

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, 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 EXTÉRIEURES**

**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 Gœtschy, 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.) ; 2951 et annexes, 2987 (annexes nos 34 et 35), 2989 (tomes III et IV) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	6
<b>INTRODUCTION .....</b>	8
<b>CHAPITRE I - PRESENTATION DES CREDITS .....</b>	9
<i>A) Présentation générale .....</i>	9
1. Mesure d'ensemble .....	9
2. Répartition .....	9
<i>B) Principales mesures nouvelles .....</i>	11
1. Effet change-prix .....	11
2. Mesures de transferts .....	11
3. Personnel .....	11
4. Modernisation .....	12
5. Dépenses culturelles .....	12
6. Dépenses en capital .....	13
<b>CHAPITRE II - OBSERVATIONS .....</b>	15
<b><i>I. PREMIERE OBSERVATION : LE MINISTERE SUBIT DE PLEIN FOUET LES SUJETIONS SPECIFIQUES DE SA VOCATION.</i></b>	15
<i>A) La mission de représentation ou les conséquences de l'indépendance .....</i>	15

1. Une présence géographique .....	16
a) <i>Situation</i> .....	16
b) <i>Conséquences budgétaires</i> .....	17
2. Une présence institutionnelle .....	18
<b>B) <i>La contrainte de la dépendance</i></b> .....	19
1. La dépendance économique - L'effet change-prix .....	19
2. La dépendance de l'environnement international .....	21
a) <i>Les contraintes de fait</i> .....	21
b) <i>Les contraintes de droit - Ex : l'Institut du Monde Arabe</i> .....	23
<b>C) <i>La contrainte de l'interdépendance</i></b> .....	26
1. De la diversité... à la dispersion .....	26
a) <i>La diversité</i> .....	26
b) <i>La dispersion</i> .....	27
2. Une action concurrencée .....	28
 <b>II. DEUXIEME OBSERVATION : UNE SITUATION CRITIQUE QUI IMPOSE UNE REFLEXION EN PROFONDEUR SUR LES STRUCTURES DU MINISTERE</b> .....	29
 <b>A) <i>Le constat : des actions « prioritaires » dangereusement compromises</i></b> .....	29
1. La lente dérive de l'action culturelle .....	29
a) <i>Une dérive difficilement évitable</i> .....	29
b) <i>Une action amoindrie</i> .....	30
2. Illustrations .....	31
a) <i>L'évincement du MRE</i> .....	31
<i>1er exemple : le personnel de la DGRST</i> .....	31

2e exemple : la « débudgétisation » de Radio France Internationale ou l'évincement du ministère d'une de ses actions traditionnelles .....	32
b) Le décalage entre un discours ambitieux et une réalité décevante, malgré certains efforts louables .....	33
<b>B) Propositions : axes de recherche .....</b>	<b>34</b>
1. Mesures ponctuelles .....	34
- financières .....	34
- économiques .....	35
- administratives .....	35
- juridiques .....	35
- politiques .....	35
2. Vers une réforme de structure .....	36
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>37</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le budget des Relations extérieures, Services diplomatiques et généraux, pour 1986 marque une pause dans le lent mais constant déclin du ministère.

2. Le ministère subit de plein fouet les sujétions et contraintes spécifiques à sa vocation, celles qui viennent de l'indépendance, de la dépendance à l'égard de son environnement et de l'interdépendance des actions. Au total, le ministère est peu maître de ses choix qui lui sont imposés sinon par le droit, du moins par les faits.

3. Le résultat de ces contraintes est que des actions traditionnelles et justement prioritaires, telle que l'action culturelle, sont gravement menacées.

4. Le ministère, en cette période de rigueur budgétaire, n'a plus les moyens de son ambition. Cette situation impose dès à présent des mesures ponctuelles de tous ordres. Elle imposera à terme une réforme des structures ainsi qu'une réflexion sur un éventuel recentrage géographique ou sectoriel de l'action du ministère.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 5 novembre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a procédé à l'examen du budget des Relations extérieures, section des Services diplomatiques et généraux, sur le rapport de M. Josy Moinet, rapporteur spécial.

M. Josy Moinet a présenté les données chiffrées du budget et formulé certaines observations (voir observations).

Le rapporteur spécial a proposé une série de mesures ponctuelles d'ordre économique administratif ou juridique (fonds interministériel d'action culturelle...). Il a également estimé que le ministère, en cette période de rigueur budgétaire, n'avait plus les moyens de son ambition, ce qui lui imposera tôt ou tard une réforme de ses structures ainsi qu'une réflexion sur un éventuel recentrage géographique ou sectoriel.

Cet exposé a été suivi d'un large débat.

M. Pierre Gamboa a formulé deux observations concernant la diminution des postes d'enseignants et l'attitude du Gouvernement à l'égard de l'Afrique du Sud.

M. Maurice Schumann a considéré que la réduction de la part du budget des Relations extérieures dans le budget de l'Etat était une tendance constante depuis 15 ans, et avait des effets dramatiques sur la présence de la France dans le monde. Il a évoqué la situation de l'Institut du Monde Arabe et soutenu l'idée d'un fonds interministériel d'action culturelle.

M. Jean Cluzel a retenu l'observation du rapporteur spécial relative au retrait du ministère de Radio France Internationale.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a évoqué le double contraste qu'il y avait, d'une part, entre les moyens mis à la disposition de l'Etat pour le prestige de la capitale et ceux destinés à l'image de la France dans le monde, et, d'autre part, entre le déclin du français dans les zones d'influence traditionnelle et sa relative bonne position dans des zones plus

nouvelles (Corée du Sud, Asie du Sud-Est). Il a également observé l'important décalage entre le nombre de consulats entretenus par la France et ceux des pays comparables.

M. Jacques Descours Desacres a évoqué la dégradation des grands établissements français dans le monde.

M. Edouard Bonnefous, président, a demandé des précisions sur les contributions internationales en général et sur celles affectées à l'Institut du Monde Arabe en particulier. Il a, sur ce point, craint plus particulièrement que, d'une part, les règles du fonctionnement de l'Institut ne soient pas assez précises et n'offrent pas toutes les garanties nécessaires à un bon équilibre entre la France et les pays arabes, et que, d'autre part, la France ne soit à terme dépossédée de toute faculté d'orienter les études et recherches de cet Institut.

M. Josy Moinet a ensuite répondu aux intervenants. Il a rappelé que le déclin des actions s'accompagnait de malaises internes à l'administration dus en particulier à d'excessives disparités de carrière. Il a également présenté l'article 65 du projet de loi de finances, visant à réduire les indemnités de résidence dans le cas où un couple travaille dans un même pays étranger.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de déléguer M. Josy Moinet, rapporteur spécial, auprès du ministre chargé des Relations extérieures afin d'obtenir des précisions sur le fonctionnement de l'Institut du Monde Arabe.

La commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits pour 1986 du budget des Relations extérieures, section Services diplomatiques et généraux.

En outre la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 65 du projet de loi de finances pour 1986.

## INTRODUCTION

Le budget total des Relations extérieures pour 1986 s'élève à 16,1 milliards de francs, en progression de 4 %. Il se compose de deux sections :

- la section des Services diplomatiques et généraux, qui représente 60 % de l'ensemble,
- la section Coopération et développement qui représente 40 %.

Le budget des Relations extérieures ne constitue qu'un peu plus d'un tiers (35,4 %) de l'ensemble des crédits de toute nature concourant à l'action extérieure de la France, évalués à 45 milliards de francs.

Le présent rapport se limite à l'examen des seuls « services diplomatiques et généraux ». Ils s'élèvent à 9,78 milliards de francs, en augmentation de 5,27 % par rapport à 1985.

A s'en tenir aux chiffres bruts, ce budget, quoique modeste - puisqu'il ne représente que 0,95 % du budget général - est apparemment satisfaisant : 5,27 %, c'est un peu plus que la hausse moyenne des dépenses publiques (3,6 %), c'est un taux supérieur à la hausse prévisionnelle des prix (3,4 %), et surtout, c'est un peu mieux que l'année dernière ; en 1985, le budget avait pleinement subi les effets dramatiques de la rigueur et avait connu l'une des évolutions les plus défavorables de toutes celles des budgets civils.

Le présent budget constitue donc une apparente remise à niveau.

Cependant, compte tenu de la diversité de ses missions, de l'importance de ses contraintes (effet-change), de la nature de ses enjeux (place de la France dans le monde), le budget des Relations extérieures ne se juge pas sur une seule année.

Dans une perspective à plus long terme, le projet de budget pour 1986 paraît alors n'être qu'une pause dans le déclin de l'action diplomatique et culturelle de notre pays. Déclin qui, faute d'une réflexion d'ensemble sur les missions, les méthodes et les choix du ministère, faute également de moyens qui témoignent d'une véritable impulsion, risque d'apparaître, tôt ou tard, irréversible.

## CHAPITRE I

### PRESENTATION DES CREDITS

#### A. PRESENTATION GENERALE

##### 1) Mesure d'ensemble

Le projet de budget des services diplomatiques et généraux atteint **9 786 millions de francs**, soit **0,95 %** du budget général. Il est en augmentation de **5,3 %** (en francs courants) par rapport à 1985.

Cette augmentation, moyenne après l'évolution observée en 1985 (+ 1,93 % seulement), doit être nuancée en tenant compte de « l'effet-change », qui est une particularité du budget du ministère des Relations extérieures et qui a pour objet de compenser le glissement du pouvoir d'achat du franc par rapport aux autres monnaies. 297,6 millions de francs ont été inscrits à ce titre, soit **3,04 %** du budget 1986. **Hors effet-change, les crédits du département augmentent de 2,07 % en francs courants**, soit moins que le taux prévisionnel d'inflation.

#### BUDGET DES RELATIONS EXTERIEURES - Services diplomatiques et généraux

Nature des crédits	Montant (millions de francs)	Part dans le total (pourcentage)	Variation 1985/1986 (pourcentage)
Moyens des services (Titre III) . . . . .	5 062,7	51,8 %	+ 5,6 %
Interventions publiques (Titre IV) . . . . .	4 407,6	45 %	+ 2,9 %
Dépenses en capital (Titres V et VI) . . . . .			
C.P. . . . .	315,9	3,2 %	+ 45 %
(A.P.) . . . . .	(281,9)	(100 %)	(- 14,5 %)
<b>TOTAUX</b> . . . . .	<b>9 786,2</b>	<b>100 %</b>	<b>+ 5,3 %</b>

Nota. Au cours de la seconde délibération à l'Assemblée Nationale, les crédits du titre IV ont été majorés de 0,8 MF.

##### 2) Répartition

La répartition par action ne présente pas de modifications majeures.

Certaines tendances se confirment, notamment :

- l'augmentation régulière de la part du fonctionnement dans le budget du ministère ;

- le tassement des crédits affectés aux relations culturelles scientifiques et techniques. Ce tassement est cette année dû à la débudgétisation de Radio France Internationale désormais essentiellement financée sur les crédits de la redevance T.V. ;

- l'augmentation sensible des contributions internationales, pour lesquelles l'effet-change joue à plein ;

- la réduction de l'assistance militaire, liée au transfert de certaines dépenses des assistants techniques militaires.

L'évolution des dépenses classées par action est retracée dans le tableau suivant :

**BUDGET DES RELATIONS EXTERIEURES I**  
**Services diplomatiques et généraux**

	1986	Part 1985 (en %)	Part 1986 (en %)	Variation 1986/1985 (en %)
<b>Budget de fonctionnement et d'équipement</b> .....				
01. Administration centrale ....	1 086 956 897	10,66	11,11	+ 9,7 %
02. Services à l'étranger .....	2 509 129 704	25,01	25,64	+ 7,8 %
Sous-total (fonctionnement) ...	3 596 086 601	35,67	36,75	+ 8,6 %
<b>Budget d'intervention</b> .....				
03. Relations culturelles avec l'étranger.....	3 273 446 017	34,41	33,45	+ 2,3 %
05. Presse et information.....	46 372 621	0,48	0,47	+ 4,7 %
06. Contributions internationales .....	1 697 927 994	15,85	17,35	+ 15,2 %
07. Assistance et solidarité .....	237 402 260	2,48	2,43	+ 3 %
08. Interventions de politique internationale.....	96 594 419	1,09	0,99	- 3 %
09. Formation et assistance technique dans le domaine militaire .....	68 754 306	1,57	0,70	- 53 %
10. Budget civil de recherche ...	769 615 753	8,45	7,86	- 2 %
Sous-total (actions 03 à 10) .....	6 190 113 370	64,33	63,25	+ 3,5 %
<b>TOTAUX</b> .....	<b>9 786 199 971</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>+ 5,3 %</b>

## **B. PRINCIPALES MESURES NOUVELLES**

### **1) Effet de change et de prix**

297,63 millions de francs ont été inscrits pour compenser les variations de change et de prix qui pèsent négativement sur les crédits disponibles pour les dépenses à l'étranger.

Cet effet-change s'applique en particulier à deux postes :

- sur le niveau des rémunérations versées à l'étranger ; 121 millions de francs ont été inscrits à ce titre ;
- sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention réglées en devises. Un crédit global de 204,68 millions de francs est prévu pour l'actualisation des contributions internationales obligatoires. Cette actualisation tient compte à la fois de l'augmentation des budgets et de l'évolution des changes.

L'hypothèse retenue est un glissement du franc de 8,4 % par rapport à un panier mondial des monnaies et des prix constatés en 1984.

Observation : cet « effet-change » peut aussi être positif. Ainsi, la contribution au CERN -Centre Européen de Recherche Nucléaire- diminue (633 MF en 1986, soit - 19 MF par rapport à 1985), afin de tenir compte du tassement du franc suisse sur le marché des changes.

### **2) Mesures de transfert**

Sur le titre IV, deux mesures de transferts négatifs portant sur des volumes importants ont été décidées. Il s'agit :

- du transfert sur le budget de la Défense d'une partie des rémunérations des assistants techniques militaires (mesure 09 19 01 - 91 MF) ;
- du transfert sur les crédits de la Communication audiovisuelle du financement de Radio France Internationale et de T.V.5. (mesure 03 19 02 - 84 MF).

### **3) Personnel**

● En matière d'emplois, a été appliquée la directive du Premier Ministre consistant à **mettre en réserve** 1 % des emplois budgétaires. 92 emplois sont supprimés à ce titre (7 dans les services de coopération et du développement, 85 dans les services diplomatiques et consulaires), pour un montant de 26,06 MF.

- des économies diverses ont été réalisées. Il s'agit d'une part d'économies sur la rémunération des agents auxiliaires à l'étranger, et d'autre part de la réorganisation des services de coopération et du développement, qui permet de supprimer des emplois de chargés de mission (1,32 MF).

Par ailleurs, l'article 65 initialement prévu par le projet de loi de finances réduisait de moitié l'une des deux indemnités de résidence allouées à un couple dont les deux membres sont en fonction à l'étranger ; l'économie en résultant aurait été de 29 MF. **Cet article a été retiré par le Gouvernement lors de la discussion à l'Assemblée Nationale.**

- Ces économies touchant au personnel permettent en revanche de poursuivre le plan de titularisation des agents contractuels à l'étranger (636 emplois transformés). Coût : 11,94 MF.

#### **4) Modernisation du ministère**

Les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques sont désormais regroupées au sein d'un seul chapitre 34-05, doté en 1986 de 66,37 MF (28 MF en 1985).

Cette action s'applique tant à l'administration centrale (poursuite du plan d'automatisation du service central d'état civil), qu'à l'informatisation des consulats : 12,5 MF ont été inscrites à ce titre. Ce crédit permettra d'automatiser 8 nouveaux postes. L'objectif de ce plan, démarré en 1985 (6 postes automatisés fin 1985), est d'automatiser les 50 principaux consulats d'ici 5 ans.

A noter que cette dernière informatisation, mise en place à Genève et à Londres avec des ordinateurs Intertechnique, filiale française de Philips, se poursuit avec un autre fournisseur, Bull indiquant par là la priorité au constructeur nationalisé français.

A noter également que ces projets s'accompagnent d'un important effort de formation, dont la sous-direction paraît s'être remarquablement acquittée, malgré un effectif inchangé depuis 4 ans.

#### **5) Ajustement des dépenses d'action culturelle**

Le budget de la D.G.R.S.T. s'élève à 3 305 MF en augmentation de 2,3 %. Le seul effet change (100 MF) est supérieur à la hausse totale de ce budget (+ 75 MF).

Cette reconduction recouvre des évolutions contrastées :

- la structure interne du budget se modifie, opérant un glissement au profit des dépenses de fonctionnement.

	<b>Titre III Fonctionnement</b>	<b>Titre IV Interventions</b>	<b>Titres V et VI</b>	<b>Total D.G.R.S.T.</b>
Montant (millions de francs) ...	1 592	1 625	88	3 305
Variation 1986/1985 .....	+ 3,64 %	- 0,8 %	+ 60 %	+ 2,3 %

- les interventions elles-mêmes sont modifiées :

- certaines dotations sont supprimées (ch. 42-27. art. 60 : action radiophonique internationale)

- certaines sont amputées (ch. 42-26. art. 20 : échanges linguistiques : - 0,87 % ; ch. 42-28, art. 10 - recherches, échanges et formations scientifiques, techniques, technologiques et universitaires : - 16 %...).

- certaines majorations sont factices (ch. 42-26. art. 10 : progression de 5,25 % au titre de l'enseignement élémentaire et secondaire à l'étranger qui découle de la prise en charge des dépenses auparavant imputées sur le budget de la Coopération).

- D'autres en revanche connaissent une certaine impulsion, tels certains crédits d'échanges culturels (ch. 42-27), majorés de 36 MF, et notamment les :

Article 10 - établissements culturels ..... 138,9 MF (+ 21,5 %)  
 Article 21 - alliances françaises ..... 19,5 MF (+ 5,9 %)  
 Article 30 - échanges artistiques ..... 82,4 MF (+ 13,1 %)  
 Article 41 - livre et écrit ..... 47,7 MF (+ 11,8 %)  
 Article 62 - diffusion d'actualité TV ..... 20,4 MF (nouveau).

Cette dernière dotation est destinée à financer la diffusion en Amérique du Sud d'un service de nouvelles d'actualité françaises.

## 6) Dépenses en capital

Le bond des dépenses en capital, qui ne concerne d'ailleurs que les crédits de paiement (+ 45 %)- les autorisations de programme fléchissent, elles, de 14,5 %- s'applique à trois séries d'équipement :

- les travaux d'administration centrale (ch. 57-10 hors article 30 : 63 MF en C.P., soit + 100 % ; 53 MF en AP, soit + 15 %) : installation d'un nouveau central, modernisation du chiffre, études en vue de la réalisation d'un centre de conférences internationales... Ce centre serait construit quai Branly sur les terrains laissés vacants par le départ du ministère des Finances. Le coût est estimé à 750 MF.

- les travaux dans les services diplomatiques et consulaires (ch. 57-10, art. 30 ; 140 MF en C.P., soit + 38,6 % ; 122 MF en A.P., soit - 20 %) ; travaux de sécurité à Doha, Varsovie, Kuala Lumpur, construction de chancelleries à Mexico et Islamabad.

- les travaux d'équipement culturel et social (ch. 56-20 - 47 MF en C.P., soit + 67 % ; 47 MF en A.P., soit - 13 %) première tranche de la construction du centre culturel de Budapest, extension du lycée français de Londres.

Nota : les crédits destinés à la construction de l'Institut du Monde Arabe fléchissent tant en autorisations de programmes qu'en crédits de paiements (ch. 48-81, art. 20) marquant ainsi l'achèvement de la construction prévue pour l'automne 1986. (Voir pages 23 et suivantes).

Ainsi qu'il peut être noté, à l'exception des dotations de l'administration centrale, les autres équipements connaissent des chutes sensibles en autorisations de programmes.

## CHAPITRE II - OBSERVATIONS

Le ministère des Relations extérieures s'efforce de concilier contraintes budgétaires et vocation traditionnelle. Le résultat est au mieux inégal. Faute d'une réflexion d'ensemble sur les structures et les missions du ministère, le déclin de certaines formes d'interventions pourrait être irréversible.

### I. PREMIERE OBSERVATION : LE MINISTERE SUBIT DE PLEIN FOUET LES SUJETIONS SPECIFIQUES DE SA VOCATION

Ces sujétions sont nombreuses. Elles s'orientent autour de trois contraintes.

Celles qui viennent de l'**indépendance** et que confère l'exercice de la souveraineté dans les relations avec les autres pays.

Celles qui viennent de la **dépendance** à l'égard de son environnement.

Celles qui viennent de l'**interdépendance** des actions.

Ainsi, le budget a ses contraintes spécifiques. L'évolution de la situation économique et politique internationale lui impose des orientations, c'est-à-dire des financements. Sa marge de manoeuvre pour d'autres actions jugées prioritaires n'en est que plus étroite.

#### A) *LA VOCATION TRADITIONNELLE DU MINISTERE - LA MISSION DE REPRESENTATION OU LES CONSEQUENCES DE L'INDEPENDANCE*

Aucune nation ne peut se soustraire aux obligations que confère l'exercice de la souveraineté dans les relations avec les autres pays et la présence de ses ressortissants à l'étranger.

Les fonctions assignées aux représentations diplomatiques ont été définies par la convention de Vienne du 8 avril 1961. Cette mission impose une présence géographique et une présence institutionnelle.

## 1) Une présence géographique

### a) Situation

La France dispose de 150 missions diplomatiques dont 139 ambassades et 11 représentations permanentes, 159 consulats et chancelleries détachées.

Tant les comparaisons internationales que l'évolution dans le temps montrent qu'il s'agit là d'une charge importante.

#### Outil diplomatique et consulaire – comparaisons internationales

	France	R.F.A.	Royaume- Uni
Ambassades .....	139	126	129
Représentations permanentes .....	11	11	10
<b>Total missions diplomatiques .....</b>	<b>150</b>	<b>137</b>	<b>139</b>
Consulats et autres .....	159	71	68
<b>Total missions et postes .....</b>	<b>309</b>	<b>208</b>	<b>207</b>

La différence du nombre de consulats tient notamment à l'importance du nombre de Français expatriés en Afrique.

Cette carte diplomatique et consulaire est en mutation constante. C'est naturellement vrai sur une longue période avec la décolonisation mais c'est aussi vrai dans le court terme. En 1985, a été ouverte une ambassade à Brunei, tandis que cinq consulats étaient créés : Miami, Djeddah, Luxembourg, Tokyo, Washington.

En revanche, compte tenu des contraintes diverses, les fermetures ou réaménagements de postes ne témoignent pas d'une hâte excessive. C'est ainsi que l'Ambassade de France à Oulan Bator, en Mongolie extérieure, n'a été fermée...qu'en 1985.

**Outil diplomatique et consulaire-  
évolution dans le temps**

	1952	1962	1972	1984	1985
Missions diplomatiques .....	78	97	131	149	150
Consulats .....	138	137	157	148	159
<b>TOTAUX .....</b>	<b>216</b>	<b>234</b>	<b>288</b>	<b>297</b>	<b>309</b>

**b) Conséquences budgétaires**

● Cette représentation diplomatique et consulaire qui reste parmi les toutes premières du monde a des conséquences financières lourdes : 2 509 millions de francs. Selon d'autres critères, le budget de programme évalue la seule action diplomatique à 2 051 MF en progression de 11 % par rapport à 1985.

Ainsi, les services diplomatiques et consulaires, c'est aussi :

- 2 451 bâtiments, soit, pour les seuls bâtiments loués 136 MF de location (ch. 34-91, article 20)
- 706 véhicules soit 23 MF d'entretien annuel (ch. 34-92, article 10) ;
- 4 529 personnes (388 agents diplomatiques et consulaires, 351 gardes de sécurité, 118 volontaires du service national...) dont 38 % logés soit 1 743 logements...

Ainsi, parmi les constructions les plus récentes, peuvent être notés la construction d'une ambassade de France à Doha (48 MF), à New Dehli (81 MF), à Riyad (83 MF) à Rabat (85 MF), à Washington (318 MF), sans parler des aménagements indispensables, telle la construction d'une résidence diplomatique à Varsovie, « en remplacement de la résidence actuelle, propriété de l'Etat polonais, en limite de l'autoroute, qui ne répond absolument pas aux besoins de réception d'un chef de poste » (1) ...coût : 20 MF.

● Cette mission de représentation, assurée principalement par les postes à l'étranger est en outre complétée par des frais de déplacements et réceptions, d'ailleurs stagnants.

**Frais de réception (millions de francs)**

	1984	1985	1986
Frais de réception et voyages exceptionnels (ch. 34-03) .....	50	49	48
Frais de réception courante (ch. 34-04) ...	17,5	16,7	17,3

(1) source : réponse aux questionnaires budgétaires 1985.

En 1984, 96 chefs d'Etat, premiers ministres et ministres des affaires étrangères ont été reçus en France en visite d'Etat. Le chef d'Etat a fait 12 voyages officiels, 12 sommets et rencontres diverses et 11 voyages de consultation au niveau européen. Le premier ministre a fait 9 voyages.

## 2) Une présence institutionnelle

La représentation de la France doit également être assurée dans les organisations internationales.

### a) Mesure

L'ensemble des contributions internationales, y compris les contributions versées sur le budget civil de la recherche, est évalué à 2 435 millions de francs en 1986.

Une distinction est faite selon la nature juridique des contributions.

Les contributions obligatoires représentent 2 335 MF (ch. 42-31). La France participe à ce titre au financement de 95 organisations internationales.

Les contributions facultatives représentent 100 MF (ch. 42-32). La France participe à ce titre au financement de 49 organisations internationales.

Ces contributions sont réparties par grandes masses comme suit :

Contributions	Répartition (millions de francs)
ONU et institutions spécialisées .....	1 201,4
Organisations européennes .....	175,6
Autres .....	188,5
Institut du Monde Arabe .....	30
Organisations à vocation scientifique .....	740
<b>TOTAUX Contributions obligatoires .....</b>	<b>2 335,5</b>
Contributions bénévoles .....	100
<b>TOTAUX CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES .....</b>	<b>2 435,5</b>

Les contributions internationales varient selon les problèmes, la montée en puissance des institutions ou le mode de règlement.

Exemples	1983 (MF)	1984 (MF)	1985 (MF)
ONU .....	262	336	411
UNESCO .....	85,13	52,30	65,37
Comité international de la Croix Rouge ..	6,5	8	8
Institut du Monde Arabe .....	4	10	15

## b) Observations : ces dépenses sont d'une grande rigidité

1. Les principales organisation internationales connaissent des graves **difficultés budgétaires**. La réponse du ministère est sur ce point sans illusions :

*« L'examen des budgets des organisations internationales donne lieu traditionnellement à un affrontement entre pays développés et pays en développement. Les pays développés, assurant l'essentiel du financement, sont objectivement solidaires dans la lutte contre la progression excessive des dépenses. De leur côté, les pays en développement, même lorsqu'ils n'entretiennent pas d'illusions excessives sur la justification de certaines dépenses, ont tendance à considérer que l'augmentation des budgets, dont ils ne supportent pas ou peu les conséquences financières, « va dans le bon sens ».*

*On doit malheureusement constater que les budgets ont tendance à reconduire de façon quasi-automatique les dépenses sans opérer une véritable redistribution des ressources pour accélérer la mise en oeuvre des actions prioritaires.*

*Les délégations françaises reçoivent comme instruction permanente de rappeler notre souhait d'éviter toute augmentation en termes réels des budgets des organisations internationales et de réaffirmer par ailleurs notre désir de voir les nouveaux programmes financés en grande partie par la suppression de programmes dépassés ou d'utilité marginale permettant un redéploiement du personnel. »*

2. Pour les grands pays industriels, les décisions de **retrait** sont tout à fait exceptionnelles.

Le retrait des Etats-Unis de l'UNESCO est intervenue le 31 décembre 1984. La Grande-Bretagne a déposé un préavis de retrait le 22 novembre 1984. Si le Royaume-Uni quittait effectivement l'UNESCO à la fin de l'année 1985, ce retrait pourrait entraîner une contagion de départs, certains pays occidentaux (Japon, R.F.A.) ayant fait savoir qu'ils remettraient en question leur participation si toutes les réformes souhaitées n'intervenaient pas cette année.

Le Gouvernement français maintient à ce sujet une attitude prudente. Il rappelle qu'« en sa qualité de pays de vieille culture, membre fondateur de l'UNESCO et pays hôte, la France est très attachée à l'oeuvre accomplie par l'organisation » (1). « Le Gouvernement demeurera vigilant pour que l'organisation persévère dans la voie des améliorations où elle s'est engagée à l'unanimité de tous les Etats représentés au conseil executif (2). « Il convient toutefois d'être conscient qu'il faut du temps pour exprimer à une organisation de cette importance le mouvement souhaité ». (3)

(1) réponse à une question écrite de M. Dominique Pado JO débats Sénat 25 juillet 1985

(2) réponse à une question écrite de M. Olivier Rouen JO débats Sénat 17 octobre 1985

(3) réponse à question écrite de M. Pierre Bastre JO débats Sénat 19 septembre 1985

**3. La réduction significative des contributions volontaires est tout aussi illusoire.** La France est en outre sur ce point relativement mal placée.

En effet, les contributions bénévoles de la France au système des Nations-Unies sont très inférieures à celles des pays comparables. Elles ne représentent que le tiers de ce qu'elle est tenue de verser obligatoirement au système des Nations-Unies, alors que les contributions volontaires des pays de la C.E.E. sont deux fois supérieures à leurs contributions obligatoires.

4. Enfin, et surtout, l'impact des contributions est sensiblement amoindri par les variations **du dollar**, monnaie dans laquelle est libellée près de la moitié des dépenses obligatoires.

Ainsi, si l'augmentation des versements français à l'ONU est tout à fait considérable en francs français (+ 57 % entre 1983 et 1985), elle est, exprimée en dollars, beaucoup plus modérée (+ 12 % seulement).

Ce phénomène renvoie à l'effet-change, composante essentielle de la dépendance du ministère à l'égard de son environnement.

## **B) LES CONTRAINTES DE LA DEPENDANCE**

Le ministère, encore moins que les autres administrations, n'est pas maître de son environnement. Ni de son environnement économique, ni de l'environnement international.

### **1) La dépendance économique - L'effet change-prix**

56 % des dépenses du budget des Services diplomatiques et généraux sont effectuées à l'étranger ou réglées en devises. Dès lors, la gestion est marquée par les difficultés nées de la dépréciation du franc vis-à-vis d'un certain nombre de monnaies (1) ainsi que des hausses de prix à l'étranger.

Le budget de l'année est en effet établi sur la base du niveau moyen des parités au cours du **printemps** de l'année n-1.

Cet effet-change correspond à 3,04 % du budget en 1986. Ainsi qu'il a été indiqué, hors effet-change, l'augmentation du budget n'est que de 2 %, soit un montant inférieur à la hausse prévisionnelle des prix.

(1) Sur moyenne période le glissement du franc apparaît sensible. Le Département utilise un « Taux de chancellerie moyen pondéré ». L'évolution en D.T.S. s'établit comme suit : 7,20 F en 1982, 8,14 F en 1983, 8,95 F en 1984, 9,32 F au 1er semestre 1985.

Quatre types de dotations sont particulièrement affectées par cette évolution :

- Les crédits de rémunération des personnels en poste à l'étranger. Comme l'année précédente, le mécanisme correcteur change-prix n'a pas compensé en 1985 l'incidence des mouvements de parité et de prix sur la totalité des rémunérations mais sur une fraction de 85 % (le « ticket modérateur » de 15 % représentant la part d'épargne en francs français des ménages expatriés).

- Les crédits de fonctionnement et d'investissement des services diplomatiques, consulaires et culturels. Ils sont dépensés dans leur quasi-totalité en devises. Calculés au plus juste en début d'année dans le cadre de la procédure budgétaire, ils s'avèrent insuffisants en cas de dépréciation du franc.

Des mesures rigoureuses d'économie dans la gestion s'imposent alors ; certaines dépenses sont pratiquement incompressibles et la gestion des loyers de nos locaux diplomatiques ou culturels à l'étranger est, par exemple, très tendue.

- Les moyens d'intervention du département : relations culturelles (action 03), presse et information (action 05), formation et assistance technique dans le domaine militaire (action 09).

Les dotations couvrent en grande partie des frais de fonctionnement incompressibles et qui doivent donc être couverts (réseau d'enseignement et de diffusion culturelle à l'étranger par exemple), de sorte que la dépréciation du franc s'impute directement sur les dépenses d'intervention stricto sensu.

- Les contributions internationales. Les contributions obligatoires (chap. 42-31) sont appelées en devises, souvent en dollars, et figurent traditionnellement à l'état G (crédits provisionnels).

L'effet-change correspond à 204,6 MF, soit 91 % de l'augmentation totale des contributions obligatoires.

## **2) Les contraintes de l'environnement international**

Décisions politiques, catastrophes naturelles, menaces internationales imposent une mutation constante de l'action du ministère.

### **a) Les contraintes de fait**

Le ministère doit s'adapter aux besoins des Français à l'étranger, aux évolutions conjoncturelles. Il y répond avec une efficacité variable comme en témoignent deux exemples.

1. Les dépenses de **sécurité** sont aujourd'hui essentielles. Elles se manifestent de façon très concrète dans :

- la réduction du temps de séjour à l'étranger et par là, l'accélération des mutations. C'est le cas de :

l'Afghanistant ..... 10 mois au lieu de 20  
 Salvador ..... 10 mois au lieu de 15  
 Liban ..... 5 mois au lieu de 30  
 Iran ..... 5 mois au lieu de 24

- l'achat de véhicules blindés : 8 véhicules en 1984 destinés à Manama, Koweït, San Salvador, N'Djamena, Teheran, Guatemala et Beyrouth : 4 véhicules en 1985 affectés à Islamabad, Le Caire, Lima et Bogota.

Ces dépenses, induites par l'environnement international, obèrent d'autant la marge d'action du ministère. Mais pour gérer ces contraintes, celui-ci ne témoigne pas toujours d'une efficacité exemplaire.

## 2. L'assistance aux **réfugiés**.

L'action d'assistance et de solidarité en faveur des réfugiés a fortement progressé au cours de ces dernières années.

● Au plan international, le département contribue au financement du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (H.C.R.) et des programmes spéciaux.

### Assistance internationale aux réfugiés (millions de francs)

	1982	1983	1984	1985
Contributions bénévoles aux H.C.R. ....	6,3	10	13	13
Programmes spéciaux .....	0,6		14,75	9,25
<b>TOTAUX</b> .....	<b>6,9</b>	<b>10</b>	<b>27,75</b>	<b>22,25</b>

● Au plan national, le département assure une tutelle sur différents organismes, créés au fur et à mesure des besoins sans que la cohérence apparaisse pleinement. C'est ainsi que le ministère gère ou participe à :

- l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui gère 175 000 réfugiés ;

- le service social d'aide aux émigrants créé en 1981, qui lui-même assure la gestion de trois fonds :

- .le fonds général d'assistance aux réfugiés,
- .le fonds pour l'installation locale des réfugiés, FILOR, créé en 1967,
- .le fonds pour l'installation locale pour les exilés d'Indochine, FILAID, créé en 1975 ;

- le comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés, créé en 1951 ;

- la ligue pour l'adaptation des diminués physiques au travail...

Alors que le nombre des réfugiés est stable, l'évolution des moyens mis à la disposition de l'OFPRA suscite quelques interrogations :

Budget 1984 .....	21,3 MF
Budget 1985 .....	28,7 MF (+ 34,7 %)
Effectifs 1984 .....	119
Effectifs 1985 .....	148 (+ 24 %)

Les actions du ministère, orientées nécessairement par l'environnement international, le sont aussi par des choix juridiques et politiques.

#### **b) Les contraintes de droit - Situation de l'Institut du Monde Arabe**

Des décisions de nature politique, devenues des contraintes juridiques et techniques s'imposent au ministère et, par là, obèrent d'autres actions.

- Leur impact peut être immédiat : c'est le cas de la prise en charge d'une partie du coût de l'aide alimentaire décidée lors du sommet européen de Dublin au début de l'année 1985, soit 12,42 MF.

La seule création de 13 emplois de cabinet consécutive au décret du 7 décembre 1984 relatif à la composition du gouvernement est à l'origine de 1,4 MF de dépenses supplémentaires.

- Leur impact peut être progressif. C'est le cas de l'INSTITUT DU MONDE ARABE qui nécessite, de la part de la Commission des Finances, un examen attentif.

Le 28 février 1980, 18 Etats arabes signaient avec la France l'acte de fondation de l'Institut du Monde Arabe. La Lybie a été admise comme membre fondateur en 1984.

Cette opération a connu quelques vicissitudes :

- décidée en 1974,
- préparée en 1977,
- confirmée et commencée sur un premier site, boulevard de Grenelle en 1980,
- continuée sur un autre site, quai Saint-Bernard en 1982,
- en transit sur un troisième, rue du Cherche-Midi, depuis 1983,
- et normalement achevée, quai Saint-Bernard, en octobre 1986.

La Cour des Comptes, dans son rapport de 1984, y consacre quelques développements.

● **Dépenses d'investissements**

Le coût total de l'Institut, soit 408 MF francs 1984, dans sa version actuelle, s'établit comme suit :

**INSTITUT DU MONDE ARABE**

Postes	Coût total (MF)	Part de la France (MF)
Construction .....	271	129
Dépassement du plafond légal de densité .....	33	33
Equipements intérieurs .....	104	72
<b>TOTAUX .....</b>	<b>408</b>	<b>234</b>

Ce premier poste appelle trois observations :

- Ce coût, évalué à 408 MF, est très supérieur au coût initial du premier projet (150 MF). En revanche, il ne présente pas de dépassement par rapport au coût initial du second projet estimé en 1982 à 350 MF (soit 403 MF en coût actualisé F.1984).

Encore convient-il de remarquer que la France fait apport de terrains et que les premières dépenses d'études et de travaux sur le premier site ont été intégralement prises en charge par le ministère des Relations extérieures, soit 5,65 MF.

- Pour la France, ces dépenses sont réparties entre le ministère des Relations extérieures (ch. 68-81, art. 20) et le ministère de la Culture respectivement 54 % et 46 % du total. En francs courants, les dotations de M.B.E. s'établissent à 133,7 M.F. Les montants inscrits en 1986 soldent l'opération.

- Les versements des 19 partenaires de la France sont inégaux, mais dans l'ensemble respectés. La part « construction » a été intégralement versée. La part dépassement P.L.D. est intégralement à la charge de la France. En revanche, la part équipement et décoration pose quelques difficultés. Actuellement (octobre 1985), seuls trois pays auraient versés leur contribution : le Koweït (5 MF), Oman (0,5 MF) et la Syrie (0,15 MF). La France ne débloque sa part, plafonnée à 72 MF qu'au fur et à mesure des versements des Etats partenaires.

#### ● **Fonctionnement**

Le budget théorique de l'établissement s'établit comme suit :

1984 .....	20 MF
1985 .....	30 MF
1986 .....	50,3 MF

L'Institut fonctionne aujourd'hui dans des locaux provisoires. Il emploie 64 personnes et se constitue une bibliothèque, un musée...

Ces dépenses appellent certaines observations :

1. La répartition de ces dépenses a été modifiée en 1985. Le partage par moitié, initialement prévu en 1981, a été abandonné au profit d'une nouvelle clé : 60 % pour la France, 40 % pour les Etats arabes. Cette nouvelle répartition est officiellement justifiée par l'importance de la fiscalité qui revient à l'Etat français.

2. Ce budget et ce « partage » restent encore très théoriques.

Les deux premières années, les subventions de fonctionnement versées par la France (+ de 12 MF fin 1982) ont dépassé la totalité des dépenses exposées par l'Institut.

Les versements des partenaires arabes sont encore très incertains. Ainsi, sur le budget théorique de 1985 (30 MF), seuls 18,7 MF étaient versés en octobre (15 MF par la France, 3,7 MF par les Etats arabes).

3. Les dépenses de fonctionnement supportées par la France par le seul Ministère des Relations Extérieures s'établissent comme suit (ch. 42-31, art. 32 ou 33) :

1981-1982 .....	12 MF
1983 .....	4,5 MF
1984 .....	10 MF
1985 .....	15 MF
1986 .....	30,2 MF
Total francs courants .....	71,7 MF
Total francs 1985 .....	88 MF

- Ainsi, les dépenses prévisionnelles de fonctionnement sont-elles non seulement fortement croissantes, mais aussi **imprévisibles**. La Cour note, dans son rapport de 1984, que « plusieurs Etats partenaires ne s'étant pas acquittés du versement de leur quote part, la France est appelée à supporter une charge financière dont elle ne connaît ni le montant exact ni les limites ».

Votre rapporteur a été délégué par la Commission des Finances auprès du ministre pour obtenir certaines précisions sur les aspects pratiques et financiers de l'Institut.

M. Roland Dumas, Ministre des Relations Extérieures au cours de l'entretien qu'il lui a accordé le 13 novembre 1985, a fait état des travaux de la commission paritaire chargée depuis le début de l'année 1985 d'étudier ces questions. Il a estimé que, s'agissant des versements des Etats partenaires, il y avait un risque de défaillance, dont on connaît la mesure. Il a également ajouté qu'avec la montée en puissance de l'Institut, il n'y avait pas de raison de penser que les pays arabes ne tiendront pas leurs engagements.

### ***C) LES CONTRAINTES LIEES A L'INTERDEPENDANCE DES ACTIONS DU MINISTERE***

L'action extérieure impose une action multiforme : pas de francophonie sans échanges culturels, pas de présence culturelle sans présence économique, etc... Les actions du département sont par nature interdépendantes. Cela a aussi ses inconvénients, car le département rencontre nécessairement les actions des autres ministères.

#### **1) De la diversité...à la dispersion**

a) La diversité est évidente, et il n'y a pas lieu d'y consacrer de longs développements. Citons, pour mémoire, la présentation même du budget des Relations extérieures dans les documents budgétaires :

- dans le « bleu » (services votés, mesures nouvelles), le département est éclaté en 10 actions différentes

- dans le « blanc » (budgets de programmes), il est réparti en 10 domaines et 24 groupes de programmes...

Ainsi, la seule présence des Français de l'étranger implique leur administration, la scolarisation, la communication, la protection, l'assistance... toutes missions également indispensables.

Un effort louable est fait en faveur des bourses. 9 052 bourses accordées en 1983, 9 732 en 1984, 10 980 en 1985.

L'action de « solidarité à l'égard des Français nécessiteux ou âgés », incluse dans les programmes prioritaires du IXe Plan représente un coût de 90,3 MF en 1985. Le ministère, en 1984, a procédé au rapatriement de 1 147 personnes (coût 4,2 MF), a accordé des allocations de solidarité à 4 530 personnes (coût 39,75 MF), a versé des allocations à 730 handicapés (coût 10,25 MF), a ouvert 22 cabinets médicaux (coût 0,7 MF), etc...

Cette extrême diversité tend aussi à s'apparenter à la dispersion.

b) L'extension du service et des activités est, hélas, la vocation d'un grand nombre d'administrations. Le Ministère des Relations extérieures n'échappe pas à cette règle.

Le ministère subventionne plus de 400 associations. Les contraintes budgétaires ont réduit l'importance de ces subventions. La dotation correspondante s'élève à 745 MF de subventions de fonctionnement. Certaines, cependant, ne paraissent pas répondre pleinement à une vocation initiale du ministère. Un recentrage paraît devoir s'imposer.

Exemples : ont été versés en 1984 au :

- centre mondial informatique . . . . .	3 960 000 F
- festival du film de Cannes . . . . .	200 000 F
- colloque Pierre Corneille . . . . .	104 000 F
- Fédération Léo Lagrange . . . . .	60 000 F
- association lire en Bretagne . . . . .	40 000 F

Sans nier l'intérêt de certaines de ces activités, l'intervention du ministère dans des domaines qui sont très largement du ressort d'autres compétences ne paraît pas s'imposer.

Témoigne de ce côté « touche à tout » une « délégation à l'action des collectivités locales », composée de un fonctionnaire de cadre A et deux secrétaires à mi-temps...

Par cette dispersion, le ministère rencontre inévitablement l'action d'autres administrations.

## **2) La concurrence des autres administrations.**

Cette concurrence est évidente. Un grand nombre d'administrations mènent leur propre action internationale, sans toujours d'ailleurs avec l'efficacité souhaitée. C'est le cas, entre autres des ministères des Finances, du Redéploiement industriel, du Plan et de l'Aménagement du Territoire, de la Culture, des PTT, le Secrétariat d'Etat à la communication...

Cette multiplicité, signe d'une certaine vitalité est loin de n'avoir que des avantages.

- En premier lieu, une administration évoque à juste titre « la mauvaise image qui peut résulter des actions discordantes ou d'interventions désordonnées. »

- En second lieu, cette concurrence se fait le plus souvent au détriment du ministère des Relations extérieures qui tend à perdre certaines de ses prérogatives traditionnelles (et justifiées). L'évolution des responsabilités dans le domaine de la communication internationale en est à ce titre le plus parfait exemple (voir infra pages 32 et 33).

Ainsi, à trop vouloir faire, d'abord on fait mal, puis on ne fait plus du tout.

Il résulte de ce faisceau de contraintes que certaines actions prioritaires du ministère se trouvent fortement contrariées.

**II - DEUXIEME OBSERVATION : LE MINISTERE  
A AUJOURD'HUI ATTEINT UNE SITUATION CRITIQUE  
QUI IMPOSE UNE REFLEXION EN PROFONDEUR  
SUR SES STRUCTURES ET MISSIONS**

**A) LE CONSTAT : DES ACTIONS « PRIORITAIRES » DANGEREU-  
SEMENT COMPROMISES**

**1. La lente dérive de l'action culturelle**

a) Une dérive difficilement évitable

Cette dérive est, en grande partie, imposée par les contraintes budgétaires.

- Conséquence de la régression budgétaire générale.

Sur longue période, la part du budget des Relations extérieures dans le budget de l'Etat régresse notablement.

**PART DU DEPARTEMENT DANS LE BUDGET DE L'ETAT**

Années	Part du budget du M.R.E. (en %)	Part du budget du M.R.E. - Section des services diplomatiques et généraux
1971 .....	1,90	1,11
1972 .....	1,94	1,12
1973 .....	2,02	1,14
1974 .....	2,01	1,11
1975 .....	1,89	1,06
1976 .....	1,88	1,05
1977 .....	1,80	1,03
1978 .....	1,75	0,99
1979 .....	1,75	1,00
1980 .....	1,77	1,00
1981 .....	1,74	0,97
1982 .....	1,53	0,91
1983 .....	1,54	0,89
1984 .....	1,65	0,97
1985 .....	1,55	0,93

D'autres indicateurs peuvent confirmer ce déclin. Dans le total de l'action extérieure de l'Etat (hors comptes spéciaux du Trésor), la part du ministère s'établit à : 50,2 % en 1984, 43,59 % en 1985, 43,28 % en 1986.

Depuis 1985, le ministère est désormais au second rang de l'action extérieure derrière le ministère des Finances.

● Conséquence des choix prioritaires.

Au sein de cette masse en régression, certains choix sont inévitables, réduisant d'autant la marge laissée à l'action culturelle.

Il en est ainsi du choix de la modernisation et en particulier de la modernisation informatique.

**Crédits d'informatique (millions de francs)**

1981.....	6,64
1982.....	8,64
1983.....	13,77
1984.....	17,09
1985.....	28,09
1986.....	66,38

b) Une action amoindrie

Sur longue période, les crédits d'action culturelle régressent très fortement.

**PART DE LA D.G.R.C.S.T. DANS LE BUDGET DES RELATIONS  
EXTÉRIEURES  
(EN POURCENTAGE)**

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Moyens des services .....	16,3	16,2	16,1	15,8	15,2	15,3	15,5	15,5	15,9	15,7	16,4	15,9	17,3	17,0	16,9	16,8
Interventions publiques .....	34,0	33,1	32,5	32,8	33,7	32,1	29,5	27,9	27,1	26,5	26,3	25,5	19,6	19,4	17,7	16,8
<b>TOTAL .....</b>	<b>50,3</b>	<b>49,3</b>	<b>48,6</b>	<b>48,6</b>	<b>48,9</b>	<b>47,4</b>	<b>45,0</b>	<b>43,4</b>	<b>43,0</b>	<b>42,3</b>	<b>42,7</b>	<b>41,4</b>	<b>36,9</b>	<b>36,4</b>	<b>34,6</b>	<b>33,6</b>

Nota : ce tableau ne tient pas compte des changements de structure intervenus au sein du ministère.

Pour s'en tenir aux seules années comparables, l'analyse du budget de la D.G.R.S.T. montre :

- une augmentation de 13 % en francs courants entre 1983 et 1986 ;
- une régression de 3 % en francs constants ;
- un dérapage de la part des dépenses de fonctionnement (45,42 % du total en 1983, 48,6 % en 1986) au détriment des interventions (52,7 % en 1983 ; 49,1 % en 1986).

## 2) Illustrations

### a) L'évincement du ministère des Relations extérieures

- Premier exemple : le personnel de la D.G.R.S.T.

Le nombre de personnels civils affectés à l'étranger par la D.G.R.S.T. est passé de 15 329 en 1983 à 7 764 en 1985. Le recul le plus sensible touche la direction du français qui passe de 12 005 à 5.634. En revanche, les effectifs relevant de la direction de la coopération scientifique et technique, même sans rapport avec les chiffres précédents, augmentent notablement (42 en 1983, 126 en 1985).

Ce déclin général se poursuit. 47 des 88 emplois supprimés en 1986 relèvent de la D.G.R.S.T. 40 emplois concernent la sous-direction de l'enseignement de la direction du français.

Ce déclin est mal compensé par un important recrutement local. Ces agents « constituent une catégorie très hétérogène ». Ils représentent aujourd'hui 48 % du total des effectifs gérés par la D.G.R.S.T.

**TABLEAU RECAPITULATIF DES EFFECTIFS AFFECTES A L'ETRANGER  
PAR LA D.G.R.S.T.**

	1983	1984	1985
Civils .....	15 329	8 527	7 764
(dont direction du français) .....	(12 005)	(6 310)	(5 634)
Recrutés locaux .....		7 339	8 485
dont direction du français .....		(6 018)	(7 053)
VSNA .....	1 390	1 033	1 210
dont direction du français .....	(831)	(676)	(773)
<b>TOTAUX .....</b>	<b>16 719</b>	<b>16 899</b>	<b>17 459</b>
<b>dont direction du français .....</b>	<b>(12 836)</b>	<b>(13 004)</b>	<b>(13 460)</b>

● Deuxième exemple : la débudgétisation de Radio France Internationale.

Les succès de Radio France Internationale (R.F.I.) et de la télévision francophone (T.V.5.) sont réels et feront l'objet de développements de la part des rapports pour avis. Le nombre d'heures d'émission de RFI est passé de 8 583 heures en 1982 à 23 575 en 1985, soit 677 heures hebdomadaires.

Sur le plan budgétaire et financier, l'appréciation de ce développement est très différente.

L'évolution des recettes est caractérisée par l'augmentation de la part de la redevance dans le financement de l'action radiophonique internationale de 56,8 % en 1984 à 96,7 % en 1986. La redevance a ainsi progressivement pris le relais du ministère des Relations extérieures dont le désengagement est devenu total en 1986.

#### FINANCEMENT DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE

	1984	1985	1986
Total BUDGET (MF) .....	291,5	332,7	359,4
RÉPARTITION .....			
Redevance (en %) .....	54	72,9	96,7
Administration (en %) .....	40	21,5	1,4
(dont M.R.E.) (en %) .....	(37,9)	(19,9)	(0)
Autres (en %) .....	6	5,6	1,9
<b>TOTAUX (en %) .....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Comme le remarquait l'année dernière notre collègue, M. Cluzel, (1) :

*« Il s'agit là d'un transfert de charges, d'une débudgétisation critiquable tant sur le terrain juridique que sur celui de l'opportunité.*

*L'action radiophonique internationale est aujourd'hui couverte par la redevance. Comme toute taxe parafiscale, celle-ci doit correspondre à un service rendu. Ce n'est pas le cas en l'espèce, car les bénéficiaires du service, les étrangers ou les Français de l'étranger, sont exonérés de la redevance. Mieux, la télévision francophone T.V.5., financée également par la redevance, n'est pas même reçue en France !*

*Le désengagement des administrations et la couverture de l'action radiophonique internationale par la redevance n'est pas admissible.*

(1) Sénat 1984-1985 - rapport sur le projet de loi de finances pour 1985 - n° 69 - annexe n° 48 - pages 97-98.

*Il s'agit par essence d'une action de service public, d'une action culturelle, d'un encouragement à la présence du français et des Français à l'étranger qui ressort de la compétence de l'Etat, puissance publique, et non de l'Etat, prestataire de services, tuteur du service public de la radiotélévision. Ce n'est pas au détenteur d'un poste de télévision de payer pour la francophonie, c'est à l'Etat... »*

En outre, dans la pratique, bien que le ministère soit représenté au conseil d'administration de RFI, on peut imaginer que le département perd tout contrôle, tout pouvoir, toute influence réelle (**s'il l'a jamais eu**) sur cette action culturelle extérieure, désormais totalement menée par le secrétariat d'Etat aux techniques de la communication.

Ainsi, le ministère, dans sa « concurrence » avec d'autres administrations perd-il progressivement mais incontestablement sa place. A peine est-il sollicité pour aider à la diffusion en Amérique du Sud d'émissions d'actualités télévisées (ce qui, cette fois, paraît entrer davantage dans les compétences des chaînes du service public ou de la société de commercialisation dont l'évolution et l'activité sont par ailleurs préoccupantes).

M. Josselin rapporteur spécial de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale s'est également montré très préoccupé de cette question (voir n° 2987 annexe 34 p. 47).

Cet évincement insidieux mais réel n'est pas limité à la seule communication. Le transfert au budget des services généraux du Premier Ministre de certains crédits de la D.G.R.S.T. consacrés à la francophonie, peut lui aussi être diversement interprété...

b) Le décalage entre un discours ambitieux et une réalité décevante, malgré certains efforts louables

- Le projet culturel extérieur de 1983 constitue un projet ambitieux, unissant une approche globale et des objectifs sectoriels fins, tirant la leçon de la disproportion entre les possibilités d'action et la rigidité des crédits, proposant une nouvelle orientation pour que la direction générale devienne « un centre de conception et, de plus, opérationnelle ».

- Au regard de ce projet ambitieux, la réalité est bien décevante. Les maux sont les mêmes, les structures restent inchangées. Les modifications, quand elles existent, sont moins imposées par une quelconque doctrine, que par les seules contraintes budgétaires (le retrait de RFI est, à cet égard, significatif).

En dépit de certains développements satisfaisants, notamment une meilleure prise en charge des français à l'étranger, les succès d'audience de RFI et TV5, d'impulsions nouvelles en Asie du Sud-Est, certaines de ces orientations manquent aussi de cohérence.

C'est ainsi que peuvent être comparés l'accroissement des moyens mis à la disposition de la direction de la communication (malgré la débudgétisation de RFI), la stagnation de la sous-direction de l'enseignement (dont la majoration apparente vient principalement d'un transfert de charges précédemment imputées sur le budget de la Coopération), et la diminution de la sous-direction de la politique linguistique, notamment la réduction du nombre des enseignants français.

## **B. PROPOSITIONS. AXES DE RECHERCHE**

Votre commission n'est pas la seule à craindre ce déclin qui pourrait à terme être irréversible. Ce sentiment figure également au sein des avis des Commissions de l'Assemblée Nationale – voir notamment les rapports de MM. Proveux (n° 2 988, page 11), Deniau (n° 2 989- T III, page 10), Mme Neiertz (n° 2 989 - T I, page 21), ainsi que le rapport de M. Josselin, rapporteur spécial (n° 2987 annexe 34 page 47).

Votre commission estime que les prochaines années exigeront non seulement certaines mesures ponctuelles mais aussi une réflexion d'ensemble sur les missions du Département.

### **1) Mesures ponctuelle. Axes de recherche**

#### **a) Mesures d'ordre budgétaire.**

A défaut d'une délimitation claire et précise des compétences de chacun des ministères, une coordination de l'ensemble des actions paraît s'imposer. L'attribution de telles compétences au Comité Interministériel pour les Relations culturelles extérieures (CIRCE) qui par ailleurs se verrait réellement réactivé, pourrait être envisagée.

b) Mesures d'ordre économique.

En dépit de leurs difficultés tant économiques qu'humaines, un contrôle de gestion interne et un bilan coût- efficacité d'actions ponctuelles qui s'y prêtent pourraient être envisagés. Eux seuls permettront de dégager les handicaps de nature structurelle.

c) Mesures d'ordre administratif et comptable.

Le département adapte constamment son parc immobilier. Le produit des opérations de cession est aujourd'hui inscrit en recettes au budget général. Cette disposition soulève de graves difficultés de gestion. Le rétablissement intégral du produit des cessions immobilières auxquelles il procède pourrait permettre au ministère de mieux procéder aux arbitrages indispensables.

d) Mesures d'ordre juridique.

Comme l'année dernière, votre commission suggère la mise à l'étude d'un système prévoyant, en compensation des aides publiques à la production d'oeuvres cinématographiques et télévisuelles, une réduction des droits d'auteurs en cas de diffusion non commerciales de ces oeuvres à l'étranger.

Cet aspect des choses a été malheureusement totalement absent lors de la discussion de la loi sur les droits d'auteurs.

e) Mesures touchant au personnel.

Elles sont naturellement essentielles et de toute nature. Dans l'immédiat, le profil de carrière de certains corps, notamment les secrétaires des affaires étrangères paraît devoir être réaménagé. A plus long terme, le problème est aussi celui des comportements, des méthodes et des habitudes héritées d'un passé qui n'est plus.

f) D'autres mesures, telles la révision de certaines contributions internationales et la réorientation des interventions supposent des choix politiques internationaux lourds. Eux aussi s'imposeront à long terme.

En effet, ces mesures ponctuelles doivent être accompagnées, ou peut-être précédées d'une réflexion d'ensemble sur les missions du ministère.

## 2) Orientation générale : vers une réflexion d'ensemble du MRE.

Il existe un faisceau de contraintes, historiques, économiques, politiques mais aussi humaines qui fait que le ministère, comme d'ailleurs beaucoup d'institutions à compétences internationales, est dans l'impossibilité tant de remplir sa mission que de redéployer ses moyens.

L'ampleur et la nature du projet culturel extérieur de la France de 1983 ne font qu'ajouter à ces difficultés.

Il est également caractéristique que le département n'a bénéficié d'aucune des grandes priorités gouvernementales. Au cours de l'examen du budget en Commission, M. Maurice Blin, rapporteur général, a très justement observé le décalage entre les moyens mis à la disposition de l'Etat pour assurer le prestige de la capitale, notamment les grandes opérations culturelles, et ceux destinés à l'image et au rôle de la France dans le monde.

Compte tenu de ces contraintes, un recentrage, géographique ou sectoriel, sera à terme inévitable.

Il faudra un jour choisir entre :

. « présent ET actif partout » (référence à la « carte diplomatique » de 1975 établie, il n'est pas inutile de le rappeler, à l'issue d'une période où le poids - au moins financier - du ministère des affaires étrangères était à son maximum).

. « présent OU actif » dans certains domaines ou dans certaines zones.

... pour éviter d'être présent partout et actif nulle part.

### **CONCLUSION :**

Ce recentrage impliquera nécessairement des déchirements. Le département est aujourd'hui dans une situation inextricable. Par la masse d'informations qu'il collecte et l'importance de ses missions, il est dans une situation extraordinairement privilégiée, mais son impact réel se rétrécit et dans les jeux de pouvoirs et d'influences au sein de la Haute Administration, il n'est pas certain qu'il parvienne à se préserver.

Le ministère n'a plus les moyens de son ambition. Il lui faut soit une autre mission, plus modeste, soit d'autres moyens, soit d'autres méthodes, une autre conception de la diplomatie, qui pourrait être celle de l'impulsion de différents partenaires, services publics, grandes banques et, pourquoi pas, entreprises privées, qui elles aussi véhiculent une idée, une image de la France dans le Monde.

**Au cours de la séance du 5 novembre 1985, la commission a procédé à l'examen du projet de budget des Relations Extérieures section I services diplomatiques et généraux.**

**La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget des Relations Extérieures, section des services diplomatiques et généraux.**