aussi la diminution des crédits, de 2,68 % en apparence, n'est-elle en réalité que de 1,5 %.

Mais sans l'inscription, au titre de l'effet change, de 90,46 MF de mesures nouvelles (53,6 MF au titre III et 36,85 MF au titre IV), la régression du budget de la Direction générale serait de 4,26 %.

Celle-ci enregistre :

- la suppression de 96 emplois budgétaires (1) (dont 86 d'enseignants), qui produit une économie de 33,8 MF,
- une diminution de 33,198 MF de la subvention à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie (2),
- enfin, une économie de 162,9 MF sur les crédits d'intervention du titre IV.

Compte tenu de cette économie, la plupart des chapitres d'intervention de la Direction générale sont en diminution, malgré les mesures nouvelles inscrites en compensation de l'effet change.

#### CHAPITRES D'INTERVENTION DE LA DIRECTION GENERALE

	Economies (en MF)	Evolution (en %)
<b>Ch. 42-26 - Enseignement - Promotion du français - Echanges linguistiques</b> .....	<b>- 57,19 MF</b>	<b>- 2,4 %</b>
dont :		
Art. 10 - Enseignement élémentaire et secondaire à l'étranger .....	- 26,7 MF	- 3,26 %
Art. 20 - Echanges linguistiques .....	- 30,49 MF	- 1,5 %
<b>Ch. 42-27 - Echanges culturels</b> .....	<b>- 24,07 MF</b>	<b>+ 1,3 %</b>
dont :		
Art. 21 - Alliances françaises .....	- 1,54 MF	- 7,7 %
Art. 30 - Echanges artistiques .....	- 4,9 MF	- 4,4 %
Art. 41 - Livres et écrits .....	- 2,13 MF	- 4,6 %
Art. 51 - Jeunesse, éducation populaire et sports .....	- 3,3 MF	- 35,9 %
<b>Ch. 42-28 - Echanges scientifiques, technologiques et universitaires</b> .....	<b>- 27,6 MF</b>	<b>- 10,2 %</b>

(1) 8 de ces suppressions (concernant des emplois d'enseignants) servent à officialiser l'emploi de 8 agents par des associations satellites de la Direction générale.

(2) Cette diminution pour moitié doit être compensée par une augmentation des écoles - qui dans cette région sont parmi les plus faibles du monde - et, pour l'autre moitié, doit entraîner la fermeture d'un certain nombre de classes et écoles primaires.

Il apparaît à la lecture de ce tableau que :

- le chapitre des échanges scientifiques, technologiques et universitaires subit la plus forte diminution en pourcentage, sans doute parce qu'il s'agit en fait des dépenses les plus aisément compressibles (1) :

- l'évolution du chapitre 42-27 Echanges culturels est globalement positive (+ 1,3 %), en raison de la priorité dont bénéficie en son sein l'audiovisuel (art. 60), malgré la très forte régression (- 35,9 %) de l'article 51 « Jeunesse, éducation populaire et sports ».

Il convient, enfin, de préciser que la suppression de plusieurs dizaines de postes d'attachés linguistiques (2) est prévue pour 1985.

Concernant les dépenses en capital relevant de l'action 03, le même déséquilibre que celui qui a été évoqué à propos d'autres actions, existe entre les autorisations de programme et les crédits de paiement.

En outre, les annulations de crédits décidées le 30 mars 1984 ont conduit à annuler ou retarder un certain nombre d'opérations (3), même si le rythme d'exécution des principaux chantiers (4) ne s'en est pas trouvé affecté.

En 1985, devraient être poursuivis les travaux de rénovation du lycée la Marsa de Tunis et de la bibliothèque de Bucarest (titre V).

Par ailleurs, seront subventionnées à partir du titre VI les créations d'un centre de recherche médicale à Tunis, du centre Puspitek en Indonésie et de l'Institut franco-singapourien de technologie.

La réduction des dotations en crédits de paiement relatives aux subventions d'investissements aux écoles françaises à l'étranger (chapitre 68-81 article 10) obligera, d'autre part, à recourir, à titre exceptionnel, au Fonds d'aide et de coopération en ce qui concerne les établissements situés en Afrique noire francophone.

(1) Les dépenses de personnel et de fonctionnement d'établissements ne représentent qu'une faible part du chapitre (environ 20 %). La majeure partie des crédits sont consacrés à l'attribution de bourses et au financement de mission et d'invitations. Il était donc normal que cette ligne budgétaire contribue, plus que d'autres, à l'effort d'économies demandé. Pourtant ce chapitre est le seul de ceux du budget de la Direction générale dont l'Assemblée nationale ait décidé, en deuxième délibération, l'augmentation (+ 500 000 F).

(2) So selon certaines estimations faites à l'Assemblée nationale.

(3) Concernant le patrimoine de l'Etat :

- opérations retardées : Espace culturel de Beyrouth, Institut culturel de Budapest, Centre culturel de Marrakech,

- opérations provisoirement abandonnées : instituts de Djibouti, de Jakarta.

Concernant les subventions d'investissement : Alliances de Pretoria (pas de participation à l'achat d'un nouvel immeuble) et de New-Delhi (participation différée).

(4) Construction des centres culturels de Damas et de Lisbonne, extension du lycée de Londres.

#### **d) Concernant les autres actions du budget**

- S'agissant des actions de ce budget qui n'ont pas encore été évoquées, les économies les plus importantes concernent le paiement de nos contributions internationales (action O6 Contributions internationales et 10 Budget civil de recherche).

En raison, d'une part, de la diminution conjoncturelle de certaines de nos contributions (1) et, d'autre part, du reversement des économies budgétaires constatées en 1984 par diverses organisations (2), une mesure nouvelle négative de 57 MF est inscrite au chapitre 42-31.

Il est toutefois navrant de constater que le produit de cette économie est entièrement annulé par le seul ajustement de notre contribution, payable en francs suisses, au CERN (Centre européen de recherches nucléaires).

Une autre réduction de crédits, cependant moins substantielle (- 3,9 MF), est obtenue dans le financement de nos échanges scientifiques et le versement de certaines contributions bénévoles à des organismes de recherche (chapitres 42-28 et 42-32).

- Les autres économies concernent les actions 05 « Presse et information » (- 3 MF), 08 « Interventions de politique internationale (3) » (- 6,69 MF) et 09 « Formation et assistance technique dans le domaine militaire » (- 8,9 MF).

**Concernant cette dernière action, votre rapporteur a eu la surprise de constater que la France, dans le contexte international actuel, entretient un détachement d'assistance technique « Air » en Libye et forme des pilotes et des mécaniciens de l'armée de l'air libyenne.**

(1) Diminution, notamment, de notre contribution au Bureau intergouvernemental pour l'Informatique.

(2) Les contributions à certaines organisations sont versées en dollars alors que leur siège n'est pas situé aux Etats-Unis. Elles bénéficient ainsi de l'appréciation de la monnaie américaine. C'est le cas de l'OCDE, de l'UNESCO, de l'OAA (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture).

(3) Notamment, diminutions :

- de la subvention à la desserte aérienne de Strasbourg : - 5 MF,
- de l'aide d'urgence à des pays étrangers : - 1,426 MF.

Cette situation lui paraît mériter quelques explications.

-0-

Les réductions de crédits qui viennent d'être décrites n'affectent pas tous les chapitres de ce budget.

En effet, plutôt que de procéder à des abattements uniformes sur toutes les dotations, le ministère a préféré préserver les priorités de son action.

## **2) Les priorités**

Les principales priorités du budget des services diplomatiques et généraux pour 1985 peuvent être regroupées sous trois rubriques :

- la modernisation de l'outil diplomatique et consulaire,
- les moyens audiovisuels de diffusion et d'échanges culturels,
- la solidarité nationale et internationale.

### **a) La modernisation de l'outil diplomatique et consulaire**

La modernisation de l'outil diplomatique et consulaire entraîne la poursuite de l'informatisation des services ainsi que de la rénovation du réseau du chiffre et du réseau radio-télétype du ministère.

● Concernant l'informatique, la priorité budgétaire qui lui est donnée se traduit, à l'administration centrale, par la création de 6 emplois de chargés de mission ainsi que par une mesure nouvelle de 11 millions de francs (+ 9 MF pour les services diplomatiques et généraux et + 2 MF pour les services de coopération et de développement).

Les crédits correspondants sont regroupés dans le chapitre 34-05, afin d'obtenir une plus grande souplesse de gestion, et augmentent de plus de 64 %.

Ces mesures devraient permettre l'informatisation :

- du service central de l'état civil des français nés à l'étranger ;
- de la gestion du personnel et des travaux immobiliers.

Plusieurs services devraient être dotés d'équipements micro-informatiques ; enfin, il est question de recourir davantage à l'informatique documentaire.

Pour superviser cet effort, un service « Méthodes-Formation-Informatique » a été créé au sein de la direction du personnel et de l'administration générale.

Les ambassades et les consulats ne sont pas laissés à l'écart.

En effet, plusieurs postes diplomatiques sont en cours d'équipement en micro-ordinateurs et les tâches des consulats doivent être progressivement automatisées. Les consulats généraux de Genève et de Londres sont déjà entièrement équipés. Trois autres postes (dont New-York et Montréal) le seront en 1985 et trois autres chacune des années suivantes.

● D'autre part, 15,9 millions de francs en autorisations de programme et 11,56 millions de francs en crédits de paiement sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 1985 en vue de la modernisation du réseau du chiffre du ministère.

Bien qu'en diminution par rapport à 1984, ces dotations devraient permettre la poursuite des travaux destinés à doter les services diplomatiques d'un réseau protégé de transmission à très haute vitesse.

● Enfin, votre rapporteur se félicite du doublement des autorisations de programme destinées à l'entretien et à la modernisation du réseau radio-télétype de presse du ministère, encore que la dotation du chapitre concerné en crédits de paiement reste inchangée. Ce réseau est en effet d'une utilité incontestable dans la mesure où il permet la diffusion dans tous les postes des principales nouvelles et des communiqués officiels français et étrangers.

Aussi votre commission avait-elle déploré, l'an dernier, l'insuffisance des crédits qui lui étaient consacrés.

#### **b) Les moyens audiovisuels de diffusion et d'échange culturel**

A structures constantes, le budget de la direction de la communication est en légère diminution (1).

Il passe, en effet, de 351,6 millions de francs à 349,8 millions de francs. Cette évolution toutefois n'empêche pas la poursuite de deux principales priorités :

- le rattrapage de nos émissions radiophoniques,
- la diffusion par satellite de programmes de télévisions francophones.

(1) L'ensemble des crédits de la Direction a été regroupé dans l'article 60 (moyens audiovisuels) du chapitre 42-27 (Echanges culturels). Par ailleurs, comme il a été rappelé, une partie (54 MF) de la subvention du ministère à Radio-France Internationale a été prise en charge par la redevance sur les télévisions et les magnétoscopes.

● Concernant nos émissions radiophoniques en direct vers l'étranger, les moyens de Radio-France Internationale connaissent une progression de 13 %, l'augmentation de la contribution de la redevance faisant plus que compenser la baisse de la subvention du Département.

#### Moyen de fonctionnement de Radio-France Internationale

	1984	1985	1985/1984
<b>I. Subvention du MRE</b>			
Chapitre 42-03, article 10: .....	72,47 MF	-	-
Chapitre 42-27, article 60: .....	37,53 MF	66 MF	-
<b>Sous-total: .....</b>	<b>110 MF</b>	<b>66 MF</b>	<b>- 54 MF</b> <b>(- 49 %)</b>
<b>II. Prélèvement sur la redevance</b> <b>(+ Ressources annexes) .....</b>	<b>186 MF</b>	<b>269 MF</b>	<b>+ 83 MF</b> <b>(+ 44,6 %)</b>
<b>TOTAL ..</b> .....	<b>296 MF</b>	<b>335 MF</b>	<b>+ 39 MF</b> <b>(+ 13 %)</b>

La part de la subvention du ministère des Relations extérieures dans le total des ressources de Radio-France Internationale n'est ainsi plus désormais que de 20 %.

Cette évolution n'est du reste pas sans soulever des problèmes juridiques dans la mesure où il n'y a pas de lien direct entre la redevance payée par l'utilisateur en France et le service rendu aux auditeurs à l'étranger.

Néanmoins, le redressement, depuis 1982, de notre action radiophonique extérieure apparaît très satisfaisant.

D'ores et déjà, le volume hebdomadaire d'émission de Radio-France Internationale (400 heures-fréquence) est supérieure aux objectifs (378 heures) du plan quinquennal lancé par M. Hervé Bourges.

**La station s'est hissée du 28e au 18e rang des radios internationales.**

Cette augmentation du nombre global d'heures d'émissions s'est accompagnée d'un développement des programmes en langue étrangère et des émissions propres à la station ainsi que d'une extension des zones d'écoute.

Le nombre d'heures diffusées en langue étrangère est passé de 45 heures à 56 heures par semaine, de nouvelles émissions étant lancées en 1984 à destination des pays de l'Est (en russe, en polonais et en roumain) ainsi qu'en langue portugaise et espagnole.

La diffusion des programmes réalisés par la station a doublé, la part des émissions reprises à France-Inter par rapport à celle des émissions originales en français étant ramenée de 85 % à 50 %.

Enfin, le nouvel émetteur de Montsinéry en Guyane est rentré en service, permettant la diffusion quotidienne, en Amérique latine, de 10 heures de programme en langues française, espagnole et portugaise.

Des efforts ont par ailleurs été réalisés pour améliorer les émissions vers l'Afrique à partir de l'émetteur de Moyabi au Gabon (1).

En ce qui concerne les perspectives à moyen terme, des négociations sont en cours entre RFI, TDF et la Deutsche Welle en vue de la location d'heures d'émission à partir de l'émetteur en cours de construction à Sri-Lanka.

Il reste à Radio-France Internationale à poursuivre inlassablement ses efforts pour améliorer la qualité d'écoute de ses émissions et adapter ses grilles de programmes à l'attente de ses auditeurs.

● En matière de télévision, la priorité est donnée à la diffusion de programmes francophones en Europe et en Afrique du Nord.

La mise en place du programme francophone TV.5, en collaboration avec la Suisse et la Belgique, bénéficie d'une mesure nouvelle de 5 millions de francs ce qui porte à 18 millions de francs le montant des crédits qui lui sont consacrés. Ce programme relayé par le satellite ECS est aujourd'hui repris par les réseaux câblés de 11 pays d'Europe et d'Afrique du Nord.

(1) - émissions via satellite de 11 heures quotidiennes à destination de 14 millions d'auditeurs répartis dans 14 états francophones.

- création de la société Africa n° 1 (40 % d'intérêts français) qui diffuse des programmes à partir du même émetteur à destination du même public.

Par ailleurs, 8,8 millions de francs d'autorisations de programme et 6,3 millions de francs de crédits de paiement sont destinés à l'équipement de la deuxième chaîne francophone de télévision tunisienne.

Des actions de diffusion sont également menées vers d'autres pays francophones (Haïti, Québec, Liban, Afrique noire) ainsi que vers la Jordanie (une heure et demie d'émissions quotidiennes).

Globalement, les moyens consacrés à la télévision par la Direction de la communication apparaissent toutefois en légère régression, notamment pour ce qui est de la formation de stagiaires étrangers et de l'assistance technique aux télévisions d'autres pays.

Il devra sans doute être recouru dans ces domaines, au Fonds d'Aide et de Coopération en ce qui concerne nos relations avec les pays d'Afrique noire francophone.

### **c) La solidarité nationale et internationale**

Dans leur ensemble, les crédits de l'action 07 « Assistance et solidarité » sont en augmentation de 8,19 %.

La principale mesure nouvelle (+ 9,17 millions de francs) bénéficie à l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) dont votre rapporteur avait souligné, l'an dernier, l'insuffisance de moyens.

L'Office bénéficie de la création de 21 emplois (1). Il est à espérer que ce renfort en personnel lui permettra d'endiguer le flot des demandeurs d'asile abusif qui tentent de bénéficier de la législation protectrice des réfugiés pour s'établir en France et y trouver du travail.

Concernant les français de l'étranger, le chapitre 46-92, qui leur est consacré, croît de 3,79 %, pourcentage modeste mais néanmoins supérieur à celui de l'augmentation moyenne de ce budget.

Des mesures nouvelles sont prévues en faveur de l'assistance aux français de l'étranger (article 10 : + 2,750 millions de francs) et de la scolarisation des enfants français à l'étranger (+ 2,740 millions de francs).

(1) Créations gagées par des suppressions d'emplois au ministère de l'intérieur et de la Décentralisation et au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

L'attention de votre rapporteur a été appelée sur la gestion de l'article 20 du chapitre 46-92 « Conseil supérieur des français de l'étranger » qui semble contribuer à financer, dans des conditions discutables, des frais de mission de membres de certaines associations.

- O -

Bien que chacune des actions de ce budget semble, ainsi qu'il vient d'être décrit, faire l'objet de sacrifices et de priorités, il apparaît que l'effort d'austérité demandé n'est pas également partagé par tous les services.

## B. UNE AUSTERITE INEGALEMENT REPARTIE

### 1) L'évolution de la part des principales actions dans le budget des services diplomatiques et généraux

Le tableau suivant montre que les différentes actions des services diplomatiques subissent de façon inégale les effets de la rigueur.

#### EVOLUTION DES PRINCIPALES ACTIONS

	1985	1985/1984	Pourcentage des dépenses	
			en 1984	en 1985
<u>Budget de fonctionnement et d'équipement</u>				
. Administration centrale	991,5 MF	+ 5,3 %	10,32	10,66
. Services à l'étranger	2 324,6 MF	+ 5,8 %	24,09	25,01
Sous-total	3 316,2 MF	+ 5,6 %	34,41	35,67
<u>Budget d'intervention</u>				
. Relations culturelles	3 198,3 MF	- 2,7 %	36,04	34,41
. Contributions internationales et budget civil de recherche (1)	2 227,8 MF	+ 4,7 %	23,3	23,9
. Assistance et solidarité	230,26 MF	+ 8,1 %	2,33	2,48
. Autres actions (2)	322,76 MF	- 9,17 %	3,92	3,54
Sous-total	5 979,138 MF	- 0,03 %	65,59	64,33

(1) 96 % des crédits de l'action « budget civil de recherche » sont des contributions à des organismes internationaux.

(2) - Échanges scientifiques (partie incluse dans le budget civil de recherche)

- Presse et informations
- Interventions de politique internationale
- Formation et assistance militaire

Il apparaît à la lecture de ce tableau que :

- la part du budget du ministère consacrée aux interventions régionales ;

- cette évolution résulte principalement d'un recul des moyens consacrés à nos relations culturelles (qui ne représentent plus que 34,4 % des dépenses au lieu de 40,75 % en 1982) ;

- la proportion du budget correspondant aux crédits de l'administration centrale augmente alors qu'il ne s'agit pourtant pas de dépenses effectuées en devises ;

- près du quart de ce budget est réservé au paiement de nos contributions internationales.

## **2) La Direction générale, principale victime de la rigueur**

### **a) La gradation des effets de l'austérité**

Dans la répartition de la pénurie, une gradation s'établit entre l'administration centrale, la moins maltraitée, les services à l'étranger (ambassades et consulats) et la Direction générale qui apparaît la plus défavorisée.

- Le fait que l'administration centrale soit davantage épargnée par la rigueur apparaît paradoxal dans un ministère dont la raison d'être est d'agir à l'étranger, d'autant qu'il s'agit des seuls services dont les dépenses ne soient pas effectuées en devises.

La préservation des moyens des services centraux s'effectue souvent au détriment de ceux des services de l'étranger.

Ainsi, en 1984, non seulement les dépenses en capital de l'administration centrale n'ont subi aucune annulation, contrairement à celles des ambassades, consulats et services culturels, mais 3,5 millions de francs de crédits de paiement ont été « empruntés » à l'article 30 du chapitre 57-10 (services diplomatiques et consulaires) pour financer les travaux d'entretien des immeubles du Département situés en France.

Pour 1985, la régularisation des dépenses relatives à 8 des 38 emplois « clandestins » créés par des associations « relais » de la Direction générale, a pour contrepartie la suppression, à l'étranger, de 8 emplois d'enseignants.

De même, la création, à l'administration centrale, de 6 emplois d'informaticiens est gagée par la suppression de 6 emplois des services à l'étranger.

De tels redéploiements de dépenses apparaissent critiquables dans leur principe. Cependant, les crédits de l'administration centrale ne représentent qu'un peu plus de 10 % des dépenses du ministère, aussi est-il normal que les économies nécessaires soient recherchées, en priorité, dans des chapitres d'un montant plus substantiel.

- Concernant les services à l'étranger, l'augmentation de leur part dans les dépenses du ministère ne doit pas faire illusion. Compte tenu de l'effet change, les moyens de nos ambassades et consulats risquent d'être en diminution.

La diminution du chapitre des loyers, taxes et impôts (- 8,8 MF) paraît, en particulier, difficilement justifiable à votre rapporteur, s'agissant d'une dotation qui doit souvent être abondée en loi de finances rectificative ou par des virements internes.

Comme il sera montré plus loin, le bilan des ouvertures et fermetures de postes consulaires n'apparaît pas équilibré. Deux suppressions de consulats sont prévues pour 1985 (Lausanne et Saint Sébastien) sans qu'aucune création soit annoncée en compensation.

- S'agissant de nos contributions internationales, leur augmentation, supérieure à la progression moyenne des dépenses de ce budget, est due essentiellement à l'évolution des cotisations, à caractère obligatoire, versées à l'ONU (+ 73,5 MF) et au Centre européen de recherche nucléaire (+ 57 MF).

Nos contributions bénévoles, en revanche, diminuent de 1,57 million de francs, bien que leur signification diplomatique soit particulièrement importante (voir la suite de ce rapport).

## **b) La situation faite à la Direction générale**

De toutes les principales actions de ce budget, l'action 03 (Relations culturelles) est celle qui subit l'évolution la plus défavorable, aussi bien en pourcentage qu'en valeur absolue.

Aussi le recul de sa part dans les dépenses du ministère est-il particulièrement marqué.

Sans doute est-il inévitable que la Direction générale soit la principale victime de l'austérité, ses dépenses ayant un caractère moins indispensable que celles liées à l'exercice de notre souveraineté nationale et à la solidarité envers nos compatriotes de l'étranger. En outre, la structure de ses crédits, dont la plus grande partie figure au Titre IV, est moins rigide et permet des diminutions qui ont, en raison du volume des dotations, un impact important même lorsque leur pourcentage est faible.

-0-

Même si le sort défavorable réservé à la Direction générale est ainsi une conséquence sans doute inéluctable de l'excès de rigueur appliqué à ce budget, il n'en s'agit pas moins d'un des effets regrettables de cette rigueur.

### **III. UNE RIGUEUR REGRETTABLE DANS SES EFFETS**

L'austérité infligée aux services diplomatiques et généraux risque de comporter des effets regrettables sur :

- l'exécution des objectifs de notre projet culturel extérieur ;
- la densité et la qualité de la présence française à l'étranger ;
- notre influence diplomatique.

#### **A. LA REMISE EN CAUSE DES OBJECTIFS DE NOTRE PROJET CULTUREL EXTERIEUR**

##### **1) Des fins incompatibles avec nos moyens**

Le « projet culturel extérieur de la France » approuvé par le Gouvernement, en conseil des ministres le 19 octobre 1983, comporte trois principales priorités :

- la promotion de la langue française, selon une conception pluraliste des échanges culturels et au moyen, notamment, d'un resserrement des liens unissant les communautés francophones ;

- l'affirmation de la place de la France dans les réseaux mondiaux de la communication et de l'audiovisuel ;

- enfin, le développement de la coopération scientifique et technologique.

Votre rapporteur a déjà commenté, dans son rapport de l'an dernier, les orientations de ce projet en s'interrogeant, plus particulièrement, sur leur compatibilité avec le niveau de nos moyens financiers.

**Il lui semble que la prolongation de l'évolution budgétaire actuelle conduirait inévitablement à limiter nos ambitions, au risque de compromettre notre crédibilité auprès de nos partenaires.**

D'ores et déjà, la réalisation de certains de nos objectifs géographiques et sectoriels paraît compromise :

- Ainsi, la volonté de réorienter notre action culturelle et notre coopération scientifique et technique vers l'Asie du Sud-Est, l'Amérique latine et l'Afrique non francophone paraît difficilement conciliable avec nos moyens.

- D'autre part, la priorité donnée, dans les pays du Maghreb, à la scolarisation des enfants français par rapport à l'accueil d'élèves étrangers ne respecte pas le principe, affiché par le projet culturel extérieur, de la double vocation de nos établissements d'enseignement situés hors de France.

En effet, au Maroc et en Tunisie, le calcul des subventions et l'attribution d'emplois supplémentaires prend désormais en compte la totalité des élèves français et la moitié (1) seulement des élèves étrangers.

S'agissant des établissements qui relèvent de l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie, il est question d'y redresser le pourcentage des élèves français par rapport à l'effectif des élèves scolarisés, au moyen d'une limitation rigoureuse des inscriptions d'élèves étrangers tiers et algériens.

**Justifiées ou non, au regard de l'impératif du redéploiement géographique de nos moyens, ces pratiques et ces intentions ne sont pas, en tout cas, conformes à nos objectifs officiels.**

- Enfin, malgré le redressement de notre action radiophonique extérieure et la réussite du lancement de TV.5 (diffusion par satellite et par câble en Europe de programmes de télévision francophone), les crédits que nous consacrons aux techniques audiovisuelles de diffusion culturelle (350 MF) ne sont pas non plus à la hauteur de nos ambitions.

Notre projet culturel extérieur précise, en effet, qu'« il ne saurait être question pour la France d'aspirer simplement à une place honorable sur le marché audiovisuel dominé par les transnationales ».

(1) Jusqu'à concurrence d'un nombre égal au double du nombre des élèves français.

Or, le budget consacré en 1984, par la Direction de la Communication, à l'envoi de programmes de télévision (1), a été inférieur à 80 millions de francs alors que la location d'un canal sur un satellite de télédiffusion coûte, à elle seule, près de 150 millions de francs et que le budget d'une chaîne française de télévision, comme TF.1, est de l'ordre de 2 milliards de francs.

En 1985, la plupart des paragraphes (2) de l'article 60 du chapitre 42-27 « moyens audiovisuels » stagnent ou régressent.

Il apparaît notamment que la dotation du paragraphe 50 « Cinéma » (26 millions de francs) est insuffisante pour répondre à la demande de films sous-titrés en arabe et en portugais.

Il semble par ailleurs à votre rapporteur que l'audiovisuel éducatif, dont les crédits doivent reculer sensiblement en 1985, mériterait pourtant de bénéficier d'une priorité.

La qualité des documents que nous diffusons pose un autre problème : trop souvent, la Direction générale ne peut répondre aux sollicitations de nos partenaires étrangers, faute de disposer de moyens suffisants pour financer des droits d'auteurs dont le montant s'avère prohibitif.

Il serait également souhaitable que TV.5 puisse diffuser des programmes originaux plutôt que des émissions reprises aux chaînes des différents pays participants.

Les difficultés qui résultent de l'insuffisance de nos moyens de diffusion culturelle sont accrues - comme il a été rappelé - par le coût du financement d'actions d'ouverture aux autres cultures (telles que la création de l'Institut du monde arabe).

Il est probable - même si cela est regrettable - que des arbitrages devront être effectués entre les actions traditionnelles de diffusion et d'échanges à l'extérieur et les opérations de sensibilisation aux cultures étrangères menées sur notre territoire.

(1) Paragraphe 40 de l'article 60 du chapitre 42-27

(2) En régression : paragraphes consacrés à la formation, aux missions et échanges de personnes, aux médiathèques, à l'audiovisuel éducatif.

En stagnation : Assistance technique, cinéma, télévision, techniques d'information.

Le seul paragraphe en augmentation concerne l'animation et la diffusion.

## **2) Des difficultés liées à la nouvelle répartition des compétences entre Direction générale et services de coopération**

En examinant, lors de la discussion de la loi de finances pour 1983, les conséquences budgétaires des réformes prévues par le décret du 27 juillet 1982, votre Commission des Finances avait exprimé un certain nombre de craintes.

Concernant l'administration centrale, elle s'inquiétait de ce que l'affirmation de l'unité du ministère ne fut pas suivie d'effets en raison notamment de l'hostilité des administrateurs civils du ministère de la Coopération à toute intégration dans le corps des conseillers des affaires étrangères.

S'agissant des services à l'étranger, elle redoutait :

- que les actions de la Direction générale et des services de coopération ne soient pas suffisamment harmonisées et que l'unité de notre représentation culturelle à l'étranger en souffre ;

- que, notamment, les services recevant de nouvelles compétences les négligent au profit de la poursuite de leurs anciennes priorités ;

- que la définition des frontières entre les domaines de compétence de chaque administration reste floue ;

- qu'enfin, dans les domaines co-gérés, se révèlent des divergences ou se produise une augmentation de certaines dépenses (frais de déplacement).

Certaines seulement de ces craintes se sont révélées justifiées.

Il apparaît tout d'abord que la collaboration entre services culturels et services de coopération s'est déroulée de façon relativement satisfaisante dans les pays « du champ » (1) (Afrique noire francophone), notamment en ce qui concerne l'utilisation du FAC dont la souplesse, condition de son efficacité, a été préservée.

(1) Toutefois, la gestion conjointe, jusqu'en 1986, des personnels exerçant dans les établissements d'enseignement des 26 états d'Afrique francophone n'est pas sans comporter de nombreuses difficultés pratiques.

En revanche, dans les pays « hors champ » se sont parfois posés des problèmes de délimitation de compétences (1), par exemple en ce qui concerne la coopération scientifique et technique avec les nouveaux pays industrialisés.

D'autre part, la rigueur budgétaire conduit parfois à des « conflits négatifs de compétence », chaque catégorie de service considérant que telle ou telle action n'est pas de son propre ressort mais de celui de l'autre.

Enfin, le danger subsiste dans les pays « hors champ » que les services ne privilégient leurs actions traditionnelles au détriment de leurs nouvelles responsabilités.

A l'administration centrale, la situation demeure figée.

Le projet de loi tendant à permettre l'intégration des administrateurs civils des services de coopération qui le souhaitent dans le corps des secrétaires et conseillers des affaires étrangères a, en effet, été abandonné.

En résumé, il peut être affirmé que la nouvelle répartition des compétences entre Direction générale des relations culturelles et services de coopération ne facilite pas la gestion des crédits du ministère des Relations extérieures.

## ***B. LE RISQUE D'UN AFFAIBLISSEMENT DE LA PRESENCE FRANCAISE A L'ETRANGER***

### **1) Un réseau moins dense**

#### **a) Un redéploiement indispensable...**

Tout en approuvant l'idée même d'un redéploiement géographique de nos moyens et en estimant qu'il s'agit d'une nécessité, votre commission souhaite que la politique menée dans ce domaine n'aboutisse pas à un affaiblissement global de la présence française à l'étranger.

(1) Difficultés dont témoignent certains transferts entre section I et II du budget des Relations extérieures

Or, le bilan des ouvertures et des fermetures de postes et d'établissements décidées en 1984 et 1985 autorise, sur ce point, certaines craintes.

**b) ... mais aléatoires voire négatif dans ses effets**

La récapitulation (1) faite ci-après des créations et suppressions de consulats et d'établissements culturels ne laisse pas malheureusement apparaître un résultat d'ensemble positif, ni même équilibré.

Concernant nos consulats, il est vrai que nous possédons un réseau plus dense que celui de plusieurs de nos partenaires et qu'il est normal que l'implantation des postes évolue en fonction de celle des français de l'étranger. Toutefois, il a été observé, lors de l'examen de ce budget en commission, que les inconvénients psychologiques des fermetures de postes sont importants alors que les économies qui en résultent sont réduites.

Par ailleurs, sont supprimés des consulats qui remplissent une certaine fonction politique, économique et culturelle alors que ne sont ouverts, sauf à Miami, que de simples antennes consulaires ou des chancelleries détachées.

**(1) Consulats :**

- suppressions en 1984 : Belfast, Benghazi, Majunga, Malaga, Nouadhibou, Oujda, Porto Alegre, Gênes.

en 1985 : Lausanne et Saint-Sébastien.

- ouvertures en 1984 : Ryad, Saida, Tripoli, Miami, Brunel.

- transferts dans des instituts ou centres culturels : Florence, Gênes, Porto (à l'étude).

**Centres culturels et alliances :** Fermeture de 8 établissements

- cinq centres culturels : Sharjah (Emirats Arabes Unis), Rio de Janeiro, Rotterdam, Calcutta, Wellington (Nouvelle Zélande).

- deux instituts : Graz (Autriche), Split (Yougoslavie).

- une salle de lecture : Nouvelle-Orléans.

Ouverture du centre de Berlin et installation dans de nouveaux locaux de l'institut franco-chilien de Santiago et de l'institut français de Lisbonne.

**Etablissements d'enseignement :**

En 1984 : suppression de 17 classes primaires en Algérie.

En 1985 : suppression de classes et écoles primaires à Constantine, Skikda, Oran et Annaba.

Concernant les instituts et centres culturels, il importe que leurs implantations et leurs activités soient mieux coordonnées avec celles des alliances françaises.

## **2) Un appauvrissement des ressources humaines mises au service de notre coopération culturelle**

Le nombre important des suppressions d'emplois d'enseignants (86) et d'attachés linguistiques prévues en 1985 semble ouvrir des perspectives qui paraissent inquiétantes à votre commission.

a) Concernant votre enseignement à l'étranger, il ne semble pas que l'évolution de l'article 10 du chapitre 42-26 (- 13,8 millions de francs) permette une compensation, par le développement du recrutement local, des suppressions de postes « au barème ».

Par ailleurs, l'extension de ce dernier mode de recrutement comporte des risques qui ont déjà été évoqués, en ce qui concerne la qualité de l'enseignement et la mobilité des enseignants.

b) S'agissant des attachés linguistiques, la politique à mener doit être, avant tout, pragmatique et diversifiée en fonction des situations et des besoins.

Aussi serait-il simpliste de se fixer seulement comme objectif un rééquilibrage entre les moyens humains et les moyens d'appui de notre politique linguistique (1).

L'efficacité des personnels en poste - c'est une évidence - ne dépend pas seulement des matériels pédagogiques mis à leur disposition mais aussi de leur mode de recrutement et de la formation qu'ils reçoivent.

Cependant, il peut être utile de diminuer le nombre de postes permanents d'attachés au profit d'un développement des bourses et des missions.

(1) L'objectif est d'atteindre, par la suppression de 150 postes en 6 ans, en partie remplacés par 30 VSNA, une répartition dans laquelle 60 % des crédits seraient consacrés au personnel et 40 % aux moyens d'accompagnement.

Votre rapporteur estime, en tout état de cause, que la priorité donnée à l'utilisation des techniques nouvelles de diffusion et d'échanges culturels ne doit pas avoir pour contrepartie un affaiblissement des moyens humains de notre coopération. C'est justement l'originalité et la chance de la France que de posséder un réseau d'établissements qui permet de faire connaître en profondeur sa culture dans le monde.

Le recours aux « médias » doit appuyer, sans les concurrencer ni s'y substituer, nos modes traditionnels d'action culturelle extérieure.

Il importe, dans ce sens, de veiller aussi à la qualité des films et des programmes de radio et de télévision que nous diffusons à l'extérieur.

En bref, le développement de notre présence sur les ondes ne doit ni s'effectuer au détriment de nos relations culturelles traditionnelles, ni provoquer un appauvrissement du contenu que nous diffusons.

### ***C. LA CRAINTE D'UNE DIMINUTION DE NOTRE PRESTIGE DIPLOMATIQUE***

#### **1) Les menaces de dégradation de notre patrimoine immobilier**

Votre rapporteur se félicite de l'augmentation substantielle des autorisations de programme des services diplomatiques et généraux en 1985.

Il espère cependant que le décalage actuel entre ces autorisations et les crédits de paiement correspondants sera rattrapé en 1986.

Il s'inquiète par ailleurs des conséquences de la rigueur sur l'entretien de notre patrimoine immobilier à l'étranger.

Il lui a paru notamment, à la lecture des réponses à son questionnaire budgétaire, que certaines dépenses incompressibles de nos services à l'étranger (achats de matériel de sécurité, par exemple) avaient été en partie financées par des prélèvements effectués sur les paragraphes consacrés à l'entretien immobilier.

D'autre part, certaines grosses opérations particulièrement coûteuses, comme la construction de l'Institut du monde arabe ou des nouvelles ambassades de Riyadh et de Washington, ne conduisent-elles pas à une réduction des dotations disponibles pour les travaux de gros entretien d'autres locaux ?

Concernant les dépenses immobilières relevant de l'action 03 (relations culturelles avec l'étranger) les annulations du 30 mars 1984 ont provoqué une diminution de l'enveloppe consacrée à l'entretien du réseau.

L'attention de votre rapporteur a, par ailleurs, été appelée sur le délabrement des écoles françaises en Afrique (malgré le recours au FAC) et sur l'indisponibilité d'une somme de 12 millions de francs nécessaire à la réparation des locaux - qui menacent ruine - du lycée Chateaubriand à Rome (1).

A l'évidence, le fait que nous ne soyons pas capables d'entretenir convenablement certains de nos immeubles à l'étranger est susceptible de porter atteinte au prestige et à l'efficacité de notre action diplomatique.

## **2) L'insuffisance de nos contributions internationales bénévoles**

Le chapitre 42-32 « contributions bénévoles » du budget des services diplomatiques et généraux diminuera de 1,570 million de francs en 1985.

Il s'agit pourtant de dépenses qui ont une signification politique importante.

Malheureusement, l'effort que notre pays a consenti depuis cinq ans pour augmenter ses contributions bénévoles :

- a été d'une part contrecarré par la hausse du dollar ;

- n'a amélioré, d'autre part, que de façon limitée notre rang parmi les participants aux principaux programmes.

La monnaie américaine s'étant appréciée de 80 % par rapport au franc de 1979 à 1984, l'ensemble de nos contributions volontaires, qui a augmenté de 280 % en francs courants, n'a progressé que de 50 % en dollar durant cette période (soit une majoration équivalente à celle de nos contributions obligatoires).

(1) Les italiens, qui déclaraient vouloir reprendre le terrain, viennent enfin de nous donner l'autorisation d'effectuer les travaux nécessaires.

Nous ne nous situons qu'au dixième rang des pays cotisants en ce qui concerne le PNUD (1), qui absorbe les trois quarts de nos contributions bénévoles, et nous classons derrière l'Italie pour les quatre autres grands programmes de l'ONU (2).

Ce n'est pas l'austérité budgétaire actuelle qui nous permettra de proportionner notre participation à notre rang diplomatique et économique.

(1) PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

(2) FISE : Fonds international de secours à l'Enfance

FNUDI : Fonds des Nations Unies pour le Développement industriel

FNUAP : Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

## **IV. PROPOSITIONS ET SOUHAITS DE VOTRE RAPPORTEUR**

Votre commission ne saurait se contenter de déplorer la rigueur qui s'applique à ce budget sans tenter de présenter en même temps des observations qui se veulent constructives.

### **A. PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

#### **1) Pour une concertation interministérielle plus efficace**

Votre rapporteur regrette que le décret ayant pour objet de réactiver le CIRCE (Comité interministériel des relations culturelles extérieures) n'ait toujours pas été publié.

Il lui apparaît en effet que :

- la rigueur interdit toute dispersion des efforts en matière d'action culturelle extérieure ;

- une coordination des initiatives prises dans ce domaine est nécessaire, à défaut d'une délimitation claire et précise des compétences de chacun des ministères concernés (Culture, Communication, Education nationale...).

La Direction générale des relations culturelles - même si son efficacité est parfois mise en cause (1) - lui semble avoir vocation à coordonner les actions des différentes administrations. Il n'est pas acceptable, en tout cas, que ses services à l'étranger soient contraints d'exécuter des décisions à la prise desquelles ils n'ont pas participé.

(1) Il est parfois proposé de remplacer la Direction générale par une Agence de droit privé. Une telle structure ne serait pas adaptée :

- à l'exécution de tâches qui s'apparentent à un service public (scolarisation des enfants français à l'étranger) ;

- à la gestion d'agents appartenant à la fonction publique ;

- aux relations avec les pays où la culture relève de l'Etat (pays de l'Est...) ;

- à l'établissement de la liaison nécessaire entre relations culturelles et relations diplomatiques.

Dans l'esprit de votre rapporteur, il est souhaitable que :

- le secrétariat du CIRCE soit assuré par le service des moyens et méthodes de la Direction générale :

- que le comité dispose d'un fonds d'intervention culturelle extérieure.

Ce fonds pourrait être doté par un redéploiement d'une partie des crédits consacrés par les différents ministères concernés à leurs interventions culturelles extérieures.

Il serait facteur :

- de souplesse dans la gestion des crédits,
- de concertation interministérielle,
- de décloisonnement des actions culturelles.

- souplesse, car il permettrait d'abonder en cours d'année certains chapitres pour des actions indispensables et urgentes ;

- concertation entre les ministères et décloisonnement des actions culturelles, car il apporterait un complément de financement à des opérations exemplaires à cet égard, préparées en commun et co-financées par différents services.

S'il existe en effet déjà des collaborations sectorielles entre les différents ministères, il paraît nécessaire d'encourager une meilleure combinaison de nos différents moyens de diffusion culturelle.

La télévision, par exemple, pourrait contribuer utilement à la promotion du cinéma ou du livre français à l'étranger.

Pour conférer à la Direction générale l'autorité nécessaire à l'accomplissement de cette mission de coordination, celle-ci pourrait être mise à disposition d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat.

## **2) Pour mieux associer le secteur privé à la promotion de la culture française à l'étranger**

Votre rapporteur se demande s'il ne serait pas utile de créer :

- des incitations fiscales spécifiques (1) en faveur des particuliers ou des entreprises qui participent au financement d'actions de promotion de la culture française ;

(1) L'article 61 du projet de loi de finances pour 1985 constitue un premier pas dans ce sens mais le dispositif prévu ne vise pas les particuliers.

- de créer une structure type GIE (Groupement d'intérêt économique) au sein de laquelle seraient associés les pouvoirs publics et les entreprises ou associations participant à l'action culturelle extérieure de la France.

### **3) Pour faciliter la diffusion à l'étranger de créations audiovisuelles de qualité**

Votre rapporteur suggère la mise à l'étude d'un système prévoyant, en compensation des aides publiques à la production d'oeuvres de cinéma ou de télévision, une réduction des droits d'auteurs en cas de diffusion non commerciale de ces oeuvres à l'étranger.

## **B. SOUHAITS DE VOTRE RAPPORTEUR**

### **1) En matière de relations culturelles extérieures, votre rapporteur souhaite**

a) un recentrage - en raison de la rigueur- des priorités géographiques de notre projet culturel extérieur sur les pays francophones (du moins en matière d'échanges culturels) ;

b) le développement de la coopération de substitution avec nos partenaires (formation d'enseignants des pays francophones capables de se substituer à nos propres coopérants) ;

c) une meilleure collaboration entre l'INA (Institut national de l'audiovisuel) et FMI (France Média International) et une plus grande efficacité de cette dernière en ce qui concerne la diffusion de programmes de télévision français à l'étranger.

d) une définition plus précise de certaines priorités budgétaires : qu'est-ce que « l'urgence artistique et diplomatique » en fonction de laquelle l'A.F.A.A. détermine ses arbitrages ?

### **2) En matière de gestion budgétaire**

a) votre rapporteur estime que la recherche d'une plus grande souplesse de gestion ne doit pas être un prétexte pour affaiblir le contrôle du Parlement par le recours injustifié à des associations ou par une globalisation excessive de la présentation des crédits.

**Il insiste plus particulièrement pour que :**

- la Direction de la communication soit dotée d'un chapitre particulier divisé en plusieurs articles consacrés aux différents moyens (radio- télévision) et aux diverses actions audiovisuelles (formation, assistance technique...);

- la rémunération des « clandestins » employés par les associations relais de la Direction générale soit prise en charge, dans des conditions régulières, par le Titre III du budget des services diplomatiques et généraux ;

- les associations n'accomplissent pas des tâches que les services sont susceptibles d'effectuer eux-mêmes ;

**b) Concernant les dépenses immobilières, votre rapporteur souhaite que des gaspillages soient évités par :**

- l'acquisition de logements mis à la disposition des agents dans les pays où les loyers sont très coûteux (les règles aberrantes de rattachement des fonds de concours à l'article 50 du chapitre 57-10 devraient être, d'autre part, modifiées) ;

- la prise de toutes les dispositions nécessaires pour éviter que ne soient répétées, lors de la construction, quai Branly, du nouveau centre de conférences international, les erreurs commises à l'occasion de la construction de l'Institut du monde arabe (dépassements de devis, remise en cause du projet initial...).

## CONCLUSION

Compte tenu du caractère excessif de la rigueur appliquée à ce budget, de sa répartition contestable et de ses effets regrettables qui ont été exposés par ce rapport, votre commission a décidé, à la majorité, **qu'elle ne saurait en recommander l'adoption.**

## **MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a majoré de 750 000 F les crédits du Titre IV du budget des services diplomatiques et généraux.

Cette augmentation était destinée à abonder les dotations.

- du chapitre 42-28 « Recherches, échanges et formations scientifiques » (+ 500 000 F) ;
- du chapitre 42-33 « Subventions à divers organismes » (+ 250 000 F).

Ces chapitres ne paraissaient pas prioritaires à votre commission :

- le chapitre 42-28 certes était celui, de tous les chapitres de la Direction Générale, qui subissait -en pourcentage- la plus forte diminution mais il s'agit de nos dépenses culturelles les moins incompressibles ;

- quant à l'abondement du chapitre 42-33, personne n'a été en mesure de préciser à votre rapporteur à quels organismes il bénéficierait.

Néanmoins, étant donné la pénurie dont souffrent les services diplomatiques et généraux, votre commission ne saurait s'opposer à une quelconque majoration de leurs crédits.