

N°89

---

# SÉNAT

---

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

Annexe au procès verbal de la séance du 29 novembre 1996

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1997*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I  
BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES

Par M. André DULAIT

Sénateur. et Président du Conseil général des Deux-Sèvres

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, *secrétaires* ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Paul Chambriard, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Jean-Pierre Raffarin, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale :**

**Sénat :**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FRANÇAISE EN 1996 : UNE DIPLOMATIE CONFRONTÉE À D'IMPORTANTES DÉFIS</b> .....	7
<b>A. LES GRANDS TRAITES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FRANÇAISE EN 1996</b> .....	7
1. Le monde entre convergence économique et insécurité politique.....	7
a) Les avancées de la mondialisation.....	7
(1) La généralisation du modèle économique libéral.....	7
(2) Des interdépendances croissantes.....	8
b) L'hégémonie américaine face à une insécurité internationale croissante.....	9
(1) La vulnérabilité du monde de l'après-guerre froide.....	9
(2) La montée en puissance de l'hégémonie américaine.....	11
2. Défis européens.....	12
a) Refondations européennes.....	12
(1) Le passage à la monnaie unique.....	12
(2) La nécessaire réforme du mode de décision.....	13
(3) L'organisation de la sécurité européenne.....	13
b) Le modèle européen en question.....	14
<b>B. LE CADRE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FRANÇAISE</b> .....	15
1. Les priorités : développer les exportations et encourager l'émergence d'un monde multipolaire.....	15
<b>a) Le combat pour l'exportation, priorité de l'action diplomatique</b> .....	15
<b>b) La diplomatie française au service de l'émergence d'un monde multipolaire</b> .....	16
2. Le redéploiement de la carte diplomatique et consulaire.....	17
a) L'adaptation du réseau diplomatique et consulaire à la contrainte budgétaire et à l'évolution des priorités internationales.....	17
b) La rationalisation des réseaux à l'étranger du ministère des affaires étrangères.....	21
<b>II. UNE NOUVELLE CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES À LA LUTTE CONTRE LES DÉFICITS PUBLICS</b> .....	24
<b>A. UN BUDGET DE RIGUEUR</b> .....	24
1. Vue d'ensemble de la dotation.....	24
a) Poursuite de la baisse de la part des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat.....	25
b) Conséquences de la régulation budgétaire sur l'évolution générale de la dotation entre 1996 et 1997.....	26
c) Un budget qui préserve les moyens d'intervention prioritaires en dépit d'économies inéluctables.....	28
(1) Un effort d'économies substantiel.....	28
(2) Le financement des charges nouvelles et des actions prioritaires.....	29
2. L'évolution nuancée des moyens de fonctionnement.....	30
a) La baisse des frais de déplacement et de réception.....	31
b) Le maintien des crédits destinés au matériel et au fonctionnement courant.....	32
c) la contraction problématique des dépenses d'informatique.....	33
3. La baisse des crédits d'investissement immobilier.....	35
4. L'action internationale du Ministère des Affaires étrangères.....	37
a) Baisse des contributions aux organisations internationales.....	39
(1) Les contributions obligatoires (chapitre 42-31).....	40
(2) Les contributions volontaires (chapitre 42-32).....	43

(3) Propositions françaises sur la réforme du financement des Nations-Unies .....	46
b) La modicité des crédits consacrés à une coopération militaire à vocation mondiale (chapitre 42-29).....	47
(1) Objectifs et priorités.....	48
(2) Redéploiement des moyens dû à la contraction des crédits de coopération militaire .....	48
c) La baisse sensible du chapitre "interventions de politique internationale".....	51
(1) Le Fonds d'urgence humanitaire (article 50).....	52
(2) Autres dépenses financées sur le chapitre 42-37 .....	53
5. Le maintien de l'assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés étrangers en France.....	55
a) Evolution du chapitre .....	55
b) Les différentes interventions destinées aux Français à l'étranger.....	56
(1) Rapatriements de Français résidant à l'étranger (chapitre 46-91) .....	56
(2) Assistance à l'étranger .....	57
(3) Subventions aux organismes d'entraide et au Comité d'entraide aux Français rapatriés .....	58
(4) Fonds de secours pour les Français à l'étranger .....	58
(5) Sécurité des Français à l'étranger.....	58
(6) Formation professionnelle des Français de l'étranger.....	58
<b>B. POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....</b>	<b>59</b>
1. Difficultés liées à la contraction des effectifs .....	60
a) Un déficit aujourd'hui structurel en agents d'encadrement .....	60
b) Un recours croissant et problématique aux recrutés locaux .....	60
c) La question de la suppression du service national obligatoire.....	61
d) Incidence de la pyramide des âges sur la promotion interne.....	62
e) Problèmes spécifiques aux corps de catégorie C.....	62
2. Une question cruciale : comment, à effectifs décroissants, accompagner le déplacement géographique des priorités diplomatiques ?.....	63
 <b>CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR .....</b>	 <b>65</b>
 <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	 <b>66</b>
 <b>ANNEXE - Etat récapitulatif de l'action extérieure en 1996-1997.....</b>	 <b>68</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du ministère des Affaires étrangères s'inscrit dans le contexte d'extrême rigueur qui caractérise le projet de loi de finances pour 1997.

La dotation du Quai d'Orsay représentera **14 437,79 millions de francs en 1997** (15 033,84 en 1996), soit une diminution de - 3,96 % par rapport à la loi de finances initiale de 1996. **L'économie de 595 millions de francs** ainsi effectuée équivaut à 1 % des économies dégagées par le Budget de l'Etat (64 milliards de francs). L'effort réel est néanmoins limité à **365 millions de francs**, si l'on tient compte de l'économie de 230 millions de francs réalisée sur nos contributions à l'ONU au titre des Forces de maintien de la paix en ex-Yougoslavie (FORPRONU).

Pour mineur qu'il paraisse au premier abord, cet effort n'est cependant pas indolore, si l'on se réfère à la modicité des moyens mis en oeuvre par ce grand ministère. 365 millions de francs en effet, c'est plus que ce que le Quai d'Orsay consacre à l'entretien de l'ensemble du réseau diplomatique, consulaire et culturel, ou même à la totalité des contributions volontaires de la France aux organisations internationales dont elle est membre (345,5 millions de francs en 1997). De manière encore plus éclairante, on n'atteint même pas 365 millions de francs si l'on fait la somme des moyens qui seront consacrés par le Quai d'Orsay, en 1997, à la coopération de défense, à l'assistance aux Français de l'étranger et à l'intégralité de ses interventions de politique internationale (qui recouvrent essentiellement l'aide humanitaire).

**Cette économie de 365 millions de francs équivaut donc à la suppression de pans entiers de l'action du ministère des Affaires étrangères.** Non pas que votre rapporteur considère que le Quai d'Orsay doit être exonéré de tout effort de rigueur. Mais il faut savoir qu'une diminution des crédits du ministère des Affaires étrangères affecte directement les moyens que celui-ci peut consacrer au rayonnement international de notre pays.

\* \*

Pour la première fois sont rassemblés, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997, l'intégralité des « **crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France** ». Cette synthèse met en évidence que le ministère des Affaires étrangères représente 30 % des 47,9 milliards de francs consacrés par la France, en 1997, à l'action extérieure, ce qui traduit un rééquilibrage certain au profit des Affaires étrangères et de la Coopération si l'on se réfère aux statistiques de 1995, époque à laquelle le Quai d'Orsay ne contribuait à l'action extérieure qu'à hauteur de 20 % environ, soit moins que les comptes spéciaux du Trésor (21 %) et que le budget des charges communes (25,4 %) <sup>1</sup>. Encore convient-il d'ajouter les 5,5 milliards de francs qui constitueront la contribution de notre pays aux actions internationales de l'Union européenne en 1997 : la totalité des moyens affectés à l'action extérieure de la France s'élève donc en réalité à 53,4 milliards de francs.

\*

\* \*

De manière classique, votre rapporteur présentera le cadre dans lequel se situe le budget pour 1997 du ministère des Affaires étrangères (situation internationale, priorités de politique étrangère et état du réseau diplomatique et consulaire) avant de commenter les moyens impartis au Quai d'Orsay par le projet de loi de finances pour 1997.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe le tableau qui récapitule les parts respectives des différentes sections budgétaires concourant à l'action extérieure de la France en 1996 et 1997.

## **I. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FRANÇAISE EN 1996 : UNE DIPLOMATIE CONFRONTÉE À D'IMPORTANTES DÉFIS**

Comme la plupart des secteurs de l'activité gouvernementale, la diplomatie française est confrontée à de nombreux défis. Il s'agit, pour l'essentiel du fait de la gravité des difficultés budgétaires qui s'imposent à la France, d'adapter notre outil diplomatique à des moyens réduits.

Or cette contrainte se fait sentir de manière particulièrement aiguë au moment où notre diplomatie doit répondre aux nouvelles priorités (M. le ministre des Affaires étrangères parle même, à cet égard, de « nouvelles frontières » ) que sont les zones émergentes d'Asie et d'Amérique latine, et où les "grands chantiers diplomatiques" ne manquent pas, qu'il s'agisse du soutien au processus de paix au Proche-Orient, de la rénovation de l'Alliance atlantique, de la préparation des grandes échéances européennes (élargissement, Union économique et monétaire ...), ou de l'accompagnement de la « mondialisation » des économies et des sociétés.

Avant d'aborder le contenu du projet de budget des Affaires étrangères pour 1997, qui fera l'objet de la deuxième partie du présent rapport, votre rapporteur fera le point du contexte international qui commande, en cette fin d'année 1996, la conduite de notre diplomatie, puis inscrira celle-ci dans le cadre particulier que constituent, d'une part, les priorités qui la guident, et, d'autre part, le réseau diplomatique et consulaire, outil de la politique étrangère française.

### **A. LES GRANDS TRAITES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FRANÇAISE EN 1996**

#### **1. Le monde entre convergence économique et insécurité politique**

Alors que l'évolution récente de la situation internationale fait apparaître certaines convergences économiques en faveur de la libéralisation des économies, et que progressent les mécanismes de concertation politique, voire d'harmonisation à l'échelle mondiale, on constate, en revanche, le piétinement des mécanismes de sécurité collective et la pérennité de conflits locaux au bilan particulièrement lourd.

##### *a) Les avancées de la mondialisation*

- (1) La généralisation du modèle économique libéral

En juin 1996, la 9e réunion de la CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement) a confirmé l'évolution radicale de cette organisation, au sein de laquelle s'étaient exprimées il y a vingt ans les revendications des pays en développement relatives à un « nouvel ordre économique mondial » plus juste (fondé sur le protectionnisme douanier, la stabilisation des prix des matières premières et l'augmentation de l'aide publique au développement). Le contraste est grand, en revanche, avec le rapport publié en juin 1996 par le secrétaire général de la CNUCED qui estime que l'entreprise est, plus que les politiques publiques, le moteur de la croissance, et « son développement devient donc synonyme de développement en général », et que la libéralisation des échanges peut apporter une certaine prospérité aux pays en développement les plus dynamiques.

La généralisation du modèle économique libéral s'est également manifestée par la poursuite de l'intégration de l'économie chinoise dans les échanges internationaux (ouverture progressive des bourses chinoises, plan relatif à la convertibilité du yuan et assouplissement de la réglementation des investissements étrangers). La libéralisation économique a également progressé en Russie, où la défaite du candidat communiste aux élections présidentielles peut être interprétée comme le refus du retour au passé, et comme le soutien de l'opinion publique aux réformes économiques libérales conduites par le président Eltsine, en dépit des difficultés liées à l'effondrement du niveau de vie d'une grande partie de la population. Dans le même ordre d'idées, la candidature russe à l'OCDE confirme symboliquement la volonté de Moscou de s'intégrer au système d'échanges internationaux du côté des pays riches.

Ces avancées libérales ne sont néanmoins probablement pas aussi spectaculaires que la conversion de l'ANC de Nelson Mandela au capitalisme libéral, même si, dans la perspective des élections présidentielles de 1999, ce choix peut avoir des retombées politiques incertaines pour le parti pionnier de la lutte anti-apartheid.

Les progrès du libre-échange s'inscrivent également dans cette convergence libérale, qu'il s'agisse des négociations engagées entre l'Union européenne et l'ALENA (accord de libre-échange regroupant les Etats-Unis, le Canada et le Mexique), en vue d'établir une zone de libre-échange transatlantique, ou de l'accord-cadre conclu entre Bruxelles et le Mercosur (Marché commun regroupant l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay).

## (2) Des interdépendance croissantes

Sur le **plan économique**, les effets des interdépendances liées à la mondialisation sont très clairement apparents : influence de la crise du peso mexicain sur toutes les économies régionales, poids du déficit américain sur l'économie mondiale, incidence de la crise économique et de la politique d'austérité allemandes sur les finances publiques françaises ...

Sur les **plans politique et stratégique**, les interdépendances se traduisent par une volonté croissante de concertation et d'harmonisation, à travers notamment des conférences internationales (Rio sur l'environnement, en 1992, Le Caire sur la démographie en 1994) qui témoignent de la volonté de protéger ensemble les biens communs de l'humanité. Ainsi une politique écologique purement nationale est-elle désormais impensable, de même que la lutte contre la prolifération nucléaire. C'est dans ce contexte que s'inscrit la réactivation d'une structure de concertation comme le Groupe des 7, dont les débats politiques ont été étendus à la Russie, et dont les initiatives se sont récemment étendues à la lutte contre le terrorisme, les trafics de drogue et le crime organisé. C'est dans le même esprit que l'on peut interpréter l'adaptation de l'OTAN à la nouvelle donne européenne, ou l'importance du thème de la Politique étrangère et de sécurité commune parmi les grandes orientations à venir de la construction européenne : en effet, la sécurité s'apprécie aujourd'hui « en termes de plus en plus collectifs et de moins en moins bilatéraux »<sup>1</sup>.

*b) L'hégémonie américaine face à une insécurité internationale croissante*

Il relève désormais du lieu commun de constater que l'effondrement de l'Empire soviétique n'a pas coïncidé avec l'extinction des conflits locaux qu'avait entretenus l'antagonisme Est-Ouest. L'apparition de nouveaux conflits, notamment dans les Balkans, le Caucase et en Afrique, montre à elle seule les limites des processus de convergence économique et de concertation politique ci-dessus évoqués. Plus encore, on peut déplorer que la faiblesse des mécanismes de sécurité collective aient conforté la suprématie américaine face aux conflits et aux vulnérabilités qui caractérisent le monde actuel.

(1) La vulnérabilité du monde de l'après-guerre froide

Sans se livrer à une typologie des nombreux conflits qui affectent la sécurité internationale au milieu des années 1990, on peut néanmoins discerner entre eux quelques traits dominants : enjeux classiques de puissance (invasion du Koweït par l'Irak, gesticulations chinoises contre Taïwan), conflits d'autodétermination et de souveraineté, accompagnés de revendications territoriales plus ou moins violentes et du rejet des puissances tutélaires (Tchéchènes contre Russes, Kurdes contre Turcs...).

Les guerres civiles (Algérie, Afghanistan ...) ont pour enjeu l'organisation sociale et politique. Elles peuvent être liées à l'échec du modèle socialiste de développement mis en oeuvre dans certains pays du Sud, comme en Algérie.

---

<sup>1</sup> Bertrand Badie, "Les politiques étrangères peuvent-elles encore être autonomes ?", *L'Etat du monde 1997*.

Les conflits de souveraineté impliquent le plus souvent des « luttes ethniques ou nationales, mettant aux prises des communautés ou des nations qui n'acceptent plus de vivre au sein d'un même Etat (Tamouls à Sri Lanka ...) et s'en disputent le territoire (Balkans, Caucase, Afrique ...) »<sup>1</sup>. Certains conflits occidentaux (Irlande du Nord, pays basque) se rattachent à cette problématique.

La vigueur actuelle du thème de l'autodétermination conduit à s'interroger sur l'opportunité de faire coïncider chaque peuple avec un Etat spécifique, alors même que subsistent aujourd'hui de nombreux pays multiethniques (essentiellement en Afrique, en ex-Union soviétique et dans les Balkans), pour la plupart « assis sur des morceaux d'empires »<sup>1</sup>.

L'insécurité liée à ces **conflits de l'après-guerre froide** est aggravée encore par les « **nouvelles vulnérabilités** » que constituent le terrorisme et la prolifération des armements. A cet égard, notons que les trafics d'armes illicites, encouragés par l'effondrement du communisme, pourraient être équivalents à 25 à 30 % du commerce international de matériels d'armements. La recrudescence des conflits locaux et leur intensité, notamment en Afrique, est probablement l'une des conséquences de l'aggravation de la prolifération des moyens de violence. Or l'accumulation des armements entraîne inexorablement une augmentation tragiquement nette du nombre de victimes civiles, dont témoigne à lui seul le génocide de 1994 au Rwanda. Elle conduit aussi, en encourageant la militarisation d'une part croissante de la société, à bloquer toute tentative de règlement pacifique des conflits, comme on a pu le constater en Bosnie, en Angola ou au Rwanda.

---

<sup>1</sup> Philippe Moreau-Desfarges, «*Quelles sont les racines des conflits "postguerre froide" ?*» *L'Etat du monde 1997*.

(2) La montée en puissance de l'hégémonie américaine

L'effondrement du communisme a, en mettant fin à l'organisation bipolaire du monde qui caractérisait l'époque de la guerre froide, favorisé la domination américaine sur les relations internationales, sans que les organisations multilatérales ne parviennent à réguler cette situation.

Ce sont, en effet, les Etats-Unis qui ont organisé la riposte de la communauté internationale à l'invasion du Koweït en 1990, puis qui - avec un succès certes limité - sont intervenus en Somalie à la place des Nations Unies en 1992. En décembre 1995, la signature de l'accord de Dayton a confirmé l'ascendant pris par les Etats-Unis sur la crise yougoslave. De manière très éclairante, il aura fallu l'envoi de troupes américaines en Bosnie pour rendre crédible la force de l'OTAN (Ifor, Implementation force) censée y garantir le cessez-le-feu et la normalisation de la situation. Cette constatation est particulièrement amère pour la France, compte tenu de tous les sacrifices consentis par notre pays dans le cadre de la FORPRONU.

Au printemps 1996, le déploiement de deux porte-avions américains dans le détroit de Formose parvint à désamorcer la tension due aux menaces proférées par la Chine à l'encontre de Taïwan, les Etats-Unis étant confortés dans leur rôle de garant de la sécurité régionale. C'est ainsi que la déclaration américano-japonaise signée en avril 1996 à l'occasion de la visite du président Clinton se réfère à l'influence de la présence militaire des Etats-Unis dans le Pacifique sur la paix et la stabilité de la région.

Au Proche-Orient, les Etats-Unis ont continué à parrainer le processus de paix après la victoire électorale de la droite en mai 1996. En dépit de l'importance de la part prise par l'Europe dans les négociations israélo-palestiniennes, et de l'importance des aides financières attribuées par Bruxelles à la Palestine, les Etats-Unis ont écarté l'Europe des pourparlers d'Erez et des rencontres de Washington. Les efforts diplomatiques actuellement déployés par notre pays pour faire admettre l'idée d'un co-parrainage européen du processus de paix illustrent l'ampleur de la tâche à accomplir pour limiter l'emprise américaine sur une région où la France dispose d'un capital de sympathie indéniable, depuis qu'elle a fait entendre sa voix lors des bombardements du Liban ou des derniers raids américains sur l'Irak.

La sécurité internationale repose donc de plus en plus sur les Etats-Unis, ce qui « transforme chaque élection présidentielle à Washington en un moment central des équilibres stratégiques planétaires »<sup>1</sup>. On peut déplorer la

---

<sup>1</sup>Alfredo G.A. Valladao, « Sous le signe du libéralisme et des régionalismes », *L'Etat du monde 1997*.

faiblesse des forces alternatives à ce leadership américain, qu'il s'agisse des institutions onusiennes ou de la politique étrangère européenne. Car la fragilité de la *pax americana* réside dans sa dépendance à l'égard de la politique intérieure des Etats-Unis, un attentat où quelques dizaines de soldats trouveraient la mort pouvant infléchir la participation américaine à telle ou telle opération de maintien de la paix. L'engagement américain paraît dès lors quelque peu « volatil »<sup>1</sup>, ce qui rend plus que jamais nécessaire l'émergence d'une alternative européenne solide. Or, bien que le déploiement d'une force de même importance que l'Ifor soit à la portée des Européens, force est de constater que les belligérants n'ont, à ce jour, « voulu considérer avec sérieux que les seuls Etats-Unis », ce qui conduit à douter du rôle stabilisateur de l'Union dans la gestion des crises actuelles.

## 2. Défis européens

L'ouverture, le 1er mars 1996 à Turin, de la Conférence intergouvernementale sur la révision du traité de Maastricht traduit l'importance des échéances à venir pour l'Europe, appelée à se refonder à travers la réforme des institutions, parallèlement à l'élargissement de l'Union, à travers le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire et à travers la réflexion sur l'évolution institutionnelle de l'Alliance atlantique. L'avenir de l'Europe est donc en suspens, alors même que la stagnation économique dans laquelle se débat le vieux continent fait apparaître l'érosion du « modèle » économique européen.

### a) *Refondations européennes*

Les réformes en préparation au sein de l'Union sont si substantielles que l'Europe à laquelle adhéreront les actuels candidats à l'élargissement sera très différente de celle à laquelle ils ont postulé.

#### (1) Le passage à la monnaie unique

Symbole de l'avancée du projet européen, la mise en place de l'Euro se justifie par la volonté de conférer à l'Europe un poids monétaire cohérent avec son importance économique, et de tirer les conséquences du fait que 60 % des échanges des Quinze se font entre eux.

Les résultats économiques de 1997 serviront de référence à l'appréciation des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht. En 1998 sera établie la liste des Etats participant à la zone euro. La substitution des monnaies nationales devrait être achevée en 2002.

---

L'UEM préfigure une Europe à géométrie variable en fonction de la diversité des situations entre Etats « in » (qui adopteront d'emblée l'euro) et « pré-in » (qui ont vocation à intégrer l'Union économique et monétaire). Cette évolution pose un problème politique majeur : est-il concevable que soient écartés de l'UEM des membres fondateurs comme l'Italie et la Belgique, ou la Grande-Bretagne, qui abrite la première place financière européenne ?

(2) La nécessaire réforme du mode de décision

L'aménagement du mode de décision liée à l'élargissement de l'Union vers l'Est, Chypre et Malte, se trouve au coeur de la Conférence intergouvernementale. Un consensus souple doit être trouvé pour dépasser le dilemme unanimité-majorité.

Entre les différents scénarios européens envisageables, c'est une Europe à géométrie variable (du type de l'Union économique et monétaire) qui se dessine, le principe étant d'atteindre des objectifs définis en commun selon des rythmes différenciés. Cette interprétation de l'avenir de l'Europe se déduit de la lettre cosignée par Helmut Kohl et Jacques Chirac à Baden-Baden, en décembre 1995, et tendant à introduire dans le futur traité une clause permettant aux Etats en ayant la capacité et la volonté de développer entre eux des "coopérations renforcées".

Le risque est, bien évidemment, que le fossé s'élargisse entre les Etats liés par des solidarités renforcées, le reste de l'Union et les Etats candidats à l'intégration.

(3) L'organisation de la sécurité européenne

Un important volet relatif à la sécurité figure à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale. L'intervention, en Bosnie, d'une force multinationale, sous la responsabilité de l'OTAN, a confirmé le rôle primordial désormais tenu par **l'Alliance Atlantique** dans la sécurité européenne. L'OTAN s'est aujourd'hui dégagée des "contorsions diplomatiques onusiennes"<sup>1</sup>, et "a retrouvé, dans la mise en oeuvre de la paix en Bosnie, une autonomie politique et une crédibilité militaire incontestées"<sup>1</sup>. Ce renversement explique l'évolution de la politique française à l'égard de l'Alliance. **Le Conseil atlantique de Berlin**, en juin 1996, a concrétisé le principe, admis depuis le sommet de Londres de Janvier 1994, de mise à disposition de certains moyens de l'OTAN, en vue de la mise en oeuvre de la politique commune européenne, en cas d'abstention américaine. A Berlin a été confirmée la reconnaissance de l'unicité de la chaîne de commandement atlantique. Par ailleurs, certains éléments de l'OTAN pourraient être placés sous l'autorité de

---

<sup>1</sup> Rapport Ramsès 1997

l'UEO en vue d'être utilisés comme noyaux d'une structure de commandement européenne, en cas d'opération militaire sans participation américaine.

Les avancées décisives franchies à Berlin, au moins au plan des principes, contrastent avec les hésitations et les atermoiements qui caractérisent la politique étrangère et de sécurité commune, d'autant plus que le bilan de l'action européenne en Bosnie paraît très déséquilibré par rapport à celui de l'intervention de l'Ifor...

Il n'en importe pas moins de dépasser les divergences, dans le domaine de la sécurité européenne, entre, d'une part, l'axe franco-allemand, favorable à l'émergence d'une défense européenne autonome et, d'autre part, le Royaume-Uni, réticent à reconnaître la légitimité de l'Union européenne en matière de défense. Une incertitude majeure tient, par ailleurs, à l'attitude de la nouvelle administration américaine à l'égard de la réforme de l'OTAN : la reconnaissance de l'identité européenne au sein de l'Alliance sera-t-elle traduite effectivement dans les faits ? Se bornera-t-elle à la délégation de missions militaires aux Européens, les Etats-Unis conservant le contrôle politique des opérations ?

*b) Le modèle européen en question*

Le défi auquel est confronté aujourd'hui le vieux continent est de résoudre le conflit entre, d'une part, la production de gains de productivité qu'exige la lutte contre les délocalisations, ce qui implique une faible création d'emplois, et, d'autre part, la mise en oeuvre de remèdes efficaces contre le chômage de longue durée qui gangrène les sociétés européennes.

La solution ne résiderait-elle pas dans un scénario à l'américaine (déréglementations, libre-échange et "flexibilisation" du travail) ? Les performances de l'économie américaine, redevenue la plus compétitive du monde devant le Japon, Hong-Kong et Singapour, et qui a réussi à créer 7,3 millions d'emplois en quatre ans (dont la plus grande part dans le secteur privé) paraissent, en effet, valider le modèle libéral.

Les deux modèles de croissance envisageables dans les pays riches (libéralisme à l'américaine ou "économie sociale de marché" à l'européenne) ont précisément fait l'objet de débats au cours des deux sommets du G7 de 1996 (celui de Lille, en avril, sur l'emploi, et celui des chefs d'Etat, à Lyon, en juin). En dépit de la "troisième voie" à l'européenne, entre les modèles américain et asiatique, défendue par le chef de l'Etat français lors du Sommet du G7 sur l'emploi, on constate que même les pays européens les plus attachés à l'Etat-providence et à l'économie sociale - Allemagne, France et Suède - ont engagé des plans de déréglementation dans certains domaines, encouragés d'ailleurs par la Commission de Bruxelles.

L'une des missions de la Conférence intergouvernementale est donc d'arbitrer entre, d'une part, le maintien des acquis sociaux, au prix de performances économiques modestes, de déficits publics importants et d'une augmentation du chômage, et, d'autre part, l'ouverture des marchés européens à la concurrence, le redimensionnement de l'Etat-providence et la privatisation des entreprises publiques, au prix d'une aggravation de la "fracture" sociale et de vastes mouvements sociaux.

Les choix qui seront arrêtés dans les années à venir détermineront donc les contours de l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle. Il est clair que la reformulation d'un modèle social européen est aussi essentielle, pour rénover le projet européen, que l'effort d'intégration économique ou que l'approfondissement de la coopération politique.

## ***B. LE CADRE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE FRANÇAISE***

### **1. Les priorités : développer les exportations et encourager l'émergence d'un monde multipolaire**

Les priorités assignées à la politique étrangère française ont été, comme chaque année, définies par le Chef de l'Etat, le Premier Ministre et le Ministre des Affaires étrangères lors de la réunion des ambassadeurs ouverte le 29 août 1996. Il s'agit de "répondre avec pragmatisme aux exigences de notre temps", en appuyant le rayonnement économique de la France, et en contribuant à l'émergence d'un monde multipolaire.

#### ***a) Le combat pour l'exportation, priorité de l'action diplomatique***

Le développement des exportations, dont l'ardente nécessité a déjà été soulignée il y a un an, doit faire de nos ambassadeurs les "ambassadeurs de l'économie française" et les "avocats efficaces de nos entreprises" auprès des pays de résidence, et les conduire à jouer, auprès des grands groupes et des PME français, le rôle de relais des marchés offerts par leurs pays d'accréditation.

La recherche de nouveaux marchés à l'exportation est liée à **la lutte contre le chômage**, puisque, comme l'a souligné le Président Jacques Chirac, "un milliard de francs d'exportations permet la création ou la consolidation de 1 000 emplois pendant trois ans". Les perspectives de croissance en Asie, en Amérique Latine ou en Europe de l'Est sont donc autant de chances à saisir pour notre pays où "un Français sur quatre travaille pour l'exportation".

*b) La diplomatie française au service de l'émergence d'un monde multipolaire*

L'effondrement du communisme et la fin de l'affrontement Est-Ouest tendent, comme on l'a vu plus haut, à encourager la montée en puissance de l'hégémonie américaine, alors même qu'il convient de mettre en place un monde multipolaire, en vue de défendre, selon les mots du Chef de l'Etat, un "ordre international plus stable et plus juste".

. Le rééquilibrage des tendances internationales actuelles passe par le **soutien apporté aux puissances émergentes et aux organisations régionales** comme le Mercosur et l'ASEAN, avec lesquelles Bruxelles a passé des accords de commerce.

. Le **développement des liens entre l'Europe et l'Asie du Sud-Est**, qui faisait l'objet du Sommet de Bangkok, constitue "la nouvelle frontière" de la diplomatie française, selon M. Hervé de Charette.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la réouverture, en 1997, du consulat général de Canton, ainsi que la nomination d'ambassadeurs en mission au Turkménistan et en Mongolie. Des événements comme le sommet de la francophonie d'Hanoï, l'organisation de l'année de la France au Japon et le renforcement de TV5 en Asie contribueront également à asseoir la présence française en Asie sur des bases plus solides.

. Dans le même esprit, la volonté d'encourager les liens avec **l'Amérique Latine** relève du souci de rééquilibrer les relations internationales, en renouant des liens solides avec un continent transformé par la démocratie et les réformes économiques, et où M. le Président de la République séjournera au printemps 1997.

. De manière générale, il importe de faire de **l'Europe un acteur à part entière des relations internationales**, ce qui passe par l'élaboration d'un **espace européen de sécurité**, à partir de la **réforme de l'OTAN** visant à créer un pilier européen au sein de l'Alliance atlantique, fondé sur un nouveau partage de responsabilités entre Européens et Américains. L'émergence d'une défense européenne crédible pose le problème de l'élargissement de l'OTAN à certains pays d'Europe centrale et orientale, qui met en évidence le risque de voir apparaître une nouvelle cassure de l'Europe entre les pays membres de l'OTAN élargie et les autres. Les réticences formulées par la Russie à l'encontre de l'élargissement de l'OTAN illustrent ces difficultés. Celles-ci pourraient toutefois trouver une solution dans l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, où pourraient se retrouver sur un pied d'égalité tous les Etats européens.

. La réforme de l'OTAN et la constitution d'un espace européen de sécurité auraient peu d'effets si n'était pas définie une **véritable politique**

**étrangère européenne**, élément déterminant de la construction de l'Union, au même titre que l'élargissement et que la monnaie unique. La volonté française de créer la fonction de **haut représentant**, chargé de représenter l'Union à l'extérieur et de mettre en oeuvre les mandats définis par le Conseil européen, vise précisément à donner un visage à la diplomatie européenne.

## 2. Le redéploiement de la carte diplomatique et consulaire

La densité du réseau diplomatique et consulaire français<sup>1</sup> (le deuxième au monde après le réseau américain) a été remise en cause sous la pression de la contrainte budgétaire, qui se trouve à l'origine de la volonté de rationaliser les réseaux à l'étranger du ministère des Affaires étrangères, en concertation avec les autres départements ministériels qui contribuent à l'action extérieure de la France.

### *a) L'adaptation du réseau diplomatique et consulaire à la contrainte budgétaire et à l'évolution des priorités internationales*

D'importantes modifications de la carte diplomatique et consulaire ont été motivées par la nécessité d'adapter le réseau aux évolutions est-européennes (démantèlement de l'URSS, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie). Quinze Etats souverains ont, en effet, succédé à l'Union soviétique, deux à la Tchécoslovaquie et cinq à la Yougoslavie.

. Quinze ambassades de plein exercice ont donc été ouvertes à l'Est entre 1991 et 1994, les ambassades de Sarajevo, Skopje et Tbilissi ayant succédé par la suite à trois chefs de postes « en mission ». Du fait de la **contrainte budgétaire**, ces ouvertures ont été compensées par une réduction non négligeable du maillage consulaire français, qui a affecté en premier lieu l'Europe occidentale et, dans une moindre mesure, l'Afrique.

La volonté française de développer sa présence diplomatique dans les pays issus de la disparition de l'URSS s'est, depuis 1994, traduite par la nomination de chargés d'affaires, puis **d'ambassadeurs « en mission »** à Achgabat (Turkménistan) et Chisinau (Moldavie). Ce concept a été étendu à d'autres régions que l'ex Union soviétique, puisque deux autres ambassadeurs « en mission » ont, au cours de l'été 1996, été nommés à Oulan Bator (Mongolie) et Asmara (Erythrée).

Sur le plan budgétaire, la pratique des chefs de poste en mission permet **d'importantes économies par rapport aux ambassades de plein**

---

<sup>1</sup> Celui-ci était constitué, au 1er janvier 1996, de 150 ambassades, 112 postes consulaires, 60 sections consulaires d'ambassades, 17 représentations permanentes, auxquels s'ajoute un bureau à Berlin, soit 280 services à l'étranger.

**exercice**, puisque les coûts sont réduits à la rémunération du chef de poste avec indemnités de résidence. Par ailleurs, la présence alternée du chef de poste à Paris et dans son pays d'accréditation permet d'assurer contacts politiques et économiques auprès de celui-ci, tout en favorisant la prise en compte des intérêts français par les autorités locales. Notons néanmoins que la nomination d'un chef de poste en mission ne saurait répondre qu'à un **besoin transitoire**, puisqu'elle conduit, plus ou moins rapidement, à la création d'ambassades de plein exercice, ce qui a été le cas à Tbilissi, Sarajevo et Skopje.

. L'évolution du réseau répond également à des **préoccupations de sécurité**, qui expliquent la fermeture de l'ambassade de France à Kigali (Rwanda) en 1994, réouverte en janvier 1995, dès le retour de la paix. Pour les mêmes raisons, les consulats généraux d'Oran et Annaba ont été mis en sommeil, tous les services étant regroupés à Alger.

. Le tableau ci-après retrace les créations, suppressions et transformations de postes depuis 1991. On relève que 33 postes ont été fermés entre 1991 et 1996, dont 12 en Europe occidentale et 10 en Afrique et à Madagascar. Ces chiffres ne tiennent toutefois compte ni des décisions liées à des préoccupations de sécurité (Rwanda, Algérie), ni des postes qui, provisoirement fermés, ont été réouverts, même sous une forme modifiée, pendant la période considérée (cas du Consulat général de Canton, de l'ambassade de France à Mogadiscio, de l'ambassade de France à Kaboul et de l'ambassade de France à Bagdad), ni des transformations de postes.

**Tableau récapitulatif des ouvertures et fermetures de postes depuis 1991**

<b>Année</b>	<b>Créations</b>	<b>Suppressions ou transformations</b>
1991	Leipzig (consulat général) Canton (consulat général) Vilnius (ambassade) Riga (ambassade) Tallin (ambassade) Phnom Penh (réouverture de l'ambassade)	Mogadiscio, ambassade (fermeture provisoire) Liverpool, consulat général Rotterdam, consulat général Innsbrück, consulat général Constantine, consulat général Fianarantsoa (Madagascar), consulat général Nouadhibou (Mauritanie), chancellerie détachée Lubumbashi (Zaïre), consulat Bagdad, ambassade
1992	Almaty (Kazakhstan), ambassade Bakou (Azerbaïdjan), ambassade Erevan (Arménie), ambassade Ljubljana (Slovénie), ambassade Minsk (Belarus), ambassade Tachkent (Ouzbekistan), ambassade Bratislava (Slovaquie), Consulat général	Aden (Yémen), consulat général Arlit (Niger), chancellerie détachée Baden-Baden, consulat Bouaké (Côte-d'Ivoire), consulat Fribourg, consulat Oujda (Maroc), antenne consulaire Tournai, antenne consulaire Trèves, chancellerie détachée Kaboul, ambassade (fermeture provisoire) N'Djamena (Tchad), consulat Kiev, consulat général → ambassade Sfax, consulat → chancellerie détachée Zagreb (Croatie), consulat général → ambassade Mayence, chancellerie détachée → consulat général Dubai, chancellerie détachée → consulat général
1993	UEO, représentant permanent à Bruxelles OIAC, représentant permanent à La Haye Salonique (Grèce), consulat général	Canton, consulat général Gand, consulat Jersey, consulat Palma de Majorque, consulat Saint-Sébastien, chancellerie détachée Valence, consulat général Jakarta, consulat Kinshasa, consulat Brazzaville, consulat Bratislava, consulat général → ambassade Andorre, → ambassade
1994	Skopje (Macédoine), ambassade minimale Sarajevo, ambassade minimale	Kigali (Rwanda), ambassade (fermeture provisoire)
1995	Kigali, ambassade (réouverture) Bagdad, ouverture d'une section des intérêts français à l'ambassade de Roumanie Chisinau (Moldavie), chargé d'affaires en mission	Oran et Annaba, consulats généraux (mise en sommeil)
1996	Achgabat (Turkménistan), ambassade de plein exercice Canton, consulat général, réouverture Asmara (Erythrée), ambassadeur en mission Oulan Bator (Mongolie), ambassadeur en mission	Kingston (Jamaïque), ambassade Freetown (Sierra-Leone), ambassade Monrovia (Liberia), ambassade Lilongwe (Malawi), ambassade Florence, consulat général Honolulu, consulat général Mons, consulat général Edmonton (Canada), consulat San Juan de Puerto Rico, consulat Niamey, consulat → section consulaire Bâle, consulat général → chancellerie détachée

Il est clair que ces évolutions répondent à des motivations imparables. L'ardente obligation de réduire les déficits publics justifie la révision des ramifications d'un **réseau devenu excessivement dense au regard de nos moyens**, même si l'on aurait tout naturellement préféré, dans un contexte économique idéalement favorable, maintenir l'intégralité de nos postes à l'étranger.

**L'arbitrage entre le développement de notre présence diplomatique dans des pays où la France est insuffisamment active (est de l'Europe, Asie) et le maintien d'un réseau particulièrement étoffé en Europe occidentale a naturellement conduit à dynamiser ceux-là aux dépens de celui-ci.** Or la densité de notre réseau consulaire dans les pays limitrophes bénéficiait au premier chef à nos compatriotes expatriés, auxquels étaient ainsi offert un niveau satisfaisant de services administratifs de proximité (état civil, actes notariés...). Le réajustement de notre maillage diplomatique et consulaire ne contribue donc pas à améliorer la vie quotidienne des Français de l'étranger.

De surcroît l'évolution consistant à resserrer le maillage diplomatique et consulaire n'est pas propre à la France. Les **Etats-Unis** ont, en effet, **entre 1993 et 1996, fermé cinq ambassades** (Antigua et Barbuda, Comores, Guinée équatoriale, Seychelles, Iles Salomon) **et vingt-six postes consulaires** : Oran, Salzbourg, Brisbane (Australie), Porto Alegre, Barranquilla (Colombie), Alexandrie, Bordeaux, Stuttgart, Medan (Indonésie), Gênes et Palerme, Mombasa, Fort-de-France, Mazatlán (Mexique), Kaduna (Nigeria), Cebu (Philippines), Poznan, Mogadiscio, Bilbao, Genève et Zürich, Izmir, Udorn et Songkhla (Thaïlande), Maracaibo (Venezuela), et Lubumbashi (Zaïre). A ces fermetures s'ajoutent celles de vingt-trois missions de l'AID (Agence pour le développement international).

Le reformatage du réseau diplomatique et consulaire américain est donc conduit de manière plus sévère et plus rapide que la contraction du réseau diplomatique et consulaire français. Celle-ci a, en effet, porté, **pendant la période 1993 à 1996, sur la suppression de quatre ambassades et de quinze consulats** (ces chiffres ne tiennent pas compte de la suppression transitoire du consulat général de Canton, ni des transformations de postes, puisqu'une présence diplomatique française est maintenue malgré celles-ci), à rapprocher des cinq ambassades et vingt-six postes consulaires fermés par les Etats-Unis pendant cette période. **La comparaison avec l'évolution du réseau américain à l'étranger permet donc, non seulement de relativiser la rapidité de la démarche française, mais aussi d'envisager la poursuite du redimensionnement du maillage diplomatique et consulaire français.**

Probablement conviendrait-il, à cet égard, de se livrer à un effort d'imagination sur **le rôle de nos ambassades et de nos différentes implantations à l'étranger et, plus particulièrement dans les pays de**

**l'Union Européenne, à l'échéance de quelques années.** Au prix de cet effort, il semble envisageable **d'adapter les dimensions de notre réseau à une contrainte budgétaire qui ne saurait se desserrer.**

Deux évolutions pourraient être envisagées en Europe communautaire. Il pourrait s'agir, d'une part, de **limiter l'implantation française aux capitales** (qu'il s'agisse des postes d'expansion économique, des agences du Trésor, des postes diplomatiques et consulaires ou des centres culturels) : la suppression des consulats de Mons et de Florence va ainsi dans le bon sens. La réduction des distances liée au développement des moyens modernes de communication paraît autoriser, à terme, une telle évolution. D'autre part, il devrait être possible de revoir dans un sens minimal les **missions des ambassades et des postes d'expansion économique dans les pays membres de l'Union européenne.** Cette évolution, justifiée par les **progrès de la construction européenne,** permettrait de dégager moyens et effectifs non seulement pour **renforcer notre présence** (notamment diplomatique) **dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie qui constituent la « frontière » de notre diplomatie,** mais aussi **pour préserver les moyens devant, même en Europe communautaire, être consacrés aux activités consulaires.**

En effet, l'activité consulaire connaît une croissance continue, illustrée par le doublement du nombre d'écritures comptables depuis dix ans. Il est très éclairant de relever que **l'activité consulaire est plus forte dans l'Union européenne que dans le reste du monde, malgré la mise en place des mécanismes de Maastricht ou des accords de Schengen,** qui ont pourtant entraîné une diminution d'activité dans le domaine de la protection sociale et en matière de délivrance de visas.

**Les charges liées à l'administration des Français de l'étranger imposent donc que les moyens des sections consulaires fassent l'objet d'une attention particulière dans le contexte de la densification de notre réseau. Dans cette perspective, c'est sur l'évolution des missions et des effectifs impartis dans l'avenir, à nos ambassades et centres culturels français ainsi qu'à nos postes d'expansion économique en Europe occidentale, que pourrait porter un effort de réflexion particulier.**

*b) La rationalisation des réseaux à l'étranger du ministère des affaires étrangères*

Neuf départements ministériels financent un réseau à l'étranger. Ces réseaux sont placés **sous la responsabilité et l'autorité des ambassadeurs,** dont une circulaire récente (17 juillet 1995) a rappelé le **rôle en matière de coordination de l'action extérieure.**

Les ministères concernés sont les **Affaires étrangères** (ambassades, consulats et établissements culturels), le ministère délégué à la **coopération**

(missions de coopération), le ministère de l'**agriculture** (attachés agricoles), le ministère de l'**économie et des finances** (postes d'expansion économique, paieries, agences du Trésor), le ministère des **anciens combattants** (agents chargés de l'entretien des sépultures de guerre), le ministère de l'**équipement** (bureaux DATAR, bureaux du tourisme,...), le ministère de l'**intérieur** (bureaux du service de coopération technique internationale de police), le ministère des **affaires sociales** (conseillers spécialisés), et le ministère de la **Défense** (attachés d'armement et de défense).

Ce réseau recouvre **18 catégories d'implantations**. Il est relayé par le **réseau de la Caisse française de développement**, celui des **alliances françaises** et des **chambres de commerce et d'industrie**, et par les quelque **279 établissements scolaires** relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Tous ministères confondus, ce réseau s'appuie sur **environ 9 000 agents**, dont le tableau ci-après retrace la répartition :

	Effectifs budgétaires à l'étranger (1996)	Suppressions brutes	Créations	Evolution nette des emplois en 1997	Effectifs budgétaires à l'étranger en 1997
Affaires étrangères	5 733	- 245	+ 146	- 99	5 634
Coopération	413	- 9	0	- 9	404
Services financiers	1 775	- 51	0	- 51	1 724
Agriculture	24	0	0	0	0
Anciens combattants	18	0	0	0	0
Equipement et aménagement du territoire	52	0	0	0	0
Intérieur	184	0	0	0	0
Travail et affaires sociales	22	0	0	0	0
Défense	910	- 37	+ 22	- 15	895
TOTAL	9 131	- 342	+ 168	- 174	8 957

Selon *l'état récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de l'Etat*, joint au projet de loi de finances pour 1997, l'intégralité de la dépense publique destinée à financer ce réseau s'élèvera à 9,2 milliards de francs en 1997, soit **19,1 % de l'ensemble des moyens consacrés à l'action extérieure** (qui s'élèveront, comme votre rapporteur l'a relevé dans son avant-propos, à 47,9 milliards de francs en 1997, et à 53,4 milliards de francs si l'on prend en compte les 5,5 milliards de francs qui

constitueront la contribution française aux actions internationales de l'Union européenne en 1997).

Les travaux entrepris dans le cadre du **CIMEE (Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger)** dans le but d'**accroître la cohérence de l'action extérieure en optimisant le coût** pour satisfaire aux impératifs budgétaires, ont conduit aux mesures de redimensionnement du réseau diplomatique et consulaire ci-dessus commentées (ouvertures, fermetures et transformations de postes diplomatiques et consulaires relevant du ministère des affaires étrangères). Une autre piste de réflexion tend à la **création de postes mixtes avec le ministère de l'économie et des finances** par la fusion, dès 1996, de la fonction du chef du poste d'expansion économique et du consul, expérimentée à Osaka et à Houston. La récente nomination d'un conseiller de la DREE au poste d'ambassadeur à Bahrein s'inscrit dans la même logique, dont il convient de se féliciter.

## **II. UNE NOUVELLE CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES À LA LUTTE CONTRE LES DÉFICITS PUBLICS**

La contrainte budgétaire impose au ministère des Affaires étrangères une nouvelle contraction de ses moyens. **Les crédits du Département baisseront ainsi, en 1997, de quelque 3,96 % par rapport à la dotation de 1996 (loi de finances initiale).** Les effectifs mis à disposition du ministère des Affaires étrangères n'échappent pas non plus à l'effort de rigueur, puisque l'effort de restitution d'emplois mis en oeuvre dans le cadre du schéma d'adaptation des réseaux se traduira, en 1997, par la **suppression de 119 emplois budgétaires.**

### **A. UN BUDGET DE RIGUEUR**

Après la baisse de 1 % des crédits du ministère des Affaires étrangères qui caractérisait la dotation de 1996 par rapport à celle de 1995 (compte tenu de la réduction de 115 millions de francs résultant de l'amendement voté par l'Assemblée nationale), le projet de budget des Affaires étrangères pour 1997 est en diminution de 3,96 % en francs courants par rapport au budget voté pour 1996.

Toutefois, l'économie de 230 millions de francs liée à l'interruption de nos contributions à l'ONU pour les forces de maintien de la paix en ex-Yougoslavie, réduit l'effort réel à - **2,5 %**, soit, comme votre rapporteur le mentionnait dans son avant-propos, à une économie de 365 millions de francs.

Par ailleurs, en dépit des économies rendues nécessaires dans le cadre de l'effort de maîtrise des dépenses publiques, les moyens destinés au financement des actions prioritaires, et plus particulièrement, à l'assistance aux Français de l'étranger, ont été préservés.

#### **1. Vue d'ensemble de la dotation**

Votre rapporteur commentera successivement la baisse régulière du poids du budget des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat, puis l'évolution des grands types de dépenses suivies par le Quai d'Orsay.

*a) Poursuite de la baisse de la part des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat*

La part du ministère des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat passera, en 1997, à **0,93 %**, retrouvant ainsi le minimum atteint en 1985, comme l'illustre le tableau ci-après. C'est en 1996 que le budget du Quai d'Orsay est retombé **en deçà du seuil symbolique de 1 % du budget de l'Etat.**

*b) Conséquences de la régulation budgétaire sur l'évolution générale de la dotation entre 1996 et 1997*

L'exécution du budget 1996 a été très perturbée par la **régulation budgétaire** qui, dès le 26 février 1996, s'est traduite par la mise en réserve d'une part non négligable des crédits du ministère.

Rappelons que les taux de taxation applicables étaient de 15 % pour les dépenses ordinaires (hors crédits de personnel, par nature incompressibles, et hors crédits provisionnels et évaluatifs), et de 25 % pour les crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme ouvertes dans la loi de finances initiale pour 1996.

Ces prescriptions se seraient traduites par la mise en réserve de 740,6 millions de francs de crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et de 76,4 millions de francs d'autorisations de programme, si l'arbitrage du Premier Ministre n'avait pas conduit à limiter le gel des crédits à **350 millions de francs**, réduit *in fine* à **346,5 millions de francs**, afin de permettre le versement d'une contribution française au fonds spécial des Nations Unies pour le maintien de la paix au Libéria (cette mesure a été compensée par un gel du même montant sur le budget du ministère délégué à la Coopération).

Au 1er août 1996, le **gel des crédits** était ainsi réparti au sein de la dotation du ministère des Affaires étrangères :

- 119,21 millions de francs sur le titre III, sur un total de 7 205,09 millions de francs affectés au titre III par la loi de finances initiale pour 1996,

- 198,538 millions de francs sur le titre IV, sur un total de 7 488,14 millions de francs correspondant à la dotation 1996,

- 28,75 millions de francs sur le titre V sur 280 millions de francs, soit 10,26 % de l'enveloppe votée par le Parlement.

On relève notamment que la régulation budgétaire s'est traduite, s'agissant du seul titre IV, par le gel de 9,07 % des crédits du chapitre 42-37, destinés aux **interventions de politique internationale du ministère** (soit 12,89 millions de francs sur 142,05), et de 13,94 % des crédits du chapitre 42-32, consacrés aux **contributions volontaires versées par la France à diverses organisations internationales**.

La régulation budgétaire intervenue en cours d'exercice n'est donc pas négligeable.

Compte tenu de la **faiblesse relative des moyens dégagés par le Quai d'Orsay au regard de l'importance et de la vocation mondiale de ses missions**, le gel des crédits a introduit des variations sensibles dans l'évolution générale des crédits du ministère des Affaires étrangères.

C'est ainsi que l'évolution de la dotation entre 1996 et 1997 diffère selon que l'on se réfère à la *loi de finances initiale* (- 3,96 %) ou à la *loi de finances régulée* (- 1,7 %) : la baisse des crédits apparaît moins sévère dans le deuxième cas, comme le confirme le tableau ci-après.

La même remarque vaut pour les crédits d'intervention (titre IV) : - 5,9 % par rapport à la loi de finances initiale, - 3,4 % par rapport à la loi de finances régulée.

**Vue d'ensemble du budget du ministère des Affaires étrangères**

Intitulés	Dotation 1996 (LFI 1996)	Dotation 1996 (Loi de finances régulée)	PLF 1997	Variation 1997/1996 en %		Part dans l'ensemble des crédits du ministère en 1997 (en %)
				LFI 96	LFR 96	
Titre III Moyens des services	7 205,09	7 086	7 107,61	- 1,36	+ 0,2	49,22
Titre IV Interventions publiques	7 488,14	7 289,6	7 040,17	- 5,99	- 3,4	48,76
Total dépenses ordinaires (titres III et IV)	14 693,24	14 375,6	14 147,79	- 3,72	- 1,59	97,99
Titre V Investissements exécutés par l'Etat (CP)	280	251,25	270	- 3,58	+ 7,46	1,87
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat (CP)	60,6	60,6	20	- 67	- 67	0,13
Total dépenses en capital (titres V + VI) (CP)	340,6	311,85	290	- 14,86	- 7	2
<b>TOTAL</b>	<b>15 033,84</b>	<b>14 999,3</b>	<b>14 437,79</b>	<b>- 3,96</b>	<b>- 1,6</b>	<b>-</b>

En ce qui concerne le titre V, on passe d'une baisse de - 3,58 % par rapport à la loi de finances initiale, à une hausse de + 7,46 % compte tenu de la régulation budgétaire. Cette différence s'explique par l'importance relative des crédits du titre V mis en réserve (10,26 % des moyens consacrés, en crédits de paiement, aux investissements exécutés par l'Etat).

Les subventions d'investissement du titre VI n'ont pas été affectées par la régulation budgétaire. Après avoir été doublés entre 1995 et 1996, ces crédits participeront à l'effort d'économie et baisseront de 67 % entre 1996 et 1997, passant de 60 à 20 millions de francs en crédits de paiement.

c) *Un budget qui préserve les moyens d'intervention prioritaires en dépit d'économies inéluctables*

(1) Un effort d'économies substantiel

Au total, l'ensemble des ajustements traduit par le projet de budget pour 1997 porte à environ **682 millions de francs le total des dotations qui ne seront pas reconduites en 1997**. Il s'agit :

- des **230 millions de francs** d'économies sur les contributions obligatoires résultant de l'arrêt du financement des forces de maintien de la paix des Nations Unies en ex-Yougoslavie ;

- de la consolidation, à hauteur de **319,6 millions de francs**, de la régulation budgétaire arrêtée pour 1996 ;

- de **5,2 millions de francs** d'économies complémentaires spécifiques sur le titre III (moyens des services) ;

- de **77 millions de francs** d'économies complémentaires sur le titre IV (interventions), dont 37,42 millions de francs sur les crédits d'action culturelle et d'aide au développement (chapitre 42-10), examinés par notre collègue Guy Penne dans un rapport pour avis spécifique ;

- de **50 millions de francs** d'économies réalisées sur l'ensemble des dépenses en capital, en crédits de paiement.

Si l'on ajoute les **45,93 millions de francs** d'économies attendus, en 1997, de la poursuite du schéma d'adaptation des réseaux, fondée sur la recherche de gains de productivité, la totalité de l'effort s'élève à **736,86 millions de francs**.

Votre rapporteur tient à faire observer **l'importance des sacrifices liés, pour le Quai d'Orsay, à ces quelque 736,86 millions de francs d'économies**. En effet, eu égard à la modestie relative des crédits du ministère des Affaires étrangères, une telle économie, qui ne représente que 0,047 % du budget de l'Etat en 1997, équivaut pratiquement à la suppression pure et simple du fonctionnement courant du ministère des Affaires étrangères.

En effet, avec **793,03 millions de francs, soit un montant légèrement supérieur aux économies réalisées en 1997, le ministère des Affaires étrangères finance :**

- les **dépenses de fonctionnement des postes diplomatiques, consulaires et culturels** (chapitre 34-98-60) : 334,27 millions de francs en 1997,

- **les besoins en matériel et fonctionnement courant de l'administration centrale** (chapitre 34-98-11 et 12) : 188,76 millions de francs,

- **la totalité des dépenses relatives aux acquisitions, constructions, restaurations et aménagements d'immeubles diplomatiques, consulaires et culturels prévues pour 1997** : 270 millions de francs.

Les économies attendues du ministère des Affaires étrangères en 1997, certes imparables dans le contexte de réduction des dépenses publiques, ne sont donc pas innocuites, mais sont susceptibles d'atteindre le coeur-même de la vie quotidienne du ministère. **Ces restrictions rendent plus que jamais opportune la réflexion entreprise au sein du CIMEE (Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger) en vue d'optimiser le coût des moyens consacrés à l'action extérieure de l'Etat.**

(2) Le financement des charges nouvelles et des actions prioritaires

En dépit de l'effort de réduction des dépenses qui caractérise le projet de budget du ministère des Affaires étrangères pour 1997, la dotation de celui-ci permet de consacrer les moyens nécessaires au financement des charges nouvelles, des dépenses inéluctables, et des actions prioritaires.

C'est ainsi que **l'effet change-prix** représente 27,81 millions de francs, répartis entre l'incidence de la variation des devises étrangères sur les moyens de fonctionnement ou d'intervention du ministère (22,94 millions de francs), et l'intégration des évolutions de change et de prix sur les rémunérations à l'étranger (4,87 millions de francs).

Les **dépenses inéluctables** sont également prises en compte, sans sous-évaluation, dans ce projet de budget, qu'il s'agisse de la couverture sociale des volontaires de coopération technique des ONG (7,64 millions de francs), dont la prise en charge est partagée avec le ministère délégué à la coopération, qu'il s'agisse du remboursement, à France-Télécom, des prestations de service au standard téléphonique (9,45 millions de francs), ou du coût des vignettes infalsifiables destinées à la délivrance de visas à l'étranger et fournies par l'Imprimerie Nationale.

Les **instruments prioritaires** de l'action du ministère des Affaires étrangères sont préservés malgré les économies prescrites par la dégradation de nos finances publiques. C'est ainsi que la subvention à **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** reste stable, et permet le maintien du nombre de boursiers au niveau de 1996, ainsi que le financement des mesures de revalorisation de la situation des personnels enseignants. L'examen des crédits consacrés à l'enseignement français à l'étranger relève toutefois du rapport pour avis présenté par notre collègue Guy Penne sur

l'action culturelle extérieure. Votre rapporteur n'en dira donc pas plus sur l'AEFE.

De même, sont maintenus les crédits destinés à **l'assistance aux Français de l'étranger**. En dépit d'une économie initiale de 5,9 millions de francs, l'enveloppe ne diminue que de - 0,06 %, compte tenu des transferts internes et de l'incidence de l'effet change-prix.

Quant à **l'audiovisuel extérieur**, le projet de budget pour 1996 permet notamment d'augmenter de 60 millions de francs la subvention à Radio France Internationale pour rééquilibrer sa trésorerie.

Enfin, au titre des mesures nouvelles figure le financement de **projets informatiques nouveaux** (10 millions de francs pour le **Réseau mondial visas 2**), et **d'opérations immobilières prioritaires**, comme le réaménagement de l'ambassade de France à Beyrouth, et la construction de la nouvelle chancellerie à Berlin.

## **2. L'évolution nuancée des moyens de fonctionnement**

Le tableau ci-après reproduit l'évolution des composantes du titre III. Notons que les rémunérations représenteront 58,30 % du titre III en 1997, et que les rémunérations à l'étranger (chapitres 31-12, 31-90 articles 30 et 60, 31-98 article 20, 33-90 articles 20 et 60, 33-91 articles 20 et 50) équivaldront, à elles seules, à 82,87 % de l'ensemble des lignes budgétaires liées aux rémunérations.

Or, compte tenu de la rigidité qui caractérise les postes liés aux rémunérations, celles-ci étant majorées pour les personnels servant à l'étranger, l'effort de rigueur accompli sur les moyens de fonctionnement ne peut porter que sur les dépenses d'informatique et de télématique et sur les frais de déplacement.

**Récapitulation des crédits du Titre III**  
(en millions de francs)

	1996	1997	Evolution 1997/1996	Part dans le titre III en 1997
Rémunérations d'activité (chapitres 31-12, 31-90 et 31-98)	3 586,53	3 576,54	- 0,28 %	50,31 %
Personnel en retraite Pensions et allocations (chapitre 32-97)	422	421	- 0,24 %	5,92 %
Charges sociales (chapitres 33-90, 33-91 et 33-92)	144,28	146,35	+ 1,43 %	2,05 %
<b>Total rémunérations</b>	<b>4 152,81</b>	<b>4 143,89</b>	<b>- 0,22 %</b>	<b>58,30 %</b>
Frais de réception et de déplacements (chapitres 34-03, 34-04 et 34-90)	422,59	392,07	- 7,23 %	5,51 %
Dépenses d'informatique et de télématique (chapitre 34-05)	158,19	145	- 8,44 %	2,04 %
Matériel et fonctionnement courant (chapitre 34-98)	806,8	813,42	+ 0,82 %	11,44 %
Subventions de fonctionnement et dépenses diverses (chapitres 36-90 et 37- 91)	1 617,82	1 613,18	- 0,29 %	22,69 %
<b>TOTAL TITRE III</b>	<b>7 205,09</b>	<b>7 107,61</b>	<b>- 1,36 %</b>	

*a) La baisse des frais de déplacement et de réception*

. Les crédits inscrits au chapitre 34-03 (**frais de réception et de voyage exceptionnels**) financent les visites de chefs d'Etat étrangers invités par la France, les déplacements à l'étranger du Chef de l'Etat et du Premier Ministre, ainsi que l'organisation de conférences internationales. La dotation prévue pour 1997 (123 millions de francs) reconduit celle de 1996, soit l'équivalent des dépenses constatées en 1993. Le volume des dépenses imputées sur le chapitre 34-03 peut varier considérablement en fonction de l'actualité internationale. C'est ainsi qu'en 1994 a été constaté un dépassement de 58,36 millions de francs, qui s'expliquait notamment par les frais liés au cinquantenaire des débarquements et à la conférence des Chefs d'Etat français et africains de Biarritz. Le caractère provisionnel des crédits de ce chapitre permet toutefois d'abonder celui-ci en cours de gestion, selon le calendrier des visites et voyages officiels et des conférences internationales liées à l'actualité.

. Le chapitre 34-04 (**frais de réception courants et de voyages ministériels**) a diminué de 5,3 % entre 1995 et 1996. Ces crédits subiront une nouvelle baisse, et passeront de 36,09 millions de francs en 1996 à 33,25 en 1997 (- 7,87 %). Notons que l'essentiel des économies pèse sur le poste « réceptions courantes » (- 2,24 millions de francs soit - 12,74 %), ainsi que sur les moyens impartis à l'organisation de conférences en France (au Centre de conférences internationales de l'avenue Kléber). Ceux-ci seront réduits de 0,9 million de francs, soit une baisse de 13,02 % (6,01 millions de francs au lieu de

6,9 en 1996), alors que les crédits destinés aux frais de déplacements ministériels (ministre des Affaires étrangères et ministres délégués) augmentent de 0,3 million de francs et s'élèveront à 11,83 millions de francs au lieu de 11,53.

. Les **frais de déplacements** inscrits au chapitre 34-90 recouvrent des dépenses très disparates : déplacements des personnels diplomatiques et de leurs familles pour changement de résidence (à la fin d'une mission ou pour rejoindre une nouvelle affectation), frais liés à l'appel par ordre des ambassadeurs, frais de courrier, valise diplomatique, déplacements des personnels au terme de leur temps de séjour (variable selon le pays, il est actuellement de cinq mois au plus en Algérie). Sur le chapitre 34-90 sont également imputés les frais de mission et de déplacement des effectifs complémentaires de gendarmes mis à disposition de l'ambassade de France à Alger, et dont la relève est organisée tous les trois mois. Le chapitre 34-90, après avoir diminué de - 3,71 % entre 1995 et 1996, accusera une baisse de - 10,75 % en 1997. Cette contraction recouvre toutefois la consolidation de la régulation budgétaire (- 26,4 millions de francs), l'imputation des frais de déplacements des fonctionnaires français à Bruxelles et à Luxembourg sur le budget de leur ministère d'origine (- 4,38 millions de francs), ainsi que l'incidence de la variation du cours des devises étrangères sur les moyens de fonctionnement (+ 2,4 millions de francs).

On remarque donc que l'effort d'économie pesant sur le chapitre 34-90 et, partant, sur les frais de mission des fonctionnaires, contraste avec l'augmentation des moyens consacrés aux frais de déplacements ministériels ...

*b) Le maintien des crédits destinés au matériel et au fonctionnement courant*

Le chapitre 34-98 représentera quelque 11,44 % du titre III en 1997, soit une proportion stable par rapport à celle que l'on constatait en 1996 (11,19 %).

Ce chapitre est caractérisé par une hausse de 0,82 %, qui portera les crédits de matériel et de fonctionnement courant à 813,42 millions de francs en 1997 au lieu de 806,8 en 1996. Cette légère augmentation, qui occulte un transfert de 41 millions de francs sans lequel l'évolution du chapitre, à structures constantes, serait de - 4,37 %, recouvre pourtant des évolutions nuancées. Si les moyens de l'administration centrale augmentent nettement (+ 48,66 %), passant de 126,2 à 187,61 millions de francs, en revanche tous les autres postes diminuent, dans des proportions certes variables, comme l'indique le tableau suivant :

Services	Budget 1993	Budget 1994	Budget 1995	Budget 1996	PLF 1997	Evolution 1997/1996
Archives et documentation	7 900 000	8 735 062	11 640 062	11 439 460	9 720 560	- 15,03 %

article 20						
Centre d'analyse et de prévision article 90	4 200 000	4 213 375	4 213 375	3 485 569	2 962 769	- 14,9 %
Information et presse article 30	67 154 606	67 595 542	68 819 542	50 732 542	37 220 742	- 26,64 %
Moyens de l'administration centrale art. 11, 12, 13	110 087 970	112 712 964	122 011 777	126 209 197	187 612 700	+ 48,66 %
Moyens des services à l'étranger art. 51, 52, 53, 61, 62, 63 et 64	636 054 415	595 327 142	619 557 454	608 243 924	570 278 274	- 6,25 %
Formation professionnelle article 70	6 700 500	6 327 064	6 455 064	6 410 064	5 387 564	- 16,07 %
Conseil de défense franco-allemand article 40	283 400	283 400	283 400	283 400	240 900	- 15 %
Total	832 380 891	795 194 549	832 980 674	806 804 156	813 423 509	0,82 %

La diminution des **moyens consacrés aux services à l'étranger** (-6,25 %) entre 1996 et 1997 recouvre la consolidation de la régulation budgétaire de 1996 (- 43,72 millions de francs), les effets de la variation du cours des devises étrangères (+ 3,88 millions de francs), ainsi que le retour, aux agences consulaires, de 1,684 million de francs sur les économies liées aux schémas d'adaptation des réseaux. Notons également l'incidence de la **globalisation** du suivi de ces crédits par les chefs de poste, aujourd'hui étendue à l'ensemble du réseau, et qui permet de réaliser des économies certaines en matière de fonctionnement courant.

Votre rapporteur tient à souligner la **modicité relative des crédits consacrés au fonctionnement courant des services à l'étranger, soit 570,27 millions de francs**, au regard de ce qu'implique la gestion quotidienne des quelque **150 ambassades, 112 postes consulaires et 17 représentations permanentes** qui constituent le réseau diplomatique et consulaire français.

Enfin, notons que c'est sur le chapitre 34-98 que seront imputés l'achat, à l'Imprimerie Nationale, des vignettes infalsifiables destinées à la délivrance des visas Schengen (13,27 millions de francs), ainsi que le remboursement, à France Télécom, de la prestation de service relative à la mise à disposition d'agents pour le fonctionnement du standard (9,44 millions de francs).

*c) la contraction problématique des dépenses d'informatique*

Les crédits inscrits au chapitre 34-05 (dépenses d'informatique et de télématique) connaissent une baisse de 8,44 %, et seront réduits à 145 millions de francs en 1997 au lieu de 158,19 en 1996. Cette contraction induira un **report du schéma directeur de l'informatique et des communications** mis

en oeuvre en 1992 -celui-ci aurait dû être achevé en 1996-, ce qui affectera substantiellement la modernisation du ministère des Affaires étrangères et, plus particulièrement, de son dispositif à l'étranger. En effet, cette baisse de -8,44 % succède à plusieurs exercices au cours desquels la reconduction à un niveau quasi constant des crédits d'informatique occultait des transferts de charges qui grevaient de manière non négligeable les moyens disponibles (dépenses de photocopie, maintenance des installations téléphoniques de l'administration centrale...). Compte tenu des transferts de charge et de la contraction du chapitre 34-05 entre 1996 et 1997, la baisse des moyens consacrés à l'informatique équivaudrait à une diminution réelle de - 23 %. Or, **les moyens consacrés à l'informatique conditionnent l'importance des gains de productivité** susceptibles d'être réalisés par le ministère des Affaires étrangères.

Rappelons que le schéma directeur de l'informatique et des communications, dont le terme a été reporté à 1997, visait initialement à :

- **moderniser les outils de travail des diplomates dans les domaines de la micro-informatique, du téléphone** et des moyens de communication ;

- rassembler les différents moyens informatiques utilisés au sein d'un **système de communication unifié**, fondé sur la mise en place d'un réseau satellite destiné à permettre l'informatisation des communications, et expérimenté à la Représentation permanente de Bruxelles ;

- achever les **grands projets informatiques** précédemment lancés, tels que **l'informatique consulaire** (administration des Français de l'étranger) et le **Réseau mondial Visas**. Mentionnons que celui-ci est maintenant déployé dans les 170 consulats et ambassades ayant une activité significative en matière de visas, et que le réseau de consultation des autorités centrales (RCS), lié à la mise en oeuvre des accords de Schengen, est maintenant opérationnel.

En ce qui concerne l'informatique consulaire, le nombre des équipements mis à disposition de nos consulats a été affecté par les difficultés budgétaires de 1994 et 1995. Celles-ci ont conduit à limiter le nombre de postes consulaires pourvus de 30 à 35 jusqu'en 1993 à 17 environ aujourd'hui.

De manière générale, le **bilan du schéma directeur** fait apparaître que, en période de contrainte budgétaire, **le poids incompressible des dépenses liées au fonctionnement, au renouvellement des matériels obsolètes et à la maintenance affecte très logiquement le financement des opérations nouvelles**, ce qui contribue à expliquer le report du terme du schéma directeur.

Les **nouvelles orientations** qui caractérisent le schéma directeur s'inscrivent, d'une part, dans la volonté de permettre au Ministère des Affaires

étrangères d'accomplir dans les meilleures conditions sa mission de coordination de la politique étrangère française et, d'autre part, dans le souci de rationaliser les moyens de communication au niveau interministériel. Il s'agit, en effet, de

- promouvoir une **gestion automatisée des télégrammes diplomatiques**, dont le nombre croît d'environ 10 % et échappe, de ce fait, aux capacités du Centre des transmissions diplomatiques du Quai d'Orsay. La généralisation de la télédistribution des télégrammes, expérimentée dans le nouveau bâtiment du boulevard Saint Germain, suppose notamment un effort substantiel en matière de sécurité ;

- **étendre le réseau des télécommunications internationales du Ministère des Affaires étrangères** en complétant la couverture mondiale, et en partageant ces infrastructures (lignes téléphoniques spécialisées et liaisons par satellite) avec les autres administrations ayant des représentations à l'étranger (Trésor et DREE pour l'essentiel) : le Ministère des Affaires étrangères pourrait ainsi jouer un rôle de prestataire de services pour les autres administrations dans le domaine des télécommunications internationales, protégées ou non ;

- privilégier la **diffusion et le traitement à l'étranger de l'information publique** accessible en France, afin de favoriser la promotion de la France à l'étranger.

La baisse des crédits d'informatique et de télématique paraît donc préoccupante à votre rapporteur, non seulement parce qu'elle affecte la modernisation du Ministère et la conduite des projets ambitieux ci-dessus évoqués, mais surtout parce qu'elle obère l'efficacité du **Service central de l'état-civil de Nantes**. Or, celui-ci détient un volume de documents d'état-civil (14 millions d'actes) qui en fait la **première mairie de France**. L'insuffisance de l'équipement informatique de ce Service impose à nos compatriotes nés à l'étranger des délais difficilement tolérables en matière de délivrance d'actes d'état-civil, pourtant si courants dans la vie quotidienne. Certes, l'apparition du traitement des actes sous forme d'images a constitué une mutation quasi révolutionnaire. Mais il reste, d'ici le terme du schéma directeur, à procéder au remplacement de 140 terminaux par des postes image, ce qui nécessitera un très important investissement financier.

### **3. La baisse des crédits d'investissement immobilier**

Les crédits susceptibles d'être consacrés aux acquisitions, constructions, restaurations et aménagements des immeubles diplomatiques, consulaires et culturels s'élèveront en 1997 à 270 millions de francs en crédits de paiement, soit une baisse de - 3,58 % par rapport à la dotation de 1996. Les

autorisations de programme (250 millions de francs) sont, en revanche, stables par rapport à 1996.

Notons que cette baisse de 3,58 % succède à la hausse de 12 % observée entre 1995 et 1996, et qui tranchait elle-même favorablement avec la baisse de 23 % constatée entre 1994 et 1995.

Votre rapporteur souligne la **relative modestie de ces crédits par rapport à l'importance du parc immobilier** géré par le Ministère des Affaires étrangères (2200 immeubles, soit 1,8 million de m<sup>2</sup>), même si l'on peut à bon droit s'interroger sur l'importance excessive des moyens consacrés à certaines opérations immobilières.

- A la fin de 1996, les **suites d'opérations immobilières** s'élèveront à quelque 180 millions de francs. Parmi ces suites d'opérations, on note la rénovation de la Résidence des Pins à Beyrouth (25 millions de francs), la construction d'une nouvelle chancellerie à Kampala (13 millions de francs) et à Singapour (26 millions de francs), l'aménagement de la nouvelle chancellerie à Stockholm (15 millions de francs), ainsi que la remise aux normes de la nouvelle chancellerie à Brasilia (10 millions de francs). A des travaux de sécurité dans les établissements scolaires du Maroc seront consacrés 5 millions de francs.

Les suites d'opérations sont donc moins importantes qu'en 1995, période pendant laquelle 280 millions de francs avaient été nécessaires pour financer la poursuite du financement des derniers grands chantiers d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, la réorganisation des implantations parisiennes du Ministère sur trois sites (boulevard Saint-Germain, rue La Pérouse et Quai d'Orsay), ainsi que l'édification du nouveau bâtiment des archives à Nantes.

- Les **nouvelles opérations** susceptibles d'être financées en 1997 concernent :

- l'aménagement des locaux de la chancellerie à Bakou (10 millions de francs) ;

- le transfert de la chancellerie de Lagos à Abudja, nouvelle capitale du Nigeria (10 millions de francs en CP en 1997 pour un coût total de 80 millions de francs) ;

- la construction d'une nouvelle chancellerie à Kigali et la réhabilitation de la Résidence (12,5 millions de francs pour un coût total de 20 millions de francs), la chancellerie ayant été gravement endommagée lors des événements de 1994 ;

- l'aménagement de la nouvelle chancellerie à Beyrouth (coût total : 50 millions de francs, dont 25 millions de francs de CP en 1997) ;

- la construction de la chancellerie à Berlin, pour un coût total de 250 millions de francs, soit 10 millions de francs de crédits de paiement en 1997 pour une livraison du bâtiment en 2000 ou 2001 ;

- le projet de sécurisation du parc Peltzer à Alger (15 millions de francs en CP en 1997).

. Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de ces différentes enveloppes.

Il paraît, en effet, contestable de consacrer 80 millions de francs au transfert de notre ambassade à Abudja, compte tenu de nos moyens et de la place modeste qu'occupe le Nigeria dans notre diplomatie. Par ailleurs, l'état du marché de l'immobilier à Abudja aurait probablement pu permettre de négocier le prix du terrain au mieux de nos intérêts.

La même remarque vaut pour les 20 millions de francs consacrés aux chantiers entrepris au Rwanda, où il devrait être possible de faire construire un bâtiment décent pour un prix moins colossal (rappelons qu'un hôtel particulier à Paris peut se négocier entre 10 et 15 millions de francs).

Votre rapporteur s'interroge également sur l'importance des crédits consacrés à la construction de la chancellerie française à Berlin. Tout en étant conscient de la signification symbolique que revêtira notre ambassade dans la nouvelle capitale allemande, on peut se demander si un bilan coût-avantages n'aurait pas conduit à limiter le coût de l'opération.

**En effet, votre rapporteur persiste à penser que la réhabilitation des écoles françaises, dont l'état de délabrement est parfois consternant, mérite de consacrer à ce type de chantiers des moyens proportionnellement plus importants qu'à la construction de nos ambassades au Rwanda ou au Nigeria.**

#### **4. L'action internationale du Ministère des Affaires étrangères**

Les crédits que le Ministère des Affaires étrangères consacre à son action internationale sont répartis entre les chapitres suivants :

- 42-10 : action culturelle et aide au développement,
- 42-29 : coopération de défense,
- 42-31 : contributions obligatoires aux organisations internationales,

- 42-32 : « participation de la France à des dépenses internationales » (contributions volontaires),

- 42-37 : interventions de politique internationale (aide d'urgence, subventions à divers organismes, interventions du ministre des Affaires européennes ...).

La totalité de ces crédits s'élèvera, en 1997, à 6 875,79 millions de francs, soit 47,6 % de l'ensemble des crédits du Ministère. La proportion était, en 1996, de 48,6 %, ce qui atteste une relative stabilité de la part de l'action internationale au sein des crédits du Quai d'Orsay.

Votre rapporteur s'abstiendra toutefois de commenter le chapitre 42-10, consacré à l'action culturelle et à l'aide au développement, et qui fait l'objet d'un examen spécifique par notre excellent collègue Guy Penne.

Les autres aspects de l'action internationale du Quai d'Orsay (coopération de défense, contributions internationales et interventions de politique internationale) représenteront, en 1997, un budget de 3 812,69 millions de francs (4 156,24 en 1996) qui équivaut à 26,4 % de la dotation du Ministère (27,64 % en 1996).

Notons que ces chiffres ne tiennent pas compte du **gel de crédits décidé en mars 1996**. Sur un total de 350 millions de francs de crédits mis en réserve, le gel a concerné :

- le chapitre 42-10 (action culturelle et aide au développement) pour 120 millions de francs ;

- le chapitre 42-37 (interventions de politique internationale) pour 20 millions de francs ;

- le chapitre 42-32 (contributions volontaires) pour 60 millions de francs, ramenés à 56,5 millions de francs en août 1996 ;

- le chapitre 42-29 (coopération de défense) pour 2,5 millions de francs.

**L'action internationale du Ministère a donc subi, à elle seule, un gel de 199 millions, soit 56,85 % du gel décidé en mars dernier.** Cette proportion s'explique par le caractère relativement maniable des dépenses concernées, comparées à la rigidité des dépenses liées, par exemple, aux frais de personnel et aux contributions obligatoires.

Les crédits destinés à l'action internationale du Ministère des Affaires étrangères n'échappent pas à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, puisqu'ils passent de 7 317,23 millions de francs en 1996 à 6 875,79 millions de francs en 1997, soit une baisse de - 6,04 %. Votre rapporteur ne saurait,

bien évidemment, se féliciter de cette contraction, qui obère les moyens de l'action internationale du Quai d'Orsay, mais il souscrit à la nécessité de réduire les déficits publics.

En revanche, votre rapporteur s'interroge sur la **relative disproportion entre les moyens destinés à l'action internationale du Ministère des Affaires étrangères et les crédits de même objet impartis au Ministère délégué à la Coopération.**

En effet, avec 6 875,79 millions de francs, le Quai d'Orsay financera les contributions de la France au système de l'ONU, ainsi que l'action culturelle et l'aide au développement, la coopération de défense et des interventions de politique internationale (aide d'urgence, fonds d'urgence humanitaire...) dont la **vocation est mondiale.**

Le Ministère délégué à la Coopération financera la coopération militaire, les concours financiers, la coopération technique, l'aide alimentaire et l'aide d'urgence ainsi que la contribution à la coopération privée et décentralisée **destinées exclusivement aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)** qui constituent le "**champ**" **traditionnel de compétence de la rue Monsieur**, avec des moyens qui soutiennent la comparaison avec les crédits équivalents du Quai d'Orsay : en effet, le titre IV du Ministère délégué à la coopération s'élèvera, en 1997, à 4 781,21 millions de francs (en baisse de - 6,4 % par rapport à 1996). Non pas que votre rapporteur conteste les crédits consacrés à la coopération avec les pays ACP. Mais il existe une disproportion regrettable entre les moyens dont disposent les deux ministères au regard des missions assurées par ceux-ci.

**Une comparaison entre ces deux départements ministériels fait apparaître, en effet, qu'avec seulement 2,1 milliards de francs de plus, le Ministère des Affaires étrangères intervient dans le monde entier, et finance des interventions très diversifiées, puisqu'elles vont des contributions aux organisations internationales (3,6 milliards de francs) à l'aide au développement et à l'aide humanitaire d'urgence. On peut donc souligner la modicité des crédits d'intervention internationale du Quai d'Orsay au regard de l'importance et de la diversité des actions qu'ils financent.**

*a) Baisse des contributions aux organisations internationales*

La participation française au budget des quelque 150 organisations internationales dont notre pays est membre devrait s'élever, en 1997, à 3 610,4 millions de francs, soit une baisse substantielle de 8 % par rapport aux 3 925,68 millions de francs prévus par le budget de 1996. Cette contraction succède à une diminution plus faible de 0,5 % entre les crédits 1995 et le budget de 1996. En dépit de cette baisse, l'ensemble des contributions

volontaires et obligatoires représente toujours le quart des crédits du Ministère des Affaires étrangères (26 % en 1996).

(1) Les contributions obligatoires (chapitre 42-31)

Avec 3,264 milliards de francs en 1997, les contributions obligatoires représenteront, à elles seules, 22,6 % de la dotation du Ministère des Affaires étrangères.

. Pour l'essentiel, les contributions obligatoires concernent les contributions au **système de l'ONU** (articles 11 et 12), parmi lesquelles la participation française au financement des **opérations de maintien de la paix occupe une place prépondérante.**

Les contributions obligatoires françaises à l'ONU et aux institutions spécialisées des Nations-Unies s'élèveront à 1 488,58 milliards de francs, soit 230 000 francs de moins par rapport à 1996. Cette évolution recouvre une diminution de 13,4 % liée à l'intervention de l'IFOR en ex-Yougoslavie, dont la part française se trouve imputée sur le budget du Ministère de la Défense, alors que le financement français de la FORPRONU pesait aussi sur celui des Affaires étrangères.

Notons que les contributions françaises aux institutions de l'ONU sont assises sur une quote-part de 6,4 % (soit le **4<sup>e</sup> rang** après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne). Mentionnons notamment :

- 29,52 millions de francs à l'Organisation mondiale du commerce,
- 31,8 millions de francs de l'Agence internationale de l'énergie atomique,
- 118,87 millions de francs à l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO),
- 136,97 millions de francs à l'Organisation Mondiale de la Santé.

. Les contributions acquittées par la France au titre du financement des **opérations de maintien de la paix** mises en oeuvre sous l'égide des Nations-Unies sont fondées sur une **quote-part de 7,87 %**. Ces contributions sont versées indépendamment de la participation de la France à ces opérations, qui fait l'objet de remboursements ultérieurs.

En 1996, les contributions françaises sont ainsi réparties entre les différentes opérations :

Désignation de l'OMP	Prévision de contribution en 1996
----------------------	-----------------------------------

	(en millions de francs)
Groupe des Nations-Unies chargé de la surveillance de la trêve au Proche-Orient (ONUST)	16,07
Force intérimaire des Nations-Unies au Liban (FINUL)	56,59
Forces des Nations-Unies à Chypre (UNFICYP)	8,11
Forces des Nations-Unies chargée d'observer le dégageement (FNUOD) (Golan)	5,59
Mission de vérification des Nations-Unies en Angola (UNAVEM II + III)	166,21
Force de maintien de la paix en ex-Yougoslavie	545,21
MINURSO (Sahara occidental)	45,96
Mission d'observation des Nations-Unies au Tadjikistan	4,04
Mission d'observation pour l'Irak et le Koweït (MONUIK)	6,21
Mission d'observation des Nations-Unies en Géorgie (MONUG)	8,4
Mission des Nations-Unies pour Haïti (MINUHA)	108,03
Mission d'observation pour le Libéria (MONUL)	7,85
Mission d'assistance des Nations-Unies au Rwanda (MINUAK)	50,36
Equipe de liaison militaire des Nations-Unies au Cambodge (UNMLTIC)	0,85
<b>TOTAL 1996</b>	<b>1 029,48</b>

On remarque l'importance des contributions françaises à la **FORPRONU (52 % des contributions)**, à la Mission de vérification des Nations-Unies en Angola (16,14 %) et à la Mission des Nations-Unies pour Haïti (10,49 %).

Les contributions françaises au financement des diverses opérations de maintien de la paix ont sensiblement augmenté dans les dernières années, parallèlement à la dégradation de la situation internationale. En effet, on est passé de 206,54 millions de francs en 1991 à 924,75 millions de francs en 1994, puis à 1 029,48 millions de francs en 1996, soit un total cumulé depuis 1991 de quelque 4 973 millions de francs.

Rappelons les **modalités de remboursement, aux Etats contributeurs de troupes, des frais engagés pour leur participation à des opérations de maintien de la paix.**

En ce qui concerne les **rémunérations**, le taux de remboursement est établi, de manière standard pour tous les Etats contributeurs, à 988 dollars par homme et par mois, auxquels s'ajoutent 70 dollars par homme et par mois pour

les indemnités d'équipement et d'habillement, et 291 dollars par homme et par mois pour les indemnités de spécialistes. Ces taux, définis en 1990, n'ont pas été révisés depuis.

S'agissant de la **fourniture de matériels**, les biens vendus à l'ONU sont affectés d'un coefficient d'amortissement réparti sur quatre ans. Les biens loués sont remboursés chaque année en tenant compte de ce taux d'amortissement. Les retards constatés dans le remboursement des matériels mis à disposition de l'ONU ont conduit à la détermination de nouvelles modalités de calcul, fondées sur la distinction entre la formule de "location sans services", en vertu de laquelle l'ONU assume la responsabilité de l'entretien, et la formule de la "location avec services", qui prévoit le remboursement du fournisseur compte tenu du coût de l'entretien.

Les **biens consommables** (rations alimentaires), les **équipements** (pièces détachées, véhicules...) et les **frais de transports** sont remboursés sur la base de justificatifs fournis par les Etats.

Les indemnités pour maladie, invalidité et décès sont remboursées par l'ONU sous forme d'une somme forfaitaire qui correspond à ce que pourrait percevoir les ayants droit si les mêmes faits s'étaient produits sous la responsabilité de leurs autorités d'origine.

La France est désormais le **premier créancier de l'ONU** au titre des opérations de maintien de la paix. L'ONU doit aujourd'hui à la France près de 300 millions de dollars. Les délais de remboursement varient selon la nature des biens (de six mois pour les rémunérations à un an pour les matériels), et sont imputables non seulement à des retards administratifs dûs à la lourdeur des procédures, mais aussi à la crise financière de l'Organisation. C'est ainsi que des ponctions sur les budgets des opérations de maintien de la paix servent régulièrement à financer des dépenses imputées sur le budget ordinaire, et accroissent d'autant les délais de remboursement aux pays créanciers. Notre créance pourrait toutefois être ramenée à 200 millions de dollars à la fin de 1996, si se maintient le rythme de remboursement observé depuis le début de l'année (50,3 millions de dollars remboursés au cours du premier semestre).

. Outre les institutions des Nations-Unies, le chapitre 42-31 finance **diverses organisations européennes** (articles 21-22), à l'exclusion des institutions communautaires. Citons notamment la contribution française à l'**UEO** (35,5 millions de francs en 1996), au **Conseil de l'Europe** (173,24 millions de francs en 1996), à l'**OCDE** (112,05 millions de francs en 1996).

. Au titre des **contributions aux "autres organisations"** (articles 31-32), la France finance sa participation à divers organismes internationaux :

- Comité international de la Croix-Rouge (24,36 millions de francs en 1996),
- Commission de l'Océan indien (0,828 millions de francs),
- Commission du Pacifique Sud (11,06 millions de francs),
- Commission baleinière internationale (0,174 millions de francs),
- Cour permanente d'arbitrage de La Haye (0,112 millions de francs),
- Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie (1,73 millions de francs),
- OTAN (171,77 millions de francs, contribution à l'Assemblée de l'Atlantique Nord incluse).

. Enfin, sur le chapitre 42-31 sont imputés :

- les contributions françaises à diverses organisations à vocation scientifique, telle que l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, l'Organisation européenne de biologie moléculaire, le Centre international de recherche sur le cancer, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN),

- la subvention française à l'Institut du Monde arabe, qui s'élève à 60 millions de francs,

- le versement du *Droit de dépaissance sur les deux versants de la frontière des Pyrénées*<sup>1</sup>, qui s'élève traditionnellement à 391 000 francs, est désormais inscrit au chapitre des contributions obligatoires.

(2) Les contributions volontaires (chapitre 42-32)

Les crédits destinés aux **contributions volontaires** baisseront de - 14,7 % en 1997 par rapport à 1996, et devraient s'élever à 345,522 millions de francs au lieu de 405,06 en 1996. Encore ne s'agit-il toutefois que de moyens inscrits sur la loi de finances initiale, que les **régulations budgétaires** en cours d'année rendent désormais théoriques.

C'est ainsi qu'en 1995, la régulation a porté sur 313 millions de francs, soit 57,4 % du chapitre : les contributions volontaires n'ont atteint que 231 millions de francs au 31 décembre 1995, ce qui ne représente que 42,4 % de l'enveloppe prévue (545 millions de francs).

---

<sup>1</sup> Cette rente est versée chaque année par la France à l'Espagne, depuis le premier Traité des limites de 1856, en contrepartie de la jouissance exclusive et perpétuelle des pâturages du pays de Quint Nord, situé en territoire espagnol, par les habitants de la vallée française de Baïgorry.

. **La répartition des versements** entre les différentes organisations bénéficiaires fait apparaître la part prépondérante du domaine de l'**aide au développement**, qui, avec 112 millions de francs, représentait quelque 50 % des crédits alloués en 1995, malgré l'annulation de 171 millions de francs intervenue en cours d'exercice.

Le **PNUD** est ainsi le plus grand bénéficiaire des contributions bénévoles françaises : 100 millions de francs lui ont été versés en 1995.

Au **PNUE** (Programme des Nations-Unies pour l'environnement), la France a versé en 1995 4 millions de francs. Sa contribution au Fonds des Nations-Unies pour les activités en matière de population a été de 3,2 millions de francs.

**L'aide humanitaire** est devenue un élément important des relations internationales ces dernières années. Ce secteur, bien que prioritaire, a été particulièrement affecté par les régulations budgétaires successivement intervenues. Les principaux bénéficiaires du domaine de l'aide humanitaire sont le **Haut Commissariat aux réfugiés**, l'**UNICEF** et le **Programme alimentaire mondial**.

. En 1996, 70 millions ont été versés sur le chapitre 42-32 au **Haut commissariat pour les réfugiés**, principale agence intervenant dans le domaine humanitaire bénéficiant de nos contributions volontaires. Sur ces 70 millions de francs, 10 ont permis de rattraper la baisse de nos contributions de 1995, 3 ont été affectés à la coopération entre le HCR et l'OFPRA, 28,5 ont contribué à financer les programmes généraux du HCR en matière de protection et d'assistance, 28,5 ont été affectés à des programmes précis (région des Grands Lacs, ex-Yougoslavie, Afghanistan, Tchétchénie, Transcaucasie, rapatriement des réfugiés érythréens, éthiopiens, somaliens, maliens, libériens, guatémaltèques...).

Les contributions volontaires françaises à l'**UNICEF** (50 millions de francs en 1996) et au **Programme alimentaire mondial** (25 millions de francs) ne sont pas affectées à des opérations précises. L'utilisation de nos dons par ces organisations semble satisfaisante, d'après les informations transmises à votre rapporteur. En effet, notons que la part des fournisseurs français est de 25,6 % des achats de l'UNICEF.

Le **Département des affaires humanitaires**, au sein du Secrétariat des Nations-Unies, coordonne l'action des différentes organisations compétentes. Les principaux programmes mis en oeuvre en 1995-1996 ont concerné l'**Afrique** (plus de 1,2 milliards de dollars, dont 700 millions pour la région des Grands Lacs, 200 millions pour l'Angola, 110 pour le Liberia, 107 pour le Soudan), l'**ex-Yougoslavie** (830 millions de dollars environ), l'**Iraq** (340 millions de dollars), et l'**Afghanistan** (140 millions de dollars).

La contribution du Ministère français des Affaires étrangères à ces diverses interventions en 1996 a concerné plus particulièrement l'Afrique des Grands Lacs et l'ex-Yougoslavie. Mais la contrainte budgétaire, et la contraction des contributions volontaires qui en résulte, empêchent la France de répondre aux sollicitations de l'ONU en matière d'aide humanitaire d'urgence.

Enfin, le secteur de la **santé** figure également parmi les domaines prioritaires d'affectation de nos contributions volontaires. 8 millions de francs ont ainsi été versés en 1995 à l'**OMS**, dans le cadre d'un de ses programmes de lutte contre le SIDA. La France soutient également des actions destinées à la lutte contre la toxicomanie, qui a fait l'objet d'une contribution de 8,5 millions de francs en 1995.

. Notons que la baisse des contributions volontaires françaises **n'affecte pas le rang de la France parmi les contributeurs bénévoles**. En effet, les autres donateurs ont également été amenés à réduire leurs versements, parallèlement à la lutte contre les déficits publics. C'est ainsi que notre pays demeure le 12<sup>e</sup> contributeur aux budgets du PNUD (Programme des Nations-Unies pour le Développement) et du PAM (Programme alimentaire mondial), le 15<sup>e</sup> contributeur au budget du HCR (haut commissariat aux réfugiés), et le 17<sup>e</sup> contributeur au budget de l'UNICEF.

. En dépit de cette relative stabilité, la baisse sensible des contributions volontaires pourrait-elle, *à terme*, **menacer les candidatures de nos compatriotes aux postes de responsabilité** des organismes financés par contributions volontaires, même si l'expertise française, du fait des compétences spécifiques de notre pays notamment dans le domaine de l'aide au développement, est appréciée au sein des institutions de l'ONU ?

De manière générale, on constate la **stabilité des effectifs d'agents français au sein du système de l'ONU**, qui représentent plus de 5 000 personnes, parmi lesquelles 1 700 occupent des postes de cadres. Le gel des recrutements récemment décidé par le secrétariat de l'ONU répond à des exigences budgétaires, et ne constitue pas une riposte à la baisse des contributions volontaires des donateurs.

La **situation des effectifs français dans les divers organismes onusiens** montre une légère surreprésentation de nos ressortissants au Secrétariat (8,32 % des postes y sont occupés par des Français), avec une trop forte concentration à Genève, alors que notre présence à Vienne et à New-York est insuffisante. La représentation française est très satisfaisante à la Cour internationale de Justice (21,67 % des effectifs et 35 % des postes d'administrateurs). Au sein des organes subsidiaires de l'Assemblée Générale et du Conseil économique et social, où l'influence anglo-saxonne est souvent importante, la présence française est plus faible, mais on relève une bonne

représentation au **HCR, pourtant financé essentiellement par des contributions bénévoles**, et où la France occupe le 2e rang après les Etats-Unis. Notre présence s'améliore au **PNUD**, également financé par contributions volontaires (6 représentants résidents, 11 représentants adjoints, 2 directeurs au siège). Il convient de souligner que, malgré un contexte budgétaire très défavorable au recrutement au sein de l'ONU, le niveau qualitatif de notre présence s'est amélioré en 1996 (recrutement d'un directeur général des finances au PNUD, de deux directeurs à l'UNICEF, d'un directeur au PAM).

L'érosion du chapitre 42-32 ne saurait donc être considérée comme le signe avant-coureur d'une dégradation de l'influence française sur l'Organisation des Nations-Unies.

(3) Propositions françaises sur la réforme du financement des Nations-Unies

**La crise financière des Nations-Unies** a conduit l'Organisation à s'engager dans un processus de réformes internes qui concerne l'ensemble de l'organisation (secrétariat, fonds et programmes, institutions spécialisées...) et qui affecte le domaine budgétaire. La rigueur et la recherche d'économies sont désormais systématiques (révision des priorités, réductions de personnel, regroupement de services...). Le taux de croissance réel du budget de la quasi-totalité des agences des Nations-Unies est désormais nul.

C'est dans ce contexte de rigueur et de rationalisation qu'ont été redéfinies les attributions des agences, afin de mettre fin aux doubles emplois et aux redondances. Des mécanismes de coordination ont ainsi été constitués : l'UNICEF, le PAM, l'OMS, l'UNESCO et la CNUCED ont entrepris de réviser leur mandat, afin de se recentrer sur leurs avantages comparatifs. Le PNUD se voit ainsi conférer un rôle central dans les activités opérationnelles de développement, dans le cadre d'une coopération accrue avec la Banque Mondiale.

Les propositions françaises visent à **dépasser la logique strictement gestionnaire et budgétaire de la réforme interne, en affectant à des projets de développement les ressources économisées grâce à la mise en oeuvre de cette réforme**. Cette idée a été agréée par le G7.

Dans cet esprit, la France propose de fusionner les trois divisions de l'ECOSOC (Conseil économique et social) compétentes en matière d'aide au développement, et de les placer sous l'autorité d'un secrétaire général adjoint, supposé favoriser une meilleure coordination des politiques.

Les mandats des institutions spécialisées, des commissions chargées du développement et des divers fonds et programmes devraient être révisés par le Secrétaire général afin de supprimer les doubles-emplois. Les calendriers d'approbation des programmes du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP devraient être harmonisés.

Ces diverses propositions sont destinées à montrer que la crise financière des Nations-Unies n'induit pas le désengagement financier des pays riches par rapport aux défis du développement, alors que la perpétuation du statu quo aurait certainement eu pour conséquence une remise en cause de l'aide au développement dans son ensemble.

*b) La modicité des crédits consacrés à une coopération militaire à vocation mondiale (chapitre 42-29)*

Les actions de coopération militaire conduites par le Ministère des Affaires étrangères en liaison avec le Ministère de la défense concernent quelque 80 pays ne relevant pas du "champ" de compétence de la Mission militaire de coopération, qui agit sous l'autorité de la rue Monsieur. Sur ces 80 Etats, une cinquantaine sont des partenaires réguliers de ces actions de coopération.

(1) Objectifs et priorités

Les actions financées sur le chapitre 42-29 visent l'élaboration d'**accords bilatéraux de coopération et d'assistance**, le suivi de ces accords, la mise en place, sous l'autorité des ambassadeurs, de **missions militaires de conseil, de formation ou d'assistance**, l'envoi de coopérants pour des missions ponctuelles, ainsi que l'attribution de **places de stage** dans des écoles militaires en France ou de **formations civiles** correspondant à des projets spécifiques. A titre exceptionnel, la coopération militaire peut avoir pour objet la fourniture d'une aide en matériel.

L'importance des actions de coopération militaire conduites par le Quai d'Orsay se mesure à la possibilité de consacrer une part des crédits inscrits au chapitre 42-29 à des **actions de formation destinées à accompagner les exportations de matériels d'armement français**.

Les **priorités** assignées aux actions de coopération militaire conduites par le Ministère des Affaires étrangères visent la **sécurité régionale**. En **Europe centrale, orientale et balte**, il s'agit d'accompagner la démocratisation et la réorganisation des armées et des forces de sécurité, et de participer au renforcement de la sécurité européenne dans le cadre d'actions bilatérales ou collectives (par exemple au sein du Partenariat pour la Paix).

Au **Maghreb et en Méditerranée orientale**, l'enjeu est de conserver les relations privilégiées que nous entretenons avec nos partenaires traditionnels, et de contribuer à l'élaboration du futur Pacte euro-méditerranéen. Dans le **Golfe persique et en Asie du Sud-Est**, la coopération militaire s'inscrit dans la défense des intérêts stratégiques et commerciaux de notre pays.

(2) Redéploiement des moyens dû à la contraction des crédits de coopération militaire

La diminution régulière des crédits inscrits au chapitre 42-29 a conduit à une nouvelle allocation des moyens entre les deux modes d'intervention mis en oeuvre par le Comité de pilotage de la coopération militaire. En effet, les crédits affectés à la **formation des stagiaires étrangers** (article 20) ont été préservés, au prix d'une nette diminution des moyens consacrés aux **"actions de coopération avec l'étranger"** (article 10), qui financent les effectifs des missions militaires ainsi que l'envoi d'experts.

. De manière générale, on observe la **faiblesse des crédits consacrés à la coopération militaire par le Quai d'Orsay par rapport aux moyens de même objet dégagés par le Ministère délégué à la coopération** :

88,5 millions de francs pour le Ministère des Affaires étrangères en 1996, 714 pour le Ministère délégué à la coopération ; 85,5 millions de francs pour le Quai d'Orsay prévus en 1997, 640 pour la rue Monsieur. Ce déséquilibre ressort de manière encore plus flagrante si l'on considère que la Mission militaire de coopération exerce ses compétences dans un nombre limité de pays d'Afrique subsaharienne (ainsi qu'au Cambodge), alors que les crédits de coopération militaire du Quai d'Orsay ont une vocation mondiale. **L'Afrique subsaharienne à elle seule absorbe donc l'équivalent de plus de sept fois les crédits consacrés à la coopération militaire avec le reste du monde.**

Or la faiblesse de ces moyens n'a pas mis ceux-ci à l'abri des **réductions budgétaires** constatées depuis plusieurs années : le chapitre 42-29 est ainsi passé de 109,54 millions de francs en 1992, à **85,5 millions de francs prévus pour 1997**, comme le montre le tableau suivant :

*Evolution des dotations affectées au chapitre 42-29 depuis 1992*

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (prév.)
LFI (en millions de francs)	109,54	108	101,72	90,6	88,5	85,5

C'est donc en 1995 qu'a été franchi le seuil symbolique de 100 millions de francs. Entre 1992 et 1997, la réduction aura donc été de - 21,95 %, et de - 3,39 % entre 1996 et 1997. L'ensemble des crédits susceptibles d'être consacrés à des actions de coopération militaire devrait toutefois s'élever, en 1997, à **89 millions de francs**, compte tenu des 3,5 millions de francs rattachés sous forme de fonds de concours, au titre des versements effectués par des gouvernements étrangers du fait de leur participation aux dépenses d'assistance technique engagés par la France.

Sous réserve de cette ressource complémentaire, **la régulière diminution des crédits inscrits au chapitre 42-29 n'est pas sans conséquences sur la nature des actions de coopération militaire mises en oeuvre par le Ministère des Affaires étrangères.**

. Les **missions de coopérants et d'experts** (article 10) deviennent ainsi malaisément compatibles avec une ressource budgétaire déclinante. Le poids des dépenses liées aux rémunérations à l'étranger, la fixité de la durée des séjours et des dates de relève induisent une certaine inertie des économies de personnels, et rendent inéluctable une amplification des réductions d'effectifs. Ceux-ci sont donc passés de **326 en 1984 à 83 en 1996-1997**, les prévisions s'appuyant sur un effectif de **63 coopérants militaires en 1997-1998**. C'est le Maroc qui, traditionnellement, accueille plus du tiers des coopérants, subit la plus forte baisse (97 coopérants en 1992-1993, 50 en 1996-1997, 30 en 1997-1998). Les postes supprimés s'apparentent à des postes de

substitution, ce qui confirme la volonté française de s'orienter vers un partenariat plus dynamique.

La baisse continue des crédits inscrits au chapitre 42-29 se traduit donc par la nécessité de privilégier une véritable **coopération par objectifs et par projets, aux dépens des postes de substitution**. Cette évolution présente l'avantage d'une **plus grande souplesse et d'une réelle adaptabilité : les missions d'expertise de l'article 10 pourront ainsi s'adapter aux changements de priorités liés à la contrainte budgétaire**.

. Les moyens consacrés à la **formation des stagiaires étrangers** (article 20) seront, en revanche, **préservés**, la formation demeurant dans le domaine militaire notre principal vecteur d'influence. C'est pourquoi l'effort d'économie porte, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997, exclusivement sur l'article 10, qui passe de 69,9 à 67 millions de francs, tandis que **les crédits inscrits à l'article 20 sont maintenus à 18,5 millions de francs**. Ces crédits doivent néanmoins être **rapprochés des quelque 91,7 millions de francs que le Ministère de la coopération consacra, en 1997, à la formation des stagiaires africains**.

En 1996 ont été financés 738 stages, dont les bénéficiaires sont géographiquement ainsi répartis :

*Evolution des formations en France*

	1992	1993	1994	1995	1996
Afrique du Nord -Moyen orient	297	358	369	382	354
Afrique noire non francophone	13	3	4	6	11
Europe	242	221	390	234	265
Amérique	54	52	52	36	49
Asie - Océanie	32	34	41	54	59
<b>Total</b>	<b>638</b>	<b>668</b>	<b>856</b>	<b>712</b>	<b>738</b>

**L'augmentation régulière du nombre de stages offerts en France** se prolongera en 1997, puisque 750 stages devraient être financés sur l'article 20, ce qui représenterait une augmentation de 17,5 % par rapport à la situation observée en 1992. Ce type d'intervention présente l'avantage de pouvoir s'adapter rapidement à une donne budgétaire susceptible d'évoluer.

. Pour conclure sur la coopération militaire, votre rapporteur ne saurait que trop souligner le **risque que présente une trop nette réduction des**

**moyens affectés au chapitre 42-29, compte tenu de l'influence positive que les actions de coopération militaire sont susceptibles d'exercer sur nos exportations de matériels d'armement, à l'heure où le développement des exportations constitue une des priorités de notre action diplomatique définies par le chef de l'Etat.**

Par ailleurs, la réduction des moyens consacrés à notre coopération militaire est d'autant plus regrettable que nos concurrents anglo-saxons préservent davantage cet aspect de leur influence à l'étranger, ce qui ne peut, à terme, **qu'affecter la place de la France parmi les exportateurs de matériels d'armement, alors même qu'une âpre concurrence internationale résulte de la baisse des budgets de la Défense occidentaux.**

Dans ce contexte, votre rapporteur s'interroge sur **l'opportunité d'une fusion des moyens mis en oeuvre par le Ministère délégué à la Coopération et par le Ministère des Affaires étrangères.** En effet, le "champ" de compétences de la Mission militaire de coopération s'étant étendu au Cambodge, la vocation africaine de la rue Monsieur semble de ce fait remise en cause, et son élargissement à d'autres pays ne devrait pas poser de problèmes plus insurmontables que lorsqu'il s'est agi du Cambodge. De surcroît, la Mission militaire de coopération de la rue Monsieur possède un savoir-faire évident dans le domaine de la protection des Etats de droits, compétence dont il serait regrettable de ne pas faire profiter d'autres pays que nos partenaires africains. Enfin, une telle fusion semble cohérente avec les **objectifs du CIMEE**, qui visent notamment à parvenir à une meilleure coordination de moyens concourant à l'action extérieure de la France.

*c) La baisse sensible du chapitre "interventions de politique internationale"*

Le chapitre 42-37 ("Interventions de politique internationale") recouvre des dépenses très disparates, qui vont du Fonds d'urgence humanitaire aux subventions attribuées par le Quai d'Orsay à diverses associations et organisations non gouvernementales concourant, de près ou de (très) loin, à la conduite de notre politique étrangère.

Le Fonds d'urgence humanitaire représente l'essentiel des crédits inscrits au chapitre 42-37 : 73,5 % en 1996, 72,4 % en 1997.

Les interventions de politique internationale subiront en 1997 une **baisse sensible** (- 17,83 %), puisque ces crédits passeront de 142,05 millions de francs en 1996 à 116,73 millions de francs en 1997. Cette réduction succède à la contraction de - 19,35 % (compte tenu de l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale : - 9 millions de francs) observée à l'occasion de l'examen du précédent budget.

(1) Le Fonds d'urgence humanitaire (article 50)

Les **opérations d'aide d'urgence humanitaire** décidées par le Gouvernement sont financées par le Fonds d'urgence humanitaire, sur proposition du Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence (décret d'attribution du 12 juin 1995).

Les crédits alloués au Fonds d'urgence humanitaire sont, dans des proportions modestes, complétés par les quelque 3,95 millions de francs (4,64 en 1996) consacrés à l'**aide d'urgence à des pays étrangers** (article 30). Ces crédits existaient avant la création du Fonds, et visaient à aider les pays touchés par une catastrophe naturelle, y compris par l'attribution d'une aide médicale d'urgence. Ces crédits sont aujourd'hui généralement destinés à financer des opérations telles que l'envoi d'observateurs électoraux.

En 1995, le Fonds d'urgence humanitaire a financé différents types d'opérations :

- **subventions aux ONG** (27,4 millions de francs) : réhabilitations d'hôpitaux, rénovations d'écoles, programmes d'aide alimentaire et médicale dans les camps de réfugiés ;

- **versements à des organisations internationales** (16,1 millions de francs) : soutien à des programmes d'aide d'urgence ;

- **opérations en faveur des droits de l'homme** (6,6 millions de francs) ;

- **programme Globus** (2,4 millions de francs) : volontaires du service national humanitaire mis à disposition d'ONG ;

- **opérations d'aide directe** (21,9 millions de francs) : envoi de médicaments, de matériel médical, de nourriture, transport de l'aide ;

- **opérations menées par l'intermédiaire des postes diplomatiques ou consulaires** (13,6 millions de francs).

Le Fonds d'urgence humanitaire exerce un effet de levier sur des financements d'autres ministères et de fonds européens, et encourage la mobilisation de fonds privés (collectes, mécénat).

La baisse des crédits inscrits à l'article 50 du chapitre 42-37 en 1997 (- 15 %) est liée à l'incidence de l'effet change ( - 27 000 francs), à la consolidation de la régulation budgétaire de 1996 (-20 millions de francs), et à une mesure de transfert interne (- 0,893 millions de francs) relative au regroupement des crédits d'assistance aux réfugiés étrangers au sein du chapitre 46-94.

La contraction de ces moyens n'implique toutefois pas une baisse significative de l'aide humanitaire puisque, en cas de crise humanitaire d'importance, le fonds peut être complété par voie réglementaire, en cours de gestion, ou dans le cadre de la loi de finances rectificative, en fin d'exercice.

Là encore, une réflexion s'impose sur **la disproportion des moyens entre le Fonds d'urgence humanitaire, dont la vocation est mondiale, et les crédits consacrés au seul transport de l'aide alimentaire et à l'aide d'urgence destinés aux pays relevant du Ministère délégué à la coopération** : 84,57 millions de francs pour le Fonds d'urgence humanitaire en 1997 (99,5 en 1996), 110 millions de francs pour le transport de l'aide alimentaire et l'aide d'urgence mises en oeuvre par la rue Monsieur (130 en 1996).

(2) Autres dépenses financées sur le chapitre 42-37

Les autres dépenses financées sur le chapitre 42-37 ne répondent pas toutes à une nécessité aussi imparable que les opérations financées sur le Fonds d'urgence humanitaire.

- Ainsi, les "**aides et secours**" (article 10) rassemblent les subsides alloués chaque mois à des personnalités étrangères (ou aux descendants de celles-ci, pour des raisons que votre rapporteur s'explique mal) auxquelles la France souhaite manifester son soutien. Ces crédits passeront de 3,02 millions de francs en 1996 (2,56 compte tenu de la régulation budgétaire) à 1,65 million de francs en 1997. Cette baisse de quelque 45 % est vraisemblablement motivée par l'extinction des bénéficiaires.

- les **interventions du Ministre des Affaires européennes** (article 40) passeront de 17,236 millions de francs en 1996 (15,65 si l'on se réfère à la loi de finances régulée) à 15,15 millions de francs en 1997, soit une baisse de 12 % par rapport à la loi de finances initiale. Votre rapporteur persiste à s'étonner que les actions financées sur cet article (sondages d'opinion, études diverses sur l'Europe et subventions à des "associations à vocation européenne") figurent dans le même chapitre que le Fonds d'urgence humanitaire, et semblent ainsi mises sur le même plan... En dépit de solides convictions européennes, votre rapporteur s'inquiète moins de la diminution des crédits inscrits à l'article 40 du chapitre 42-37 que de la baisse d'autres catégories de crédits, plus décisives, selon lui, pour le rayonnement de la France à l'étranger ...

- Les "**subventions à divers organismes**" (article 20) ne sont pas épargnées par la recherche d'économies, puisque ces crédits **baisseront de - 35 %**, et passeront de 17,64 millions de francs (15,3 compte tenu de la régulation budgétaire) à 11,4 millions de francs en 1997. Notons que le chapitre 42-37 n'épuise pas la totalité des moyens susceptibles d'être alloués à

ces organismes, puisque des subventions de même objet sont également inscrites au chapitre 42-10 (action culturelle et aide au développement) et 41.03 (actions de promotion).

La contraction des moyens du Ministère des Affaires étrangères se traduit par une **diminution des organismes subventionnés**, dont le nombre est passé de 500 en 1994 à 400 en 1995, puis à 200 au cours des premiers mois de 1996. Cette tendance devrait se poursuivre en 1997, ce que votre rapporteur ne saurait déplorer, car **une telle évolution est propice à une concentration de ces subventions sur les organismes susceptibles d'en tirer la plus forte valeur ajoutée en termes de rayonnement extérieur de la France.**

. Parmi les associations ayant bénéficié d'une aide supérieure à **500.000 F** en 1994, 1995 et 1996, on peut citer :

- l'Institut de la recherche contre les cancers de l'appareil digestif (contribution à la formation de chirurgiens des pays de l'Est),

- l'Association pour la diffusion de la pensée française (diffusion de livres et revues françaises à l'étranger),

- l'Association de promotion des investissements en Amérique Centrale,

- l'Association française pour le développement de l'enseignement technique (aide à la réforme du système éducatif en Russie, mise en place d'un programme "filière bilingue au Vietnam"),

- la Caisse d'allocations familiales de Quimper (mise en place d'un système de prestations familiales en Roumanie),

- Enfants réfugiés du monde (mise en place d'une école de puériculture en Algérie, équipement d'un centre social et culturel dans la bande de Gaza, aide aux enfants déplacés du Guatemala),

- la Fondation nationale des sciences politiques (mise en place d'un Master de sciences politiques en Russie),

- le Comité d'entraide aux Français rapatriés,

- la Croix-rouge française (achat d'ambulances de secourisme destinées à la Croix-rouge cambodgienne),

- l'Union des Français de l'étranger.

• Parmi les 87 organismes ayant reçu, en 1996, des **subventions inférieures à 500 000 F** imputées sur le chapitre 42-37, on peut citer, entre autres exemples, l'Aide aux enfants du Népal, l'Association française des

conjointes d'agents du Ministère des Affaires étrangères, l'Association pour le développement médical du Vietnam, Handicap international, l'Institut des relations internationales et stratégiques, et SOS attentats.

On remarque donc que les organismes ainsi subventionnés **contribuent à prolonger l'action du Ministère des Affaires étrangères** dans des domaines aussi divers que l'accueil de personnalités étrangères (Agence pour l'organisation de l'accueil des personnalités étrangères, Centre international des étudiants et stagiaires), la diffusion culturelle et linguistique (Alliance française de Paris, Association française d'action artistique, Association pour l'éducation, la science et la culture, Association pour la diffusion de la pensée française), les oeuvres sociales (Association des retraités du Ministère, Association sportive et culturelle du Ministère, Centre national des oeuvres sociales universitaires et scolaires, Association des oeuvres sociales du Ministère des Affaires étrangères), le soutien aux Français expatriés (Comité d'entraide aux Français rapatriés, Union des Français de l'étranger), sans oublier les très nombreux organismes contribuant à l'aide humanitaire et au développement.

## **5. Le maintien de l'assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés étrangers en France**

En dépit des difficultés budgétaires actuelles, les crédits consacrés à l'assistance aux Français de l'étranger et aux réfugiés en France sont préservés par le présent projet de budget. Sur le chapitre 46-94 sont, en effet, inscrits 129,92 millions de francs pour 1997, au lieu de 130 millions en 1996, soit une perte de 72 412 francs.

### *a) Evolution du chapitre*

Cette stabilité tient toutefois à l'effet conjugué d'évolutions contrastées : l'incidence positive de l'effet change (+ 3,9 millions de francs) et des transferts internes (+ 1,927 million de francs) compensent les 5,93 millions de francs d'économies imposées par la conjoncture.

Les diminutions constatées sur le chapitre 46-94 concernent, d'une part, l'entretien des cimetières français à l'étranger (- 200 000 F), d'autre part, l'assistance aux réfugiés étrangers<sup>1</sup>, dont les crédits passent de 3,8 à 3,7 millions de francs, et, enfin, la prise en charge des retraites des anciens agents des établissements publics, offices et sociétés concessionnaires de service public du Maroc et de Tunisie (41 500 F au lieu de 141 500 F en 1996).

---

<sup>1</sup> La subvention à l'OFPPRA (101,94 millions de francs) prévue pour 1997 représente la plus grande part de ces crédits, qui concernent également l'allocation de secours aux réfugiés étrangers en France.

La baisse de ces derniers crédits, qui ont constitué par le passé un chapitre individualisé, est liée à l'extinction progressive de la population concernée.

Malgré ces diminutions relatives, on observe **la stabilité des moyens consacrés aux dépenses suivantes** :

- **Fonds de secours pour les Français à l'étranger** (462 000 F),
- **Sécurité des Français à l'étranger** (2,05 millions de francs),
- **Subventions attribuées aux organismes d'aide et d'assistance aux Français à l'étranger** (3,18 millions de francs),
- **Accueil et information des Français à l'étranger** (3,08 millions de francs),
- **Adoption internationale** (0,8 million de francs)<sup>1</sup>.

Par ailleurs, **l'emploi et la formation professionnelle des Français à l'étranger fait l'objet d'un certain effort**, puisque ces crédits passeront de 5,38 en 1996 à 6,41 millions de francs en 1997.

Aux crédits du chapitre 46-94 s'ajoutent les 4,24 millions de francs qui, inscrits au chapitre 46-91, sont destinés à financer les **rapatriements de nos compatriotes en difficulté**.

Le total des moyens consacrés à l'"action sociale - assistance et solidarité" par le Ministère des Affaires étrangères représentera donc, en 1997, quelque 134,16 millions de francs, soit une baisse limitée par rapport aux 134,98 millions de francs prévus par le précédent projet de loi de finances.

*b) Les différentes interventions destinées aux Français à l'étranger*

(1) Rapatriements de Français résidant à l'étranger (chapitre 46-91)

Les 4,98 millions de francs inscrits au chapitre 46-91 ont, en 1995, financé 802 rapatriements. Rappelons que les rapatriements financés par le Ministère des Affaires étrangères ont différents objets.

- Les **rapatriements pour indigence** s'adressent à ceux de nos compatriotes qui se trouvent dans la situation la plus précaire, et dont on

---

<sup>1</sup> La Direction des Français de l'étranger du Ministère des affaires étrangères apporte un soutien administratif aux candidats à une adoption à l'étranger en effectuant l'interface entre, d'une part, les organismes internationaux qui interviennent dans des opérations d'adoption internationale fondées sur la convention de La Haye et, d'autre part, les ministères français compétents (Intérieur, Justice, Affaires sociales...)

estime que leur situation serait meilleure en France que dans leur pays de résidence.

- Les **rapatriements sanitaires** concernent les Français expatriés qui ne peuvent être traités sur place, en raison de l'inadaptation des structures médicales locales ou de ressources insuffisantes.

- Les **rapatriements pour formation professionnelle** visent à la réinsertion professionnelle et sociale de jeunes Français dépourvus de qualification, et sans perspective d'emploi à l'étranger.

La baisse de 14,86 % qui caractérise le chapitre 46-91 entre le projet de loi de finances pour 1996 et le présent projet de budget devrait être sans conséquences sur les possibilités du Ministère des Affaires étrangères en matière de rapatriement, car ce chapitre pourrait être abondé en cours d'exercice si la situation de nos compatriotes expatriés l'exigeait.

## (2) Assistance à l'étranger

Les crédits destinés à la protection sociale des Français de l'étranger (chapitre 46-94 - article 11) sont maintenus à leur niveau de 1996 (99,285 millions de francs). Ils continuent à représenter **l'essentiel, soit 76,4 %, du chapitre 46-94. Ces crédits recouvrent différents types d'interventions, qui visent à se substituer aux mesures de protection sociale existant en France, et ne s'appliquant pas à l'étranger :**

- **Allocations aux nécessiteux et aux personnes âgées** : les allocations de solidarité, versées en monnaie locale, correspondent au minimum vieillesse servi en France. Leur montant, très variable selon le pays de résidence (de l'ordre de 500 F par mois en Inde, 3 100 F à Los Angeles), est réexaminé régulièrement par la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger. 5 168 allocations de secours étaient versées à titre permanent en 1995. D'autres allocations sont versées, à titre temporaire, à des Français expatriés confrontés à des difficultés financières ponctuelles.

- **Aide aux handicapés** : l'allocation versée aux adultes handicapés, présentant un taux d'incapacité de 80 % au moins, est alignée sur l'allocation de solidarité. On comptait 1 096 bénéficiaires en 1995.

- **Aide aux Français de passage en difficulté** : alors que le chapitre 46-91 concerne le rapatriement des Français expatriés, c'est sur le chapitre 46-94 que sont financés les rapatriements des Français de passage, en cas d'urgence médicale, ainsi que les aides aux Français qui se trouvent dans une situation difficile au cours d'un déplacement à l'étranger (du fait d'accidents, de pertes ou de vols). Les postes consulaires peuvent leur consentir des aides remboursables et des secours occasionnels. En 1995, 5 989 aides occasionnelles ont été fournies aux Français de passage en difficulté.

(3) Subventions aux organismes d'entraide et au Comité d'entraide aux Français rapatriés

3,18 millions de francs seront, en 1997 comme en 1996, versés à des organismes tels que l'Union des Français de l'étranger et le Comité d'entraide aux Français rapatriés.

(4) Fonds de secours pour les Français à l'étranger

On remarque la stabilité des crédits affectés au Fonds de secours pour les Français à l'étranger (soit 462 000 F en 1996 et en 1997), destiné aux Français victimes d'évènements politiques à l'étranger. L'objet de ce Fonds n'est pas d'assurer une indemnisation complète des Français lésés dans leurs biens, mais de leur assurer un **secours ponctuel lors de leur retour en France**.

A cet égard, relevons que le dispositif mis en place par le Ministère des Affaires étrangères avec les préfetures, en vue du logement des Français qui ont décidé de quitter l'Algérie depuis 1993, a permis de reloger près de 3 000 personnes. L'aide à la réinstallation, qui a pris fin le 30 juin 1996, a fait l'objet de 5 200 demandes, dont 3 375 ont été satisfaites.

(5) Sécurité des Français à l'étranger

La stabilité des crédits destinés à la sécurité des Français à l'étranger (2,05 millions de francs en 1996 et en 1997) traduit le souci de poursuivre le renforcement des moyens mis en oeuvre pour parer **aux risques naturels -ou de nature politique- prévisibles dans certains pays**. Dans plus de 120 pays ont ainsi été mis en place des plans d'urgence et d'évacuation, permettant désormais de couvrir l'ensemble des zones à risque aujourd'hui connues. Par ailleurs, les réseaux radio de sécurité continuent d'être développés (de 90 il y a trois ans, leur nombre est passé à 200) et modernisés. On relève également l'existence, dans une quarantaine de postes particulièrement exposés, de stocks alimentaires de sécurité.

(6) Formation professionnelle des Français de l'étranger

Les crédits inscrits à l'article 31 connaissent une augmentation de 19,21 %, et passeront de 5,38 millions de francs en 1996 à 6,41 millions de francs en 1997.

A travers la lutte contre le chômage des Français de l'étranger, l'objectif est de préserver et de développer, par des actions de formation, notre présence à l'étranger.

Créée en 1985, la **mission Emploi-formation** a pour mission de suivre les **58 Comités consulaires pour l'emploi et la formation**

**professionnelle** qui sont, avec l'**Association pour la formation professionnelle française à l'étranger**, les instruments d'intervention du Ministère dans ce domaine.

Ces organismes s'adressent d'abord aux jeunes, écartés du système scolaire et privés de formation, mais permettent aussi la reconversion des cadres. 307 stages de formation ont été organisés par les Comités consulaires en 1995. Des bourses d'emploi complètent ce système, qui contribue à placer quelque 2 000 personnes par an, et dont le perfectionnement fait partie des objectifs du Ministère des affaires étrangères.

Pour conclure sur les moyens consacrés à la solidarité avec les Français de l'étranger, votre rapporteur tient à souligner la **modicité de ces crédits au regard de la population concernée**, qui comporte environ **900 000 Français immatriculés**, auxquels s'ajoute un **effectif de non-immatriculés estimé à 790 000**, soit une population d'environ un million et demi de Français résidant actuellement à l'étranger. Comme votre rapporteur le faisait observer lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, le département des Deux-Sèvres, avec une population nettement moins nombreuse (360 000 habitants), consacre à son seul budget d'aide sociale plus du double des moyens dégagés par le Ministère des Affaires étrangères.

#### ***B. POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES***

En 1996, le ministère des Affaires étrangères compte 8 802 emplois budgétaires, soit 6 038 titulaires et 2 494 contractuels.

En 1997, 119 emplois budgétaires seront supprimés, ce qui représente une **contraction de - 1,36 % des effectifs**, et une **économie brute de 45,93 millions de francs**. Les effectifs du Quai d'Orsay en 1997 seront donc de 8 683 emplois.

Cette tendance à la déflation des effectifs est régulièrement observée depuis 1985, puisqu'entre 1985 et 1995, les effectifs du ministère des Affaires étrangères sont passés de 12 075 à 8 914, soit une baisse de 26 %. La rigueur budgétaire a, en effet, conduit à privilégier une politique de rationalisation des effectifs, dans le cadre du **schéma d'adaptation du réseau diplomatique et consulaire**. Mis en place en 1994, celui-ci vise à restituer quelque 610 emplois sur cinq ans. Les 374 emplois restitués à ce jour se sont partagés entre 85 emplois de chargés de mission culturels, et 289 contrats de catégorie C à l'étranger.

1997 sera donc la quatrième et avant-dernière année d'application de ce schéma. Les 119 emplois supprimés en 1997 seront partagés entre

99 emplois de contractuels dans le réseau diplomatique, consulaire et culturel et 20 contrats d'administration centrale.

Si l'inquiétude qu'a inspiré aux agents du ministère des Affaires étrangères, au printemps 1996, le projet de fusion des corps lié à la réforme de l'Etat, a été apaisée *in fine*, et si la spécificité des missions confiée aux agents du Quai d'Orsay a été reconnue, **la grève de juin 1996 montre combien les craintes suscitées par la surcharge de travail imputée par les réductions d'effectifs doivent impérativement être prises en considération.**

## 1. Difficultés liées à la contraction des effectifs

Les difficultés liées à la diminution des effectifs du ministère des Affaires étrangères concernent, d'une part, un déficit désormais structurel en agents d'encadrement, d'autre part, l'aggravation d'une pyramide des âges déjà défavorable, avec des conséquences négatives en termes de promotion interne et, enfin, une relative inadéquation de la structure des corps de catégorie C.

### *a) Un déficit aujourd'hui structurel en agents d'encadrement*

Si le déficit en agents concerne actuellement toutes les catégories, il est particulièrement aigu s'agissant des emplois de catégories A et B. C'est dans certains pays d'Afrique et d'ex-URSS que cette évolution est la plus marquée. C'est pourquoi le ministère des Affaires étrangères a obtenu, en contrepartie de la mise en oeuvre du schéma d'adaptation précédemment évoqué par votre rapporteur, des créations d'emplois de secrétaires, secrétaires adjoints et secrétaires de chancellerie. **De 1994 à 1996, 16 emplois de catégories A et B ont ainsi été créés dans les services diplomatiques et consulaires.** Le projet de budget pour 1997 prévoit la création de 10 emplois (3 secrétaires adjoints, 4 secrétaires de chancellerie et 3 secrétaires administratifs).

### *b) Un recours croissant et problématique aux recrutés locaux*

L'une des évolutions encouragée par le schéma d'adaptation du réseau diplomatique et consulaire est d'encourager le recrutement local d'agents en substitution de titulaires ou de contractuels du ministère. **L'effectif de recrutés locaux s'élevait à 6 655 au 1er janvier 1996.** On remarque donc l'augmentation régulière de cette catégorie, dont l'effectif était de 5 196 en 1990, soit une **hausse de 28 % en six ans.** Pour 1997 est envisagée la création de quelque soixante emplois de recrutement local.

Cette évolution est liée aux **besoins suscités par l'extension du réseau diplomatique aux pays issus de la disparition de l'URSS**, et à l'obligation de procéder à la restitution de 500 emplois d'agents contractuels

de catégorie C dans le cadre du schéma d'adaptation, en contrepartie toutefois du recrutement local d'agents privilégiant, *dans la mesure du possible*, les candidatures des conjoints de personnels expatriés. On remarque néanmoins qu'à ce jour, les personnels français ne représentent que 7 % environ des recrutés locaux.

Les inconvénients liés au recrutement de **personnels étrangers** dans les postes diplomatiques et consulaires ne sont pourtant pas négligeables.

Cette pratique pose un problème évident en matière de **lutte contre l'immigration clandestine**, sachant que ces personnels sont souvent affectés à la **gestion des demandes de visas**. Dans certains pays sensibles, le recours à des recrutés locaux pourrait également affecter la **sécurité des postes**.

Enfin, les personnels locaux posent quelques difficultés dans la mesure où ils relèvent de la législation du pays où ils travaillent, même s'il s'agit d'agents de nationalité française. **L'absence de statut**, en ce qui concerne des personnels employés par l'Etat français, paraît donc quelque peu délicate. Toutefois, dans certains postes a été mis en place un cadre salarial permettant une certaine progression des rémunérations tenant compte de l'ancienneté, de la manière de servir et de l'évolution du coût de la vie. Si cette démarche constitue un certain progrès, il convient toutefois encore de l'étendre aux 125 postes qui n'en ont pas encore bénéficié.

Par ailleurs, afin d'harmoniser les conditions d'emploi des recrutés locaux, un « vademecum », adressé à tous les postes, a arrêté la liste des emplois que le Département ne souhaite pas voir confiés à des agents de recrutement local, et a précisé les règles à observer dans la gestion de cette catégorie.

En dépit de l'augmentation rapide du recrutement local (+ 66 postes en 1997), votre rapporteur estime que, en raison de **la spécificité du métier diplomatique**, le recrutement local ne saurait être un palliatif satisfaisant à la contrainte budgétaire. Il devrait, dans l'idéal, **rester réservé aux conjoints des expatriés français**.

*c) La question de la suppression du service national obligatoire*

Les coopérants du service national (250 environ chaque année) contribuent, dans une modeste mesure, à compenser la réduction des effectifs diplomatiques. Or il est impossible de prévoir combien de jeunes seront attirés par ce type de service dans le cadre du **volontariat**, qui sera définitivement mis en place en 2002. Les incertitudes qui pèsent sur ce type de personnels, dont le nombre sera susceptible de varier substantiellement d'une année sur l'autre, pourraient conduire à éviter de confier aux futurs volontaires des tâches décisives pour les postes diplomatiques, consulaires et culturels. Dans cette

hypothèse, **il n'est pas exclu que le passage au service volontaire plaide pour le recours à de nouveaux recrutés locaux.**

*d) Incidence de la pyramide des âges sur la promotion interne*

La pyramide des âges du ministère des Affaires étrangères affecte les perspectives de carrière des agents du Quai d'Orsay. En effet, le **volume des départs à la retraite** est, pour les quinze prochaines années, réduit de moitié. Cette évolution se conjugue donc aux effets du gel des emplois, et contribue à limiter davantage encore le **nombre de recrutements**.

Pour les seules catégories A et B, le volume de recrutements (70 environ) sera, en 1997, diminué de moitié par rapport à 1996 (146) et de plus de 70 % par rapport à 1995 (270). En ce qui concerne les corps de catégorie C, le recrutement se limitera à 50 postes environ en 1997, après s'être élevé à 200 en 1995 et à 100 en 1996.

La promotion interne est affectée par cette baisse du recrutement. Les perspectives de promotion de catégorie C en B et de catégorie B en A, respectivement de 8 et de 5 en moyenne annuelle depuis 1990, devraient être réduites à 3 et 2 chaque année. Rapportées au nombre de proposables (2 500 environ pour le passage en catégorie B et 600 pour le passage en catégorie A), **les perspectives de promotion interne ne sauraient être jugées satisfaisantes.**

*e) Problèmes spécifiques aux corps de catégorie C*

Mentionnons tout d'abord la **polyvalence** qui caractérise traditionnellement les agents de catégorie C du ministère des Affaires étrangères dans les postes diplomatiques et consulaires et, plus particulièrement, dans les pays où les effectifs diplomatiques sont peu étoffés. En effet, les agents de catégorie C y sont confrontés à des missions plus diversifiées qu'en administration centrale, qui s'étendent à des tâches consulaires, notariales, ou relatives à l'état-civil.

Or cet effort de polyvalence est amplifié sous la double influence de la réduction des effectifs et du recours accru aux recrutés locaux. En effet, on ne saurait confier à ceux-ci les mêmes fonctions qu'à des agents français de niveau équivalent, ce qui impose des besoins accrus en encadrement. La présence d'un effectif croissant de recrutés locaux dans les postes diplomatiques et consulaires conduit donc à privilégier le recrutement d'adjoints administratifs de chancellerie de préférence aux agents administratifs de chancellerie.

**2. Une question cruciale : comment, à effectifs décroissants, accompagner le déplacement géographique des priorités diplomatiques ?**

Le souci d'adapter les grandes orientations de notre diplomatie en privilégiant la présence française en Asie et en Amérique latine ne devrait pas être sans incidence sur la **répartition géographique des personnels du ministère des Affaires étrangères**.

En effet, le tableau ci-après montre la sous-représentation de la région Asie-Océanie (15,22 % seulement des effectifs en 1995) par rapport à l'Afrique subsaharienne (20,85 %) et à l'Europe (30,73 %).

**Répartition géographique des effectifs du ministère des Affaires étrangères en 1995**

	<b>Expatriés</b>	<b>Recrutés locaux</b>	<b>Total effectifs à l'étranger</b>
Europe	36,20 %	26,51 %	30,73 %
Asie-Océanie	12,86 %	17,03 %	15,22 %
Afrique du Nord, Moyen Orient	15,38 %	15,69 %	15,55 %
Afrique subsaharienne	16,99 %	23,84 %	20,85 %
Amérique	18,56 %	16,94 %	17,64 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Ce déséquilibre géographique est plus flagrant encore si l'on se réfère aux seuls effectifs d'**expatriés** : la région Asie-Océanie ne représente alors que 12,86 % des affectations, alors que la part de l'Europe est sensiblement plus élevée (36,20 %).

Si l'on considère, comme votre rapporteur, que la réduction des déficits publics passe inéluctablement par une contraction des effectifs de la fonction publique, à laquelle le ministère des Affaires étrangères ne saurait se soustraire, il importe de s'interroger sur les **missions imparties aux personnels du Quai d'Orsay**. Cette réflexion rejoint celle qu'évoquait votre rapporteur sur le **dimensionnement de notre réseau diplomatique et consulaire**.

L'effort accru qui doit être destiné aux « nouvelles frontières » de notre diplomatie (Asie et Amérique latine) impose un prélèvement sur les personnels affectés notamment à l'Europe, où sont affectés la majorité des agents du Département. Les **progrès de la construction européenne** conduisent, en effet, à s'interroger sur le **format idéal de nos ambassades et des moyens consacrés aux relations bilatérales avec nos partenaires de l'Union**. En revanche, l'augmentation des tâches relevant de l'administration

des Français établis en Europe occidentale, en dépit de la mise en place des mécanismes communautaires (voir supra, I B), devrait conduire à **éviter de sacrifier les effectifs et les moyens relevant de l'activité consulaire.**

**En tout état de cause, un effort de créativité semble souhaitable en vue d'adapter les missions du Département à une contrainte budgétaire imparable.**

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur déplore qu'une contrainte budgétaire très forte s'impose au ministère des Affaires étrangères à l'heure où la nécessité de renforcer notre présence dans des régions où celle-ci est encore trop modeste, et d'encourager le développement de nos exportations, justifierait que des moyens nettement plus importants soient consacrés au rayonnement extérieur de la France.

Tout en souscrivant à l'effort d'économies actuellement renforcé, votre rapporteur, conscient que les crédits du ministère des Affaires étrangères constituent un **investissement pour l'avenir**, s'interroge sur les conditions logistiques de la présence de la France à l'étranger dans les années à venir. Il est probable **que nos ambitions devront être adaptées à la réalité de moyens désormais décroissants**.

Ce n'est donc pas sans une certaine inquiétude que votre rapporteur vous invite, sous le bénéfice de ces considérations, à adopter le budget du ministère des Affaires étrangères.

## EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis au cours de sa réunion du 20 novembre 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Christian de La Malène est revenu sur la répartition des effectifs diplomatiques entre les pays de l'Union européenne et le reste du monde. Il s'est interrogé sur le niveau d'effectifs requis par la complexité des procédures européennes. A cet égard, M. André Dulait a estimé que des services tels que le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique et européenne (SGCI) répondaient au souci de coordination exprimé par M. Christian de La Malène. M. Xavier de Villepin, président, a alors relevé les redondances liées à l'importance des réseaux entretenus à l'étranger par quelque neuf ministères parallèlement au Quai d'Orsay, estimant qu'un effort devait être accompli, conformément aux objectifs du CIMEE (Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger), en vue de rationaliser la présence française à l'étranger.

M. Jacques Habert est alors revenu, avec le rapporteur pour avis, sur la répartition, entre les différents départements ministériels concernés, des quelque 48 milliards de francs que la France consacrera, en 1997, à son action extérieure, relevant que le ministère des affaires étrangères représentait désormais 30 % de ce total. Puis M. André Dulait, en réponse à M. Jacques Habert, a précisé le montant de la dette des Nations Unies à l'égard de la France. Avec M. André Dulait, M. Jacques Habert a estimé possible de continuer à redimensionner le réseau consulaire français en Europe occidentale. Il a également mentionné, en accord avec le rapporteur pour avis, que l'appel à des recrutés locaux ne pouvait être toujours considéré comme une solution satisfaisante, en dépit du faible coût relatif de ces personnels, et que l'état de certaines écoles françaises à l'étranger justifierait que des crédits d'investissement soient consacrés à leur rénovation, dans des proportions qui ne sauraient atteindre, a-t-il poursuivi, les montants évoqués par le rapporteur pour avis s'agissant de certaines ambassades. M. Jacques Habert a enfin regretté que les crédits destinés aux réfugiés étrangers en France figurent dans le même chapitre budgétaire que les crédits destinés à l'aide aux Français de l'étranger et que la direction du Quai d'Orsay compétente à l'égard des Français de l'étranger concerne aussi les étrangers en France.

Mme Danielle Bidard-Reydet, évoquant les réflexions du rapporteur pour avis sur l'insuffisance des crédits consacrés par le Quai d'Orsay à la coopération militaire avec l'étranger, a alors relevé que les exportations de matériels d'armement pouvaient donner lieu à des dérives très regrettables. Elle a, sur ce point, mentionné l'information selon laquelle une entreprise française aurait vendu des armes au Rwanda en 1994. A cet égard, M. André Dulait,

rapporteur pour avis, a, avec M. Xavier de Villepin, président, fait observer que les ventes de matériels d'armement étaient très sévèrement contrôlées par la réglementation française. M. Serge Vinçon a, pour sa part, estimé qu'il convenait d'être très prudents et que les informations évoquées par Mme Danielle Bidard-Reydet devaient être vérifiées.

M. Jacques Genton a ensuite suggéré de demander l'audition du Secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, afin d'évaluer notamment l'incidence des évolutions européennes sur le dimensionnement de la présence diplomatique française dans les pays de l'Union européenne.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du ministère des Affaires étrangères pour 1997 au cours de sa réunion du mercredi 27 novembre 1996.

## ANNEXE

### Etat récapitulatif de l'action extérieure en 1996-1997

	1996		1997	
<b>1) Budget général</b>	Crédits 1996 (en millions de francs)	Part dans l'ensemble des crédits d'action extérieure en 1996	Crédits 1997 (en millions de francs)	Part dans l'ensemble des crédits d'action extérieure en 1997
a) <u>Dépenses civiles</u>				
. affaires étrangères	15 033,84	26,65 %	14 437,79	30,09 %
. coopération	7 286,89	12,91 %	6 719,72	14 %
. charges communes	13 648,84	24,19 %	9 249,15	19,27 %
. éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	2 431,62	4,31 %	2 489,07	5,18 %
. industrie, poste et télécommunications	5 703,65	10,11 %	5 602,67	11,67 %
. autres (1)	3 553,62	6,3 %	3 410,32	7,1 %
<u>Total dépenses civiles</u>	47 658,46	84,49 %	41 908,72	87,34 %
b) <u>défense (services à l'étranger)</u>	1 147,99	2,03 %	1 155,12	2,4 %
<b>Total budget général</b>	48 806,45	86,52 %	43 063,84	89,75 %
<b>2) Budget annexe de l'aviation civile</b>	336,05	0,59 %	281,51	0,58 %
<b>3) Comptes spéciaux Trésor (2)</b>	7 263,1	12,87 %	4 632,9	9,65 %
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	56 405,6	-	47 978,25	-

(1) Agriculture, équipement, aménagement du territoire, anciens combattants, culture, environnement, intérieur, jeunesse et sports, outre-mer, travail et affaires sociales.

(2) Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle, prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement, exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base, prêts du Trésor pour la consolidation des dettes envers la France, compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la télévision et de la radiodiffusion sonore.

