

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 1

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION :

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régault, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1997	9
I. PRÉSENTATION PAR TITRE	10
A. LES DEPENSES ORDINAIRES	11
B. LES DEPENSES EN CAPITAL	13
II. PRESENTATION PAR AGREGAT	13
A. L'ADMINISTRATION CENTRALE	14
B. LES SERVICES ET RESEAUX A L'ETRANGER	14
C. LA COOPERATION ET LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES	14
D. L'ASSISTANCE ET L'ENSEIGNEMENT	15
E. LA RECHERCHE	16
CHAPITRE II : L'ACTION EXTERIEURE DE LA FRANCE	17
I. LES DIFFERENTES COMPOSANTES DE L'ACTION EXTERIEURE	17
A. UNE ACTION PRINCIPALEMENT BILATERALE	19
B. LA PART DOMINANTE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGERES	20
II. L'IMPORTANCE DES RESEAUX A L'ETRANGER	21
A. LA SITUATION ACTUELLE	21
B. L'ADAPTATION DES RESEAUX	24

CHAPITRE III : L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE	29
I. LES CREDITS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE	29
II. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ÉTRANGER ET LE SOUTIEN A LA FRANCOPHONIE	32
III. L'ACTION AUDIOVISUELLE EXTERIEURE	35
A. DES OBJECTIFS REAFFIRMES	35
B. DES MOYENS PRESERVES	42
CHAPITRE IV : LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES	45
I. LES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES : UNE BAISSSE MAITRISEE	45
II. LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES : UNE FORTE REDUCTION	49
III. LES AUTRES INTERVENTIONS DE POLITIQUE INTERNATIONALE : UNE BAISSE SENSIBLE	51
EXAMEN EN COMMISSION	53

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Des activités régaliennes soumises à la plus grande rigueur

Le Ministère des Affaires Etrangères a la responsabilité de la politique extérieure de la France et la mission d'assurer son rayonnement dans le monde. Cette activité est au coeur des missions régaliennes de l'Etat : elle ne peut être sous-traitée ni, a fortiori, privatisée.

C'est pourquoi il est regrettable de voir ce budget soumis à la plus extrême rigueur. S'il est naturellement nécessaire de rechercher des économies dans le contexte actuel difficile des finances publiques, les réductions de crédits effectuées ne doivent pas entraver le bon fonctionnement des missions essentielles de l'Etat.

Les efforts faits cette année par le ministère des affaires étrangères, à la suite des économies déjà réalisées au cours des exercices passés, ne pourront être reconduits à l'avenir sans entraîner une véritable remise en cause des actions du ministère.

2. Un budget "opérationnel" réduit au minimum

Parmi les crédits des affaires étrangères, dont l'essentiel concerne des dépenses de fonctionnement, la part réservée aux actions de coopération culturelle et de développement est limitée. Elle représente environ 20 % du budget, soit un peu plus de 3 milliards de francs.

Or, au cours des derniers exercices, cette partie "opérationnelle" des crédits a été systématiquement réduite alors que le budget global du ministère des affaires étrangères progressait ou restait stable. Ainsi, ce sont les dépenses d'intervention du ministère qui, à titre principal, ont fait les frais de la rigueur budgétaire de ces dernières années.

Evolution des crédits des affaires étrangères

(en milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Budget global	14,09	14,92	14,69	15,14	15,13	14,44
Budget "opérationnel" d'action culturelle et du développement	3,34	3,53	3,16	3,33	3,13	3,03

3. L'urgence d'une réflexion à long terme

La volonté de maîtriser les finances publiques s'inscrivant dans la durée, il apparaît avec évidence que d'autres efforts seront nécessaires, ce qui rend urgent de mener rapidement une réflexion approfondie sur l'adaptation des moyens aux missions de l'Etat, en particulier dans le domaine de la politique extérieure.

Plusieurs actions pourraient être étudiées et notamment :

- **l'adaptation du réseau des postes français à l'étranger** - nous avons le réseau diplomatique et consulaire le plus vaste du monde : faut-il maintenir tous les postes consulaires actuellement ouverts, en particulier dans les pays d'Europe ? Jusqu'où peut-on aller dans le regroupement des consulats et des postes d'expansion économique ? Comment harmoniser les efforts entre les postes d'expansion économique et les chambres de commerce et d'industrie ? Est-il nécessaire d'engager de coûteux travaux de construction d'une chancellerie à Berlin avec les progrès de l'Union européenne ?

- **le rôle d'une ambassade dans 15 ou 20 ans**, au regard notamment des zones géographiques d'implantation : Europe, autres pays industrialisés, Afrique, Asie, Amérique latine. Quelle sera l'utilité de disposer d'ambassades dans les pays de l'Union européenne dans 15 ou 20 ans ?

- **les interventions prioritaires pour développer la présence française à l'étranger** : certaines régions du monde connaîtront durablement une croissance plus forte que la France et ses voisins européens. Il est important d'y encourager la présence française et, pour cela, une analyse des moyens à mettre en œuvre est nécessaire : écoles et lycées français, soutien des PME dans leur recherche de marchés étrangers, etc...

4. Se donner les moyens d'être plus présents en Asie

Le continent asiatique, et en particulier les pays d'Asie du Sud Est, ont été définis comme la nouvelle frontière de notre politique extérieure par le gouvernement et par le Président de la République.

La présence française y est encore trop faible alors que les marchés de ces pays recèlent de grandes possibilités que les entreprises françaises doivent pouvoir exploiter.

Pour remplir cet objectif, votre rapporteur estime que l'action menée par la France dans cette région du monde est encore trop timide.

Il conviendrait en effet :

- pour les Français expatriés, de **renforcer le réseau des établissements scolaires** (les écoles ou lycées de Bangkok, Singapour, Djakarta et Kuala-Lumpur ont soit une trop faible capacité d'accueil ou sont inadaptés aux besoins de la communauté française, soit nécessitent des travaux importants) ;

- **d'avoir une véritable politique d'accueil des étudiants** asiatiques en France (le "marché" de l'enseignement supérieur des étudiants asiatiques est aujourd'hui récupéré par l'Australie qui a créé les infrastructures et les conditions d'accueil adaptées) ;

- de **repenser la politique audiovisuelle** française en direction de ces pays où les traditions, goûts et centres d'intérêt particuliers rendent la programmation actuelle peu attractive ;

- de **renforcer les moyens de l'ambassade de France à Pékin** pour tenir compte de l'évolution économique et de l'ouverture politique du pays ;

- **d'avoir une présence économique plus active en Inde**, le deuxième pays au monde par sa population et qui, malgré des tensions conjoncturelles avec la France, s'engage dans la voie d'un véritable développement.

CHAPITRE PREMIER :

L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1997

Le budget des affaires étrangères pour 1997 s'élève, en crédits de paiement, à **14,44 milliards de francs**, en diminution de près de **4 %** par rapport aux crédits votés pour 1996.

Les autorisations de programme demandées atteignent 260 millions de francs, en diminution de 14,9 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.

Comme les années précédentes, le budget des affaires étrangères connaît une évolution spontanée due à l'effet "**change-prix**". Pour 1997, les mesures d'ajustement liées à cet effet sont évaluées à + 116 millions de francs.

L'effet change-prix en 1997

Une part importante des dépenses du ministère des affaires étrangères est soit réglée en devises, soit consacrée à des rémunérations de personnel en service à l'étranger. La gestion de ce budget est donc soumise conjointement à la variabilité des taux de change et à l'évolution des prix dans les différents Etats où le ministère intervient.

Le problème est de conserver le même pouvoir d'achat à des crédits marqués par cette double variabilité entre la période d'élaboration du budget et celle de son exécution.

Or, depuis plusieurs années, les effets "change nominal" par pays combinés aux effets différentiels de prix sont défavorables au budget du ministère des affaires étrangères. En effet, la dérive des prix est plus forte à l'étranger qu'en France où l'on constate l'un des taux d'inflation les plus faibles du monde.

En 1997, les pertes à prévoir s'élèvent à **116 millions de francs** repartis entre :

- rémunérations : 4,88 millions de francs (dont 1,25 pour la rémunération des enseignants expatriés de l'AEFE),

- dépenses de fonctionnement et d'intervention : 22,95 millions de francs,

- contributions internationales obligatoires : 88,17 millions de francs.

I. PRÉSENTATION PAR TITRE

Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution du budget des affaires étrangères par titre.

(en millions de francs)

	Budget voté pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	7.205,1	7.107,6	- 1,3
Titre IV - Interventions publiques	7.488,1	7.040,2	- 6,0
Total dépenses ordinaires	14.693,2	14.147,8	- 3,7
Dépenses en capital (crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	280,0	270,0	- 3,6
Titre VI - Subventions d'investis- sissement accordées par l'Etat	60,6	20,0	- 67,0
Total dépenses en capital	340,6	290,0	- 14,9
Total	15.033,8	14.437,8	- 3,96

Tous les titres du budget sont en diminution, marquant ainsi la grande rigueur appliquée aux crédits des affaires étrangères en 1997.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN PREMIERE LECTURE

Majoration des crédits à titre non reconductible : 10,59 millions de francs

dont :

9,965 millions de francs sur le chapitre 42-10 "Action culturelle et aide au développement"

0,625 million de francs sur le chapitre 42-37 "Interventions de politique internationale"

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires accusent une baisse de 3,7 %, les dépenses d'intervention étant plus fortement réduites que les moyens des services.

Ainsi, avec une dotation de 7,11 milliards de francs, les crédits du **titre III** subissent une diminution, de seulement 1,3 %.

Celle-ci résulte de nombreuses **mesures d'économies** :

- consolidation de la régulation budgétaire arrêtée pour 1996 : 112,4 millions de francs,
- mesures d'économies spécifiques complémentaires : 5,3 millions de francs (réduction de 1,75 million des dépenses relatives aux indemnités pour sujétions spéciales des services à l'étranger, diminution de 0,25 million des dépenses relatives aux cantines, ajustement de la subvention à l'OFPRA à hauteur de 3 millions, réduction de 15 % des dépenses de fonctionnement du Haut Conseil de la Francophonie, soit 0,3 million),
- non reconduction de 20,2 millions de francs au titre des dépenses d'informatique et de télématique,
- poursuite de l'application du schéma d'adaptation des réseaux, dont la 4^{ème} tranche comporte la **suppression de 119 emplois**, soit une économie de 45,9 millions de francs.

Certaines **ouvertures de crédits** viennent néanmoins compenser ces mesures d'économies :

- diverses mesures d'ajustement des charges de personnel (extension en année pleine de la 7^{ème} tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique : 2,8 millions, ajustement des crédits de charges sociales : 3,6 millions, ajustement des crédits d'indemnité de l'administration centrale : 1,5 million),
- poursuite de l'application du schéma d'adaptation des réseaux avec un ajustement de 9 millions des crédits de rémunération des auxiliaires locaux qui permettront de procéder à environ 60 recrutements, la création de 10 emplois d'encadrement (3 secrétaires adjoints des affaires étrangères, 3 secrétaires administratifs, 4 secrétaires de chancellerie), des mesures en faveur du fonctionnement des agences consulaires (0,85 million), des dépenses d'informatique et de télématique (4 millions) et des frais de

correspondance (1 million), enfin la poursuite de la réforme du statut des chiffreurs et de certains emplois techniques,

- charge nouvelle pour l'approvisionnement auprès de l'Imprimerie nationale de vignettes infalsifiables au titre de la délivrance des visas à l'étranger, soit 13,27 millions de francs,
- nouvelles prestations relatives au standard téléphonique de l'administration centrale : 9,45 millions de francs.

Les crédits d'interventions du **titre IV** sont en diminution de 6 % en 1997 et atteignent 7,04 milliards de francs.

L'essentiel de cette diminution résulte de l'ajustement négatif de 230 millions de francs des crédits de participation obligatoire de la France à des dépenses internationales, en raison de l'arrêt du financement des forces de maintien de la paix des Nations unies en ex-Yougoslavie.

S'y ajoutent, au titre des **économies** :

- la consolidation de la régulation budgétaire arrêtée en 1996 : 207,2 millions de francs,
- une économie complémentaire de 37,4 millions sur les crédits d'action culturelle et d'aide au développement,
- la baisse de 33,8 millions de francs des contributions obligatoires de la France à des organisations à vocation scientifique,
- une diminution de 5,9 millions de francs de l'assistance aux Français à l'étranger et aux réfugiés étrangers en France,
- la non reconduction de 21,2 millions de francs de crédits ouverts par amendements parlementaires.

En contrepartie, il est prévu :

- un ajustement de 55,6 millions de crédits d'action audiovisuelle extérieure pour, notamment, permettre une augmentation de la subvention à Radio France Internationale afin de rééquilibrer sa trésorerie,
- une ouverture de 7,6 millions pour la couverture sociale des volontaires de coopération technique des ONG, conformément au décret du 30 janvier 1995.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital diminuent de près de 15 % par rapport à 1996, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Les moyens nouveaux du **titre V** devront notamment servir à engager la construction de la nouvelle chancellerie à Berlin, à aménager les ambassades de Beyrouth et Bakou, à transférer la chancellerie de Lagos à Abuja et à construire une nouvelle chancellerie à Kigali.

A l'inverse, les dépenses d'investissement de l'administration centrale diminuent de près de 62 % ainsi que les crédits destinés aux instituts et centres culturels, en baisse de 49 %.

Les subventions d'investissement du **titre VI** accordées au titre de la coopération culturelle et de l'aide au développement, qui avaient doublé en 1996, passant de 30 à 60 millions de francs, sont ramenées à 20 millions de francs en 1997.

II. PRESENTATION PAR AGREGAT

Cinq agrégats ont été définis pour permettre l'analyse et le suivi des crédits des affaires étrangères.

Le tableau ci-après en fournit le détail.

(en millions de francs)

	Budget voté pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
01 - Administration centrale	1.512,7	1.462,2	- 3,3
02 - Services et réseaux à l'étranger	4.202,1	4.152,0	- 1,2
03 - Coopération et interventions internationales	6.636,9	6.178,4	- 6,9
04 - Assistance et enseignement	1.692,1	1.686,3	- 0,3
05 - Recherche	990,0	958,9	- 3,1
Total	15.033,8	14.437,8	- 3,96

A. L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les crédits de l'administration centrale, qui incluent les dotations des services situés à Nantes, représentent environ 10 % du budget des affaires étrangères, soit **1,46 milliard de francs**.

Ils comprennent les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services du ministère des affaires étrangères installés en France métropolitaine, ainsi que les frais de déplacement de ses agents.

Dans le projet de loi de finances pour 1997, ces crédits diminuent de 3,3 %, en raison de 22 suppressions d'emplois (20 contractuels et 2 titulaires) et d'une réduction des crédits de fonctionnement dans le cadre de la participation du ministère à la politique de maîtrise de la dépense publique.

B. LES SERVICES ET RESEAUX A L'ETRANGER

Les crédits des services et réseaux à l'étranger constituent près de 30 % du budget des affaires étrangères.

Ils représentent les moyens des services diplomatiques, consulaires et culturels de la France à l'étranger, soit 66 % des effectifs et 70 % des crédits de fonctionnement du ministère.

Au 1er janvier 1996, on comptait 150 ambassades ouvertes, 112 postes consulaires de plein exercice (60 autres sont des sections consulaires d'ambassade), 17 représentations permanentes et 1 bureau à Berlin, soit un total de 280 services ouverts à l'étranger.

Les crédits affectés à ces postes atteignent **4,15 milliards de francs** en 1997, en diminution de 1,2 % par rapport à 1996.

L'essentiel des économies résulte de la suppression de 97 emplois de contractuels et d'une baisse des moyens de fonctionnement au titre de la politique générale de maîtrise de la dépense publique.

C. LA COOPERATION ET LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES

Cet agrégat est le plus important du budget des affaires étrangères avec 43 % des crédits, soit **6,18 milliards de francs**. Dans le projet de loi de finances pour 1997, il est aussi celui qui diminue le plus fortement, de près de 7 %.

Il regroupe **cinq catégories de crédits** :

- les crédits de coopération culturelle, scientifique et technique, y compris les crédits destinés à l'audiovisuel extérieur, soit 3,03 milliards de francs (- 2,9 % par rapport à 1996),
- les crédits de réceptions et voyages officiels ainsi que d'organisation en France de conférences internationales, soit 156,3 millions de francs (- 1,3 % par rapport à 1996),
- la formation et l'assistance technique militaire, soit 85,5 millions de francs (- 3.3 % par rapport à 1996),
- les contributions -obligatoires ou volontaires- au financement d'organisations internationales, soit 2,7 milliards de francs (- 9,7 % par rapport à 1996),
- les crédits de politique internationale, destinés principalement aux opérations d'urgence et aux subventions aux ONG, soit 116,7 millions de francs (- 17,8 % par rapport à 1996).

Les principales diminutions affectent les contributions internationales obligatoires du fait de l'arrêt de la force de maintien de la paix des Nations-Unies en ex-Yougoslavie, ce qui représente une économie de 230 millions de francs, et les crédits du Fonds d'urgence humanitaire, en baisse de 15 % à 84,6 millions de francs, et de subventions à divers organismes (- 35,2 %).

Par ailleurs, comme les années précédentes, les contributions volontaires à des dépenses internationales sont en diminution de près de 60 millions de francs, soit de 14,8 %.

Le reste des efforts budgétaires est concentré sur les crédits de coopération culturelle, scientifique et technique -partie la plus "opérationnelle" du budget des affaires étrangères- qui doivent participer pleinement à l'effort de rigueur voulu par le gouvernement.

D. L'ASSISTANCE ET L'ENSEIGNEMENT

Cet agrégat regroupe les interventions du ministère des affaires étrangères en faveur des Français à l'étranger et des étrangers en France, ainsi que les crédits destinés au réseau des établissements publics en charge de l'enseignement français à l'étranger.

Il représente près de 12 % du budget des affaires étrangères. Avec une dotation de **1,69 milliard de francs**, il est le seul agrégat du budget à être pratiquement reconduit par rapport à 1996.

La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) progresse de 1,8 % à 1,44 milliard de francs. Elle est répartie entre 209 établissements scolaires et permet l'attribution d'un peu plus de 15.000 bourses d'études.

Parmi les autres crédits, la subvention à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie baisse de 75 % à 7,7 millions de francs. La subvention à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) diminue de 7,3 % à 101,9 millions de francs. L'assistance en faveur des Français à l'étranger et des réfugiés et apatrides est pratiquement stable à 129,9 millions de francs.

E. LA RECHERCHE

Cet agrégat regroupe moins de 7 % des crédits du budget des affaires étrangères avec **958,9 millions de francs**. Il regroupe des crédits consacrés à :

- la recherche et les échanges scientifiques et technologiques, soit 27,8 millions de francs (- 15 % par rapport à 1996),
- les contributions obligatoires et volontaires aux organismes à vocation scientifique internationaux, soit 931,1 millions de francs (- 2,7 % par rapport à 1996).

Les principales contributions sont versées au Centre d'étude et de recherche nucléaire (CERN), soit 718,2 millions de francs, à l'Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (131 millions de francs) et à l'Organisation européenne de biologie moléculaire (40 millions de francs).

CHAPITRE II :

L'ACTION EXTERIEURE DE LA FRANCE

Les crédits consacrés à l'action extérieure de la France en 1997 s'élèveront à **48 milliards de francs** au lieu de 56.4 milliards de francs en 1996, ce qui représente une baisse de près de 15 %.

Dans le "jaune" intitulé "Etat récapitulatif des crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France", cette évolution est présentée de la manière suivante :

"Dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997, l'optimisation des dépenses d'action extérieure se traduit par la mise en oeuvre de plans de rationalisation des réseaux, la réforme de l'aide publique au développement, la recherche d'une meilleure articulation entre actions bilatérale et multilatérale et la prise en compte d'une priorité asiatique soulignée par le Président de la République."

I. LES DIFFERENTES COMPOSANTES DE L'ACTION EXTERIEURE

Pour apprécier de façon complète l'action extérieure, il faudrait pouvoir ajouter aux 48 milliards de francs prévus pour 1997 **une partie du budget communautaire**.

En effet, le budget européen consacre une partie de ses crédits à des actions internationales. En 1996, 4.6 milliards d'écus, soit 29.7 milliards de francs, sont destinés à l'action extérieure de l'Union européenne.

Compte tenu du taux de contribution de la France au budget communautaire, l'action extérieure de l'Union européenne représente une charge de 5,7 milliards de francs pour notre pays. Cette charge devrait s'élever à **5,5 milliards de francs** en 1997.

Aussi, les crédits destinés à l'action extérieure de la France s'élèvent-ils en réalité à **53,5 milliards de francs**.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure de la France -hors crédits communautaires.

**Etat récapitulatif des crédits de toute nature concourant à l'action extérieure de la France
(Dépenses ordinaires et crédits de paiement)**

(En millions de francs)

Budgets	1997			Total
	Coût des services centraux	Action bilatérale	Action multilatérale	
I. BUDGET GENERAL				
A. Dépenses civiles				
Affaires étrangères et coopération :				
I. Affaires étrangères	5.717,41	5.002,13	3.718,25	14.437,79
II. Coopération	648,85	6.070,87	-	6.719,72
Agriculture, pêche et alimentation	62,81	-	431,20	494,01
Equipement, logement, transports et tourisme :				
I. Urbanisme et services communs	2,34	16,68	-	19,02
II. Transports - 4. Transport aérien	-	-	15,00	15,00
II. Transports - 5. Météorologie	5,82	-	199,74	205,56
IV. Mer	3,40	-	-	3,40
V. Tourisme	53,98	48,00	-	101,98
Aménagement du territoire	45,63	-	-	45,63
Anciens combattants et victimes de guerre	9,01	282,42	-	291,43
Culture		211,61	-	211,61
Charges communes	9,00	6.826,15	2.414,00	9.249,15
Services financiers	1.355,42	289,98	-	1.645,40
Education nationale, enseignement supérieur, et recherche :				
I. Enseignement scolaire	-	33,77	8,19	41,96
II. Enseignement supérieur	-	114,30	28,90	143,20
III. Recherche	7,80	2.151,53	144,58	2.303,91
Environnement	-	13,76	2,75	16,51
Industrie, poste et télécommunications :				
I. Industrie	30,09	16,60	0,70	47,39
II. Poste, télécommunications et espace	-	420,00	5.135,28	5.555,28
Intérieur et décentralisation	176,99	-	-	176,99
Jeunesse et sports	-	77,80	6,14	83,94
Outre-mer	0,26	-	-	0,26
Services du Premier ministre - Services généraux	-	-	51,97	51,97
Travail et affaires sociales :				
I. Travail	3,38	21,50	6,50	31,38
II. Santé publique et services communs	16,23	-	-	16,23
Totaux dépenses civiles	8.148,42	21.597,10	12.163,20	41.908,72
B. Défense (services à l'étranger)	1.021,52	133,60	-	1.155,12
Totaux budget général (A + B)	9.169,94	21.730,70	12.163,20	43.063,84
II. BUDGETS ANNEXES				
Aviation civile	13,62	-	267,89	281,51
Totaux budgets annexes	13,62	-	267,89	281,51
III. COMPTES SPECIAUX DU TRESOR				
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	-	75,20	-	75,20
Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la	-	267,20	-	267,20

Budgets	1997			
	Coût des services centraux	Action bilatérale	Action multilatérale	Total
télévision	-	2.982,50	-	2.982,50
Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement	-	1.000,00	-	1.000,00
Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France	-	-	308,00	308,00
Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base	-	-	-	-
Totaux comptes spéciaux du Trésor	-	4.324,90	308,00	4.632,90
TOTAL GENERAL (I + II + III)	9.183,56	26.055,60	12.739,09	47.978,25

A. UNE ACTION PRINCIPALEMENT BILATERALE

Sur les 48 milliards de francs d'action extérieure :

- **l'action bilatérale** représente 26 milliards de francs, soit 54,3 % des crédits,

- **l'action multilatérale** représente 12,7 milliards de francs, soit 26,6 % des crédits,

- **l'animation des services** représente 9,2 milliards de francs, soit 19,1 % des crédits.

L'action bilatérale comprend les aides à l'ajustement structurel, les annulations et consolidations de dettes, l'aide-projet, l'action culturelle, l'assistance technique et militaire, l'appui aux initiatives privées et décentralisées, les garanties à l'exportation, le soutien à la recherche et à la coopération scientifique.

L'action multilatérale représente essentiellement la participation française à des organismes ou à des programmes internationaux.

La dépense d'animation des services représente le coût des réseaux à l'étranger, mais aussi celui des services d'administration centrale qui leur sont liés.

B. LA PART DOMINANTE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Les crédits concourant à l'action extérieure de la France sont répartis entre **28 sections budgétaires**.

Toutefois, 5 d'entre elles représentent environ **80% des crédits** : les Affaires étrangères, la Coopération, les Charges communes, les Comptes spéciaux du Trésor et le budget civil de recherche et développement.

- **Le budget des affaires étrangères** représente à lui seul **30 % des crédits** avec 14,4 milliards de francs sur le total de 48 milliards de l'action extérieure. Il s'inscrit en baisse de 4 % par rapport à 1996.

- **Le budget de la coopération**, avec 6,7 milliards de francs, représente **14 % des crédits**. Il diminue de 7,7 % par rapport à 1996, principalement du fait de l'achèvement progressif du programme d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA, mais également en raison, comme les autres budgets, d'économies sur les moyens des services et les crédits d'intervention.

- **Les parties du budget des charges communes et des comptes spéciaux du Trésor** consacrées à l'action extérieure s'élèvent à 13,9 milliards de francs, ce qui représente près de **29 % des crédits** de cette action. Ces crédits baissent de 7,1 milliards de francs par rapport à 1996, soit de près d'un tiers, en raison, d'une part, de la diminution des annulations et consolidations de dettes grâce à la résorption progressive de la crise de la dette dans les pays en développement et, d'autre part, du retard enregistré dans le programme de versement des dotations nationales aux organismes multilatéraux de développement, dû en particulier à l'attitude en retrait des Etats-Unis.

On notera cependant que les dotations multilatérales bénéficient en autorisations de programme de l'inscription de **27 milliards de francs** en 1997, dont 20 milliards au titre de la reconstitution des ressources du 8ème Fonds européen de développement et 4,4 milliards au titre de la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement.

- Les crédits du **budget civil de recherche et développement** consacrés à l'action extérieure sont répartis entre plusieurs budgets. Ils s'élèvent à 8,1 milliards de francs en 1997 au lieu de 8,4 milliards de francs en 1996. Cette évolution est entièrement imputable à l'achèvement du programme de développement des Airbus A 330 et A 340. Une partie des crédits inscrits pour 1997 devra permettre le financement du début de la phase de développement de la station spatiale internationale.

Au total, la part des budgets des affaires étrangères et de la coopération au sein de l'action extérieure est devenue sensiblement plus importante que celle des charges communes et des comptes spéciaux du Trésor, ce qui n'était pas le cas depuis de nombreuses années. Votre rapporteur se félicite de cette évolution qui redonne au ministère des affaires étrangères le poids qui doit être le sien dans la conduite de la politique extérieure.

Toutefois, il constate aussi une nouvelle baisse de la part du budget des affaires étrangères au sein du budget de l'Etat, comme le montre le tableau ci-après.

Part du budget des affaires étrangères dans le budget de l'Etat

(en %)

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
0,97	0,93	0,95	0,98	0,97	0,94	0,97	1,02	1,07	1,06
1994	1995	1996	1997						
1,03	1,03	0,97	0,93						

Le budget des affaires étrangères en 1997 se situe donc non seulement en-dessous du seuil symbolique de 1 % du budget de l'Etat mais également à son plus bas niveau depuis 1985.

Le budget du quai d'Orsay participe donc pleinement à l'effort de rigueur de l'Etat et à la maîtrise des finances publiques.

II. L'IMPORTANCE DES RESEAUX A L'ETRANGER

Si la politique extérieure de la France à l'étranger est placée -en droit tout au moins- sous la seule responsabilité des ambassadeurs, sa mise en oeuvre repose sur des réseaux nombreux et variés.

A. LA SITUATION ACTUELLE

Le réseau administratif à l'étranger recouvre **18 catégories d'implantations** avec un total de plus de 780 services répartis sur 160 pays. Il est plus ou moins dense, pouvant atteindre jusqu'à 34 postes, comme aux Etats-Unis, ou bien se limiter à une représentation, ce qui est le cas dans 19 pays.

Composition du réseau administratif à l'étranger

- le réseau diplomatique avec les ambassades bilatérales et les représentations permanentes auprès des organisations internationales multilatérales.

- le réseau consulaire avec les consulats généraux, les consulats et les chancelleries détachées, ainsi que les sections consulaires d'ambassades, les antennes consulaires et les consuls honoraires.

- le réseau du ministère de la défense avec les attachés d'armement et de défense

- pour le ministère de l'équipement :

- les bureaux de la DATAR,

- les conseillers du ministère de l'équipement.

- les services de la mer,

- les bureaux du tourisme.

- le réseau du Service de coopération technique international de police.

- le réseau du ministère des anciens combattants.

- pour le ministère de l'économie et des finances :

- le réseau des paieries,

- le réseau des agences financières du Trésor,

- le réseau des postes d'expansion économique.

- les conseillers aux affaires sociales.

- pour le ministère de la coopération :

- les missions de coopération et d'action culturelle,

- les centres médico-sociaux,

- les missions d'assistance militaire.

- les attachés agricoles.

- les réseaux relais :

- les instituts et centres culturels,

- le réseau de la Caisse française de développement,

- les chambres de commerce et d'industrie.

- les établissements d'enseignement.

On observera que sur les 28 sections budgétaires qui concourent à l'action extérieure, seules 9 disposent d'un réseau à l'étranger et en comprennent donc les coûts de fonctionnement : les affaires étrangères, la coopération, l'agriculture, les anciens combattants, l'économie et les finances, l'équipement, l'intérieur, les affaires sociales et la défense.

L'ensemble de ces réseaux repose sur les compétences **d'environ 9.000 agents.**

Le tableau ci-après fournit la répartition de ces effectifs et leur évolution en 1997.

	Effectifs budgétaires à l'étranger 1996	Evolution nette d'emplois en 1997
Affaires étrangères	5.733	- 99
Coopération	413	- 9
Services financiers	1.775	- 51
Agriculture	24	0
Anciens combattants	18	0
Equipement	21	0
Aménagement du territoire	31	0
Intérieur	184	0
Affaires sociales	22	0
Défense	910	- 15
TOTAL	9.131	- 174

La répartition géographique de ce réseau est mondiale mais avec une densité particulière dans certaines zones : l'Afrique, l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord. En revanche, l'Asie et l'Europe orientale sont, pour l'instant encore, moins bien pourvues.

Un redimensionnement des réseaux et un redéploiement dans une perspective pluriannuelle ont en effet été amorcés depuis quelques années. Ces mesures sont préparées et suivies par le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE). Elles répondent notamment aux orientations prioritaires arrêtées par le Président de la République, comme en particulier le redéploiement vers l'Asie.

B. L'ADAPTATION DES RESEAUX

Les redéploiements effectués au sein de l'ensemble du réseau à l'étranger témoignent à la fois d'un souci d'adapter les réseaux aux nouveaux enjeux politiques et économiques tout en prenant en compte la nécessité de réaliser des économies budgétaires.

• **Le réseau du ministère des affaires étrangères** poursuit ainsi sa rationalisation en 1997.

Le schéma d'adaptation des réseaux diplomatique, consulaire et culturel, adopté en 1994, connaît son avant-dernière étape en 1997. Ce programme repose sur le principe d'une forte contraction de certaines catégories d'agents expatriés, en contrepartie de moyens nouveaux permettant notamment la modernisation des outils de fonctionnement et l'amélioration de l'encadrement des postes à l'étranger.

En 1997, le schéma d'adaptation des réseaux conduit à la suppression nette de 99 emplois. Au total, sur les quatre premières années d'application, la **suppression de 493 emplois** a permis de dégager une économie globale de 196,5 millions de francs. Les contreparties accordées, ont permis de recruter un auxiliaire local pour deux emplois supprimés, de créer quelque 36 emplois d'encadrement et de couvrir les besoins liés à la sécurisation des réseaux ou à l'informatisation des outils de gestion.

Les créations, suppressions ou transformations de postes sont retracées dans le tableau ci-après :

Année	Créations de postes	Suppressions ou transformations
1993	<ul style="list-style-type: none"> - Bratislava, ambassade - UEO, représentation permanente (Bruxelles) - OIAC, représentation permanente (La Haye) - Salonique, consulat général - Mogadiscio, représentation spéciale (janvier) - Andorre, viguerie transformée en ambassade - Skopje, délégué général en mission - Tbilissi, ambassadeur en mission - Sarajevo, ambassadeur en mission - Kaboul, chargé d'affaires en mission 	<ul style="list-style-type: none"> - Canton, consulat général - Jakarta, consulat transformé en section consulaire - Kinshasa, consulat transformé en section consulaire - Bratislava, consulat général - Mogadiscio, représentation spéciale (juin) - Gand, consulat - Jersey, consulat - Brazzaville, consulat transformé en section consulaire - Palma de Majorque, consulat - Saint Sébastien, chancellerie détachée - Valence, consulat général
1994	<ul style="list-style-type: none"> - Skopje, ambassade minimale - Sarajevo, ambassade minimale - Tbilissi, ambassade minimale - Achgabat, chargé d'affaires en mission 	<ul style="list-style-type: none"> - Kigali, ambassade (fermeture provisoire)

Année	Créations de postes	Suppressions ou transformations
1995	<ul style="list-style-type: none"> - Kigali, ambassade réouverture - Bagdad, ouverture d'une section des intérêts français de l'ambassade de Roumanie - Chisinau, chargé d'affaires en mission 	<ul style="list-style-type: none"> - Oran et Annaba, consulats généraux (mise en sommeil)
1996	<ul style="list-style-type: none"> - Moscou, consulat (anciennement section consulaire) - Achgabat, ambassadeur en mission - Chisinau, ambassadeur en mission <p>EN COURS (décision du 6 septembre 1996) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Achgabat, ambassade de plein exercice - Canton, réouverture d'un consulat général - Oulan Bator, ambassadeur en mission - Asmara, ambassadeur en mission 	<p>EN COURS (décision du 6 septembre 1996) :</p> <p>Fermetures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kingston, ambassade - Freetown, ambassade - Monrovia, ambassade (fermeture définitive) - Lilongwe, ambassade - Florence, consulat général - Honolulu, consulat général - Mons, consulat général - Edmonton, consulat - San Juan de Puerto Rico, consulat <p>Transformations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niamey, transformation du consulat en section consulaire - Bâle, transformation du consulat général en chancellerie détachée

On observera que ces mouvements de postes ont pour principal objet de compléter la couverture diplomatique de la France dans les Etats de l'ex-URSS ou de l'ancienne Yougoslavie, et cela grâce à des redéploiements et à des fermetures, principalement en Europe et en Afrique.

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur la réouverture cette année du consulat général de France à Canton alors qu'on avait décidé de le fermer en 1993. Sans doute pour réparer une inexplicable erreur.

Malgré ces diverses adaptations, le réseau diplomatique, consulaire et culturel français reste extrêmement dense. Il est le deuxième au monde après le réseau américain.

En 1996, il se présente de la manière suivante :

Réseau diplomatique	
Ambassades bilatérales	151
Représentations permanentes	17
Délégations auprès d'organisations internationales	4
Réseau consulaire (1)	
Sections consulaires d'ambassade	121
Consulats généraux	88
Consulats	23
Chancelleries détachées	5
Réseau culturel (2)	
Lycées et écoles (champ et hors champ)	279
Etablissements culturels (ICC et CCCL), relayés par 1.034 comités d'Alliance française	134
Centres culturels et de coopération (CCC)	3
Centres de recherche (sciences humaines et sociales)	36
Missions de fouilles archéologiques	200
Centres de documentation	10

(1) Le réseau consulaire est complété de 500 agences consulaires.

(2) A ce réseau s'ajoutent 1.300 attachés linguistiques et éducatifs, 800 conseillers et attachés culturels, 250 000 professeurs étrangers de français contribuant à promouvoir la langue et la culture françaises.

• S'agissant du **ministère de la coopération**, on peut se féliciter de la réunion des fonctions d'ambassadeur et de chef de mission dans plusieurs pays du champ :

- dès 1996, fusion des fonctions à Praia (ambassadeur et chef de mission de coopération et d'action culturelle) et Bujumbura (n° 2 et chef de mission de coopération et d'action culturelle) :

- suppression d'un poste de chef de mission en janvier 1997 :

- suppression de deux emplois de chefs de mission en septembre 1998 :

- suppression d'un emploi de chef de mission en septembre 1999.

• Les **réseaux du ministère de l'économie et des finances** font également l'objet de mesures de redéploiement.

Le réseau de l'expansion économique est entré en 1996 dans une nouvelle phase, prévue pour quatre ans, de redéploiement de ses effectifs des pays de l'OCDE, où le relais sera pris progressivement par les chambres de

commerce et les fédérations professionnelles, et d'Afrique, vers les pays émergents d'Asie, d'Amérique latine, d'Afrique australe et d'Europe centrale et orientale. Cela permettra de dégager une économie nette de 65 emplois budgétaires, dont 27 en 1997.

Le réseau des agences financières poursuit son adaptation en 1996 en fusionnant deux à deux, quatre postes de conseillers financiers et en créant avec le réseau commercial trois missions économiques et financières.

La modernisation de la gestion de la dépense publique conduit parallèlement à une contraction du réseau de la direction de la comptabilité publique qui se traduit par la suppression de vingt emplois budgétaires.

Dès 1996, il a été procédé :

- à la fermeture des postes d'expansion économique de Porto, Leipzig et Suva, et à l'ouverture d'un poste à Sarajevo et de deux antennes à Bakou et Wuhan ;

- à la création de postes mixtes regroupant les fonctions de consul général et de conseiller commercial, à Houston et Osaka ;

- au rapprochement du réseau de la DREE en Afrique avec celui des missions de coopération et d'action culturelle ;

- au regroupement des postes d'expansion économique et des agences financières à Brasilia, Delhi et Pékin ;

- à la fusion des postes de conseillers financiers auprès de l'OCDE et du comité d'aide au développement d'une part, du conseiller financier à Londres et de l'administrateur de la BERD d'autre part.

*

* * *

Votre rapporteur considère que d'autres redéploiements sont encore possibles -par exemple en supprimant des consulats dans les pays d'Europe au profit d'un renforcement de la présence française, dans les pays d'Asie notamment.

Si les travaux du Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger ont permis d'incontestables progrès dans la recherche d'une meilleure adaptation des réseaux administratifs français à l'étranger, cette adaptation se heurte encore au poids des inerties administratives, à la complexité des structures et à de multiples cloisonnements maintes fois dénoncés par la Cour des Comptes.

Une marge de progrès existe donc. Elle doit, en tout état de cause permettre au ministère des affaires étrangères de conserver son rôle de guide de la politique extérieure.

Elle implique que nos ambassadeurs aient la possibilité de disposer d'une responsabilité réelle dans la gestion des biens de l'Etat à l'étranger. Beaucoup de dossiers, tels que celui du Centre Culturel de Tunis, pourraient être réglés, sans qu'il en coûte quelque chose à l'Etat. Nos ambassadeurs devraient pouvoir vendre et acheter des immeubles ou des terrains, sans que le ministère des finances ne prélève tout ou partie du produit des ventes. Dans ce domaine, l'inertie est la règle, l'incurie un principe et la paralysie le résultat.

Il faut que la gestion à l'étranger du domaine de l'Etat ne relève pas d'un consensus aléatoire entre une dizaine de fonctionnaires, mais des décisions d'un seul responsable, c'est-à-dire du ministre des affaires étrangères ou de son représentant.

CHAPITRE III :

L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE

Après l'examen des crédits alloués à la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, deux aspects de l'action culturelle extérieure seront plus particulièrement développés : l'enseignement français à l'étranger et le soutien à la francophonie, d'une part, l'action audiovisuelle extérieure, d'autre part.

I. LES CREDITS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques s'élèvent au total à **5,08 milliards de francs**, au lieu de 5,26 milliards de francs en 1996, ce qui représente une baisse de 3,4 %.

Sur ce montant, les crédits d'intervention atteignent **3,06 milliards de francs** au lieu de 3,16 milliards de francs en 1996, soit une baisse de 3,1 %.

Cette évolution s'inscrit dans la poursuite d'un mouvement de réduction des crédits observé depuis quelques années.

Évolution des crédits de la DGRCSST

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997
Total DGRCSST	5.502	5.141	5.357	5.263	5.082
<i>(évolution en % par rapport à l'année précédente)</i>	+ 4,1	- 6,6	+ 4,2	- 1,7	- 3,4
Titre IV - Interventions	3.531	3.157	3.331	3.161	3.063
<i>(évolution en % par rapport à l'année précédente)</i>	+ 5,6	- 10,6	+ 5,5	- 5,1	- 3,1
Part de la DGRCSST dans le budget des affaires étrangères (en %)	36,9	35,0	35,3	35,0	35,3

La part des crédits de la DGRCST au sein du budget des affaires étrangères connaît une évolution relativement erratique depuis 1993. Elle reste toutefois située autour de 35 % alors que cette part était de 38 % en 1991.

Par ailleurs, on observera que, depuis 1991, les crédits inscrits au titre de la DGRCST sont **systématiquement remis en cause en cours d'année**. La régulation budgétaire qui les affecte est en effet loin d'être négligeable. Elle représente même souvent plus des deux-tiers des annulations de crédits supportées par le ministère des affaires étrangères, ainsi que le montre le tableau ci-après.

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Crédits de la DGRCST en LFI	4.979	5.284	5.502	5.141	5.357	5.263
Crédits annulés	464	205	436	247	306	120
<i>Part des crédits de la DGRCST annulés (en %)</i>	9,3	3,9	7,9	4,8	5,7	2,1
Part des annulations de la DGRCST au sein des annulations des affaires étrangères (en %)	98	222	64	67	40	34

L'effet cumulatif de la baisse des crédits inscrits en loi de finances initiale et de la régulation budgétaire en cours d'année a conduit à une réduction sensible des moyens de la DGRCST -et particulièrement de ses moyens d'intervention- depuis quelques années.

Votre rapporteur regrette cette situation car les missions de la DGRCST sont les plus "opérationnelles" du budget des affaires étrangères.

Les missions de la DGRCST sont en effet importantes, nombreuses et variées. Elle recouvrent :

- l'enseignement français à l'étranger,
- l'action en faveur de la francophonie,
- la coopération culturelle, artistique et littéraire,
- la coopération scientifique et technique,
- l'action audiovisuelle extérieure.

Votre rapporteur attache beaucoup d'importance à la **répartition géographique de ces crédits**. En effet, d'importantes évolutions ont été engagées pour redéployer les moyens de la coopération culturelle, linguistique, scientifique et technique française vers les pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie.

Dans ces zones prioritaires, les efforts restent toutefois encore insuffisants au regard de l'importance des enjeux.

Le tableau ci-après fournit la répartition des crédits d'intervention de la DGRCST par zone géographique en 1991 et en 1996.

(en millions de francs)

Régions	1991		1996	
	Montant	%	Montant	%
Europe Occidentale	139,75	6,6	196,54	10,5
Europe Centrale et Orientale	517,43	24,5	336,75	18,1
Maghreb	593,98	28,1	432,50	23,2
Proche et Moyen Orient	185,11	8,8	222,51	11,9
Afrique Sub-Saharienne	109,87	5,2	97,78	5,2
Extrême-Orient Pacifique	136,14	6,5	127,63	6,8
Asie du Sud et du Sud-Est	187,40	8,9	246,25	13,2
Amérique du Nord	69,44	3,3	46,16	2,5
Amérique Latine	170,96	8,1	160,44	8,6
TOTAL	2.110,09	100	1.866,58	100

Ce tableau fait apparaître la difficulté -mais aussi la nécessité- **d'établir des priorités** en période de restriction budgétaire.

En effet, les arbitrages entre la continuité des actions menées dans certaines parties du monde, comme l'Europe occidentale où le soutien à la francophonie s'avère nécessaire dès lors que les politiques d'éducation nationale n'accordent pas ou plus de priorité au français, et le lancement de nouvelles actions dans des pays, notamment d'Asie du Sud-Est, où l'ouverture politique, la croissance des marchés, les enjeux économiques et stratégiques rendent notre présence indispensable, sont particulièrement difficiles.

Dans ces conditions, préserver autant que faire se peut les moyens d'intervention de la DGR CST apparaît hautement souhaitable.

II. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ÉTRANGER ET LE SOUTIEN A LA FRANCOPHONIE

Les crédits des affaires étrangères consacrés à l'enseignement français à l'étranger ainsi qu'au soutien de la politique de la francophonie s'élèvent en 1997 à **1,51 milliard de francs**, soit au même montant qu'en 1996.

Le tableau ci-après en retrace l'évolution.

(en millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution en %
Chapitre 36-30 - article 10 Agence pour l'enseignement français à l'étranger	1.416,9	1.442,5	+ 1,8
Chapitre 36-30 - article 20 Office universitaire et culturel français pour l'Algérie	30,2	7,7	- 74,5
Chapitre 37-94 Haut conseil de la francophonie	1,5	1,2	- 20,0
Chapitre 42-10 - article 10 Affaires francophones	64,1	61,3	- 4,4
TOTAL	1.512,7	1.512,7	=

Si le montant total de ces crédits n'a pas varié, sa répartition a été légèrement modifiée. En effet, du fait du maintien de la fermeture des établissements scolaires de l'OUCFA, 22,5 millions de francs sont transférés de cet organisme au budget de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger.

Créée par la loi du 6 juillet 1990 et entrée en fonction en janvier 1991, l'AEFE a quatre missions :

- assurer auprès des enfants français à l'étranger le service public d'éducation ;

- contribuer par l'accueil d'élèves étrangers au rayonnement de la langue et de la culture françaises ;

- renforcer les relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étranger ;

- aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à l'enseignement élémentaire, secondaire ou supérieur de ceux-ci, tout en veillant à la stabilisation des frais de scolarité.

Elle a la charge de 68 établissements en gestion directe et de 219 établissements conventionnés dans 125 pays. En moyenne, ces établissements sont fréquentés par 40 % de Français, 46 % d'autochtones et 14 % d'étrangers-tiers.

En 1996, 6.061 enseignants étaient rémunérés par l'AEFE, et 17.967 élèves recevaient une bourse sur un total de plus de 155.000 élèves.

Le budget de l'AEFE **progressé légèrement** en 1997. La subvention qui lui est allouée par le ministère des affaires étrangères progresse de 1,8 % à 1,44 milliard de francs. Celle du budget de la coopération est reconduite à 368 millions de francs.

Ce budget est pour l'essentiel consacré à la rémunération des enseignants, pour environ 85 % du total. Le service des bourses scolaires représente 8 % des crédits. Le reste est destiné au fonctionnement de l'Agence. Ces derniers moyens seraient toutefois insuffisants si la moitié des agents des services centraux de l'Agence n'étaient pas mis à disposition par d'autres administrations.

Les crédits affectés aux **bourses scolaires** ont été accrus de 50 millions de francs en 1995. L'enveloppe totale de ces bourses, soit 185 millions de francs, a été reconduite en 1996 et le sera en 1997.

Votre rapporteur s'en félicite car l'accroissement intervenu en 1995 semble avoir eu pour conséquence directe l'augmentation du nombre des jeunes français scolarisés dans le réseau de l'Agence.

D'importants efforts restent néanmoins à accomplir, en particulier dans le réseau des établissements scolaires en Asie. Celui-ci est très insuffisant par rapport aux besoins (le nombre d'élèves a augmenté de plus de 30 % en 2 ans dans les établissements d'Asie). Or, ce réseau constitue l'un des éléments fondamentaux d'incitation au développement des implantations françaises à l'étranger et des exportations c'est-à-dire de l'une des priorités de notre action diplomatique.

A cet égard, il conviendrait de prévoir rapidement la mise aux normes et/ou l'extension des écoles et lycées de Bangkok, Singapour, Djakarta, et Kuala-Lumpur.

Par ailleurs, votre rapporteur s'inquiète du développement de la politique de substitution d'enseignants expatriés par des enseignants résidents.

Cette politique a concerné 85 postes en 1995 et 35 postes en 1996. En 1997, 34 postes d'expatriés devraient être remplacés par 35 postes de résidents et 20 postes de coopérants du service national.

Il ne faudrait pas que la qualité de l'enseignement fasse les frais de cette politique de maîtrise de la dépense publique. En effet, la présence d'un contingent important d'enseignants expatriés est le gage essentiel du maintien d'un niveau d'enseignement de haute qualité qu'exigent les communautés françaises expatriées, toujours soucieuses de permettre à leurs enfants de s'orienter vers les classes préparatoires aux grandes écoles dont un nombre important d'entre eux sont issus.

La qualité de l'enseignement fait partie des incitations à l'expatriation des entrepreneurs et industriels français.

Enfin, il apparaît impératif de maintenir l'équilibre actuel entre la participation des familles et celle de l'Agence aux frais de scolarité des élèves. Il ne faudrait pas que la part de l'AEFE cède le pas à celle des familles pour lesquelles la charge financière des frais de scolarité est déjà souvent lourde à assumer.

Répartition des personnels de l'AEFE (en 1995-1996)

	Expatriés	Résidents	Total
Europe occidentale	383	1.202	1.585
Europe de l'Est	35	64	99
Maghreb	426	696	1.122
Moyen-Orient	106	135	241
Asie-Océanie	113	184	297
Amérique latine	267	315	582
Amérique du Nord	87	275	362
Afrique champ	480	628	1.108
Afrique hors champ	68	100	168
Monde entier	1.965	3.599	5.564

III. L'ACTION AUDIOVISUELLE EXTERIEURE

L'audiovisuel doit devenir un moyen privilégié de diffusion de la langue, de la culture des sciences et des techniques françaises à l'étranger. Ceci est essentiel pour asseoir notre présence hors de nos frontières et l'on doit rappeler qu'une audience, même faible permet souvent de "*toucher*" un public plus nombreux que celui qui fréquente nos établissements culturels à l'étranger.

A. DES OBJECTIFS REAFFIRMES

Le 5ème Conseil de l'audiovisuel extérieur de la France qui s'est réuni le 22 avril 1994 sous la présidence du Premier ministre, en présence du ministre des Affaires étrangères et des ministres de la Culture et de la francophonie, du Budget et de la Communication a fixé les objectifs de l'année 1994 et approuvé les objectifs généraux d'un plan d'action à cinq ans pour la période 1994-1998.

Ces orientations ont été confirmées par les réunions suivantes du Conseil de l'audiovisuel extérieur, en septembre 1994 et novembre 1995. Cette dernière réunion a cependant conclu à la nécessité d'une véritable restructuration du dispositif de l'audiovisuel extérieur.

Les **grands axes stratégiques** de cette action sont donc désormais les suivants :

- rationaliser le dispositif audiovisuel extérieur par la constitution de deux pôles opérationnels.

- adapter l'offre à la demande internationale,

- multiplier l'offre de programmes.

• **Le rapprochement des opérateurs**

Dans le **secteur de la télévision**, le nouveau pôle opérationnel devrait être **TELEFI** "Télé France International", constitué d'une holding regroupant TV5 et CFI et adossé au secteur national, France Télévision devant détenir la majorité du capital de ce nouveau pôle.

Celui-ci aura la charge :

- de promouvoir la diffusion à l'étranger des images françaises ou d'assurer lui-même cette diffusion via ses filiales ;

- de participer à la détermination des choix stratégiques des opérateurs publics télévisuels français dans le cadre de leur activité hors de France ;

- de coordonner, en tant que de besoin, ces activités, le cas échéant avec des partenaires privés ;

- de coopérer en matière de fourniture de programmes avec les télévisions étrangères disposant de faibles moyens.

Un contrat d'objectifs entre l'Etat et Télé France International définira sa stratégie et ses moyens pour une période de 3 ans.

Dans le **secteur de la radio**, il est prévu que **RFI** reprenne certaines radios du groupe **SOFIRAD** et renforce ses synergies avec **Radio France** pour constituer le nouveau pôle opérationnel.

Ainsi, depuis le 1er juillet 1996, **RFI** a repris pour 1 franc symbolique les parts de **Radio Paris Lisbonne** précédemment détenues par **France Europe FM**, filiale à 100 % de la **SOFIRAD**.

Par ailleurs, l'étude du rachat par **RFI** de l'ensemble des actions de la **SOMERA** détenues par la **SOFIRAD** est en cours. Parallèlement, une relance de la **SOMERA** est prévue avec une affirmation de son indépendance, un renforcement de l'information en arabe et en français et une politique vigoureuse de développement de son réseau de diffusion en ondes moyennes et en FM.

Enfin, **RFI** et **Radio France** ont signé en janvier 1996 un protocole d'accord prévoyant des échanges de programmes et une plus grande synergie entre leurs bureaux à l'étranger.

- **L'adaptation des programmes à la demande internationale**

Cette adaptation doit se faire de deux manières :

- par la régionalisation des programmes radiophoniques et télévisuels.

RFI mettra en place trois programmes permettant localement des reprises FM à la carte :

. une chaîne d'information continue (RFI 1) dont la thématique évoluera dans la journée en fonction des heures de grande écoute par région ;

. une chaîne en langues étrangères (RFI 2) découpée en modules d'une demi-heure susceptibles de s'insérer dans la grille de RFI 1 ;

. une bande de programmes notamment musicaux (RFI 3).

CFI décline ses programmes par blocs régionaux (Asie, Proche et Moyen-Orient, Afrique, Europe et à terme Amérique Latine) et a recours autant que possible au doublage ou sous-titrage en langues étrangères.

TV5 dispose actuellement d'un signal pour l'Europe, utilisé également en Afrique avec un décrochage spécifique et en Asie, prochainement également avec un décrochage spécifique ; d'un signal pour la Canada, d'un signal aux Etats-Unis (2 heures quotidiennes) et d'un signal pour l'Amérique latine.

MCMI a créé un programme spécifique pour l'Afrique et étudie une adaptation pour l'Asie.

- par l'amélioration et le renforcement du contenu des programmes, notamment en matière d'information internationale, ainsi que par la réalisation d'études d'audience qui seront harmonisées et généralisées dans le cadre des pôles audiovisuels extérieurs.

• La multiplication de l'offre de programmes

Cette multiplication doit se faire par la constitution de bouquets radiophoniques et télévisuels satellitaires dans les principales régions du monde :

- **En Europe**, depuis 1995, outre TV5, Euronews et Radio France, 4 chaînes françaises ont rejoint la position orbitale d'Eutelsat où elles sont diffusées en analogique : la Sept-Arte, la Cinquième, MCMI et Canal Horizons (cryptée).

En Asie, depuis mai 1996, TV5 et MCMI sont diffusées en numérique sur Asiasat 2 dans le cadre d'un bouquet européen comportant la Deutsche Welle, la RAI et RTVE. RFI les rejoindra prochainement. En outre, CFI numérisera son signal sur Intelsat 704 afin de multiplier et de spécialiser les programmes offerts dans la zone et continuera à être diffusée en analogique sur Palapa.

En Afrique, la diffusion de MCMI a démarré en mai 1996 et préfigure le bouquet numérique qui devrait comprendre la Cinquième (et

probablement la Sept-Arte), Planète, Euronews, une chaîne "enfants", Canal Horizons, TV5 et CFI, sur le satellite Intelsat 601 destiné aux réseaux MMDS (réseaux câblés sans fil).

En Amérique latine, le lancement de plusieurs bouquets satellitaires numériques régionaux ouvre de nouvelles possibilités aux programmes français. La numérisation du signal de CFI en direction de cette zone devrait permettre, dès 1997, d'accroître l'offre télévisuelle française, si possible en langue locale, dans la zone.

*

* * *

Si la constitution du pôle radiophonique est en bonne voie, votre rapporteur constate aussi que celle de TELEFI -le pôle télévisuel extérieur- est plus hésitante.

En effet, la question de savoir si ce pôle doit être plutôt rattaché à France Télévision dans une logique de métier ou plutôt à RFI dans un souci de regroupement de l'action audiovisuelle extérieure ne semble pas être encore définitivement tranchée.

En tout état de cause, votre rapporteur estime qu'une attention particulière doit être accordée à deux priorités : améliorer la complémentarité des deux chaînes et adapter l'offre de programmes à la demande internationale.

A cet égard, votre rapporteur partage entièrement l'analyse du rapporteur spécial des crédits de la communication Jean Cluzel. Sa compétence et son expérience rendent ses récentes observations sur la politique audiovisuelle française en Asie orientale d'un intérêt tout particulier.

Votre rapporteur estime, comme lui, qu'il est urgent de mener une réflexion approfondie sur notre présence audiovisuelle dans cette partie du monde. En effet, notre offre actuelle en direction des pays d'Asie n'est, à l'évidence, pas adaptée.

Aussi, il lui semble que cette question doit être résolue de façon prioritaire en 1997. L'organisation du prochain sommet de la francophonie à Hanoï peut en donner le prétexte à défaut d'en renforcer l'incontestable nécessité.

Extrait des observations effectuées par M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication, à l'issue d'une mission audiovisuelle en Asie Orientale

Un constat

Le marché audiovisuel de l'Asie orientale constitue -pour notre pays- l'un des enjeux les plus importants des prochaines années. Or, l'audiovisuel français est, dans cette région, dramatiquement absent.

Les obstacles

1) Le premier tient à la concurrence très efficace des opérateurs anglo-saxons qui sont de rang international. Ils sont partout présents, même dans des pays qui dénoncent l'impérialisme culturel américain.

2) D'autres obstacles sont liés à la demande. Il s'agit, d'abord, de la langue. Celle de la communication et des affaires est, dans ces pays, incontestablement, l'anglais. Contrairement à une idée répandue, elle n'est cependant parlée ou comprise que par une minorité de personnes, qui l'utilisent avant tout pour le commerce. Le français est donc très peu utilisé. De plus, les programmes des chaînes nationales en Asie orientale sont avant tout nationaux. La plupart de ces pays ont même adopté une législation imposant aux diffuseurs - dans les licences autorisant l'émission - un quota d'oeuvres nationales, mais cette contrainte est, la plupart du temps, superflue.

3) Ensuite, il n'est pas facile d'être présent sur ce marché audiovisuel, pour des raisons soit économiques, soit politiques. Quand ils existent, les accords bilatéraux entre diffuseurs français et diffuseurs nationaux demeurent difficiles à appliquer. Cela rend nécessaire la présence physique et continue de représentants (*persévérants*) des opérateurs audiovisuels sur les marchés convoités.

4) Il faut enfin tenir compte du contexte politique qui n'est pas toujours favorable à la diffusion directe de programmes, à la coproduction ou au développement des échanges. Il est donc illusoire, même à moyen terme, de tenter une diffusion directe de TV5, ou d'un bouquet de programmes européens, sur certains marchés, comme la Chine ou la Birmanie. Tout au plus peut-on y espérer la diffusion sur le câble dans les quartiers diplomatiques ou dans les grands hôtels.

Les suggestions

1) Les télévisions d'Asie orientale et d'Asie du sud-est sont en croissance très rapide et sont à la recherche d'un troisième fournisseur qui ne soit ni les États-Unis, ni le Japon. La France devrait savoir profiter de cette opportunité.

2) Nous pourrions faire prendre conscience aux télévisions publiques asiatiques - en perte de vitesse - de l'atout que représente la diversité culturelle (secteur public en compétition avec le secteur privé) et de la nécessité de défendre (comme la France) leur identité culturelle et nationale par l'audiovisuel.

3) Même si la France est peu présente dans cette zone, les professionnels français de l'audiovisuel, peu nombreux, sont néanmoins **très actifs**. Le soutien de leurs initiatives est assuré par un **dispositif institutionnel** important, dense et de qualité, grâce notamment aux attachés audiovisuels des services culturels de nos ambassades. Des initiatives pourraient donc être prises afin de renforcer notre présence en Asie : une adaptation de notre offre audiovisuelle (I), une meilleure "visibilité" de l'audiovisuel français (II), une réorientation des aides publiques à l'audiovisuel au bénéfice de l'exportation (III), une réorganisation de notre stratégie audiovisuelle en Asie (IV).

(I) Il faut, tout d'abord, **porter notre effort sur l'amélioration des contenus** autant que se préoccuper des "tuyaux" qui les diffuseront. Il nous faudrait par conséquent **adapter notre offre** aux spécificités des marchés asiatiques.

a) Il faudrait tout d'abord dépasser l'obstacle de la langue. Les diffuseurs présents dans cette région devraient utiliser **trois vecteurs linguistiques** selon la nature de l'émission : le français, l'anglais, et la langue locale.

b) Il serait indispensable que nos opérateurs (TV5 et CFI) connaissent mieux leur audience afin d'affiner leur stratégie de programmation en fonction du public visé et des résultats à obtenir.

c) Notre offre audiovisuelle devrait être **regroupée et plus cohérente**. Le distinguo entre CFI et TV5, entre la chaîne française et la chaîne francophone, entre la banque d'images et la diffusion directe, est souvent difficile à comprendre pour les opérateurs étrangers. En outre, sur le terrain, la logique TV5-diffusion directe / CFI-diffusion numérique n'est pas toujours respectée.

d) L'offre audiovisuelle devrait être **adaptée au marché international**.

Notre action audiovisuelle extérieure devrait donc être au moins **régionalisée**, sans pour autant se limiter à une stratégie panasiatique. Or, **la France est encore très en retard par rapport à un objectif qui devrait constituer une priorité absolue, comme le Conseil audiovisuel extérieur de la France de 1994 l'avait décidé.**

(II) Pour développer la présence audiovisuelle française, il manque à l'évidence une pièce dans le dispositif de notre action audiovisuelle extérieure. Au sein de la chaîne francophone TV5 et de la banque de programmes CFI, **il existe une place pour un module de journaux télévisés internationaux** en multidiffusion qui ponctueraient la diffusion de ces chaînes.

L'Asie orientale pourrait constituer le banc d'essai de cette nouvelle formule.

Compte tenu de la situation de nos finances publiques, celle-ci ne devrait pas être financée par le budget de l'Etat, ni par la redevance.

Ce journal télévisé international pourrait être **réalisé pour moitié à partir des images provenant de toutes les chaînes publiques et privées françaises, et le cas échéant d'Euronews**. Cette partie aurait pour mission de faire le point de l'actualité en France et en Europe. Ce journal pourrait également être **réalisé pour moitié par les correspondants locaux des chaînes publiques et privées françaises** afin de faire part du point de vue français sur l'actualité nationale et régionale en Asie.

Le rapprochement entre les opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure et France Télévision, grâce à la création du holding "TéléFI" (Télévision France Internationale) pourrait fortement contribuer à accroître les synergies entre audiovisuel public national et audiovisuel public international.

(III) Les sociétés dont les programmes audiovisuels s'exportent devraient bénéficier en priorité des aides à la production. Même si le **marché audiovisuel asiatique n'est pas encore rentable** (une fiction ou un documentaire se négocie en effet parfois à 10.000, 5.000, voire 2.500 francs...), nous ne pouvons nous permettre d'être absents. En refusant de vendre des productions amorties financièrement, les sociétés françaises de production manquent l'occasion de s'implanter sur un marché pourtant prometteur et, en tous cas, indispensable à la présence de la France, maintenant, certes, mais, encore plus, au siècle prochain.

La présentation de programmes audiovisuels français devrait être conçue dans une optique globale et l'audiovisuel devrait constituer un élément de stratégie économique nationale.

(IV) **Il faut, enfin et surtout, choisir des priorités.**

La France ne peut, sur le plan audiovisuel, être partout présente dans le monde. Notre pays doit donc faire des choix entre les différentes parties du monde.

L'Asie a, jusqu'à présent, été moins bien traitée, par notre action audiovisuelle extérieure, que l'Afrique. Or, le poids économique et politique de l'Asie est bien supérieur à celui de l'Afrique... **Pouvons-nous encore nous permettre une politique de l'offre généreuse sans souci de l'audience ? A l'évidence, la situation de la France en cette fin de siècle impose d'assurer le meilleur usage de l'action audiovisuelle extérieure.**

Mais la France ne peut, sur le plan audiovisuel, être présente partout en Asie : il nous faut définir des priorités et une stratégie. Ces choix font encore défaut. Il semble nécessaire d'affirmer des priorités et de concentrer l'action audiovisuelle extérieure sur les pays qui compteront le plus au siècle prochain.

a) Le fait d'accorder des crédits importants de l'action audiovisuelle extérieure en faveur du Vietnam au détriment du reste de l'Asie semble une première erreur (il suffit pour en être convaincu de constater l'âge moyen des francophones au Vietnam et leur nombre, estimé à moins de 7000, alors qu'il y a plus de 60 000 francophones en Thaïlande...).

b) Le fait de ne pas affirmer de priorité entre les pays d'Asie constitue une seconde erreur.

Il faudrait, au contraire, **hiérarchiser nos priorités** et que ce choix soit proposé à un prochain Conseil audiovisuel extérieur de la France afin de faire respecter cette stratégie par les opérateurs audiovisuels publics. *On pourrait distinguer :*

- Les pays qui représentent un **intérêt prioritaire** pour l'action audiovisuelle extérieure. Ces pays seraient, dans l'ordre décroissant, le Japon, Taïwan, la Corée du Sud, Hong Kong et Singapour. Ils devraient bénéficier de toute l'attention des opérateurs publics et les postes d'attachés audiovisuels pourraient recevoir des moyens accrus, par un redéploiement interne.

- Les pays émergents, sur le plan audiovisuel, pour lesquels une action de veille active devrait être menée : cette action ne rend pas nécessaire la présence d'attachés audiovisuels et/ou de représentants des opérateurs publics, mais elle justifie des crédits pour des actions ponctuelles de promotion de l'audiovisuel français. Il s'agit de la Chine, des Philippines, de la Thaïlande, de la Malaisie et de l'Indonésie.

• Les autres pays, qui présentent un moindre intérêt pour le moyen terme, au titre de l'action audiovisuelle extérieure, ne devraient plus faire l'objet de crédits ouverts à ce chapitre.

Une conclusion

Il n'y a pas d'action diplomatique - surtout lorsqu'il s'agit du secteur de l'audiovisuel - sans acceptation de l'autre et des produits des pays avec qui l'on veut contracter. La carte de la réciprocité doit donc être jouée ; par exemple, en invitant nos partenaires d'Asie orientale à créer des chaînes thématiques, diffusées à partir de la France, et proposées au reste de l'Europe.

C'est pour cela également que le rapprochement entre le pôle international de l'audiovisuel public et son pôle national doit constituer une priorité.

B. DES MOYENS PRESERVES

Les dotations du budget des affaires étrangères consacrées aux opérateurs audiovisuels, inscrites à l'article 30 du chapitre 42-10, sont retracées dans le tableau ci-après.

(en millions de francs)

Opérateurs	1995	1996	1997
RADIO :			
RFI	449,3	382,8	442,8
SOMERA	28,0	28,0	28,0
CIRT	7,0	7,0	7,0
Radio Paris Lisbonne	2,0	2,0	2,0
Radio Paris Oslo	1,3	1,3	1,3
TOTAL	487,6	421,1	481,1
TELEVISION :			
TV5	158,3	173,0	175,6
CFI	111,6	132,1	132,1
MCM1 bouquet satellitaire européen	22,0	26,0	26,0
MCM1 bouquet satellitaire asie	-	7,8	7,8
LA SEPT	2,0	1,0	-
FRANCE 2	1,3	1,3	1,3
EURONEWS	8,5	8,5	6,7
TOTAL	303,7	349,7	349,5
TOTAL AUDIOVISUEL	791,3	770,8	830,6

L'essentiel de la progression budgétaire enregistrée cette année est destiné à RFI pour la reconstitution de sa trésorerie, à hauteur de 60 millions de francs. Il s'agit en fait seulement de compenser le prélèvement opéré sur le fonds de roulement de cette société en 1996. Les autres subventions sont pour l'essentiel reconduites à leur niveau de 1996.

Pour permettre une véritable amélioration de l'action audiovisuelle extérieure au cours des prochaines années, en favorisant l'adaptation des programmes au marché international tout en multipliant les synergies entre les opérateurs nationaux, votre rapporteur estime indispensable que les moyens de cette action soient préservés en 1997 comme au cours des prochains exercices budgétaires.

*

* *

Enfin, votre rapporteur regrette la difficulté qu'il y a parfois à régler des problèmes bilatéraux avec des pays qui bénéficient pourtant d'une aide importante de la France.

Il prend pour exemple le **contentieux immobilier franco-tunisien**, aucune amélioration n'ayant été enregistrée au cours des derniers mois sur ce lancinant problème, malgré la visite du Président de la République dans ce pays. Deux priorités ont encore été récemment rappelées par le ministre des affaires étrangères français aux autorités tunisiennes : la nécessité de régler le problème des nationalisations agricoles (loi de 1964) et la suppression ou l'atténuation de la procédure d'autorisation de vente instituée par une loi de 1983.

CHAPITRE IV :

LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES

En dehors de la coopération culturelle, linguistique, scientifique et technique, l'action du ministère des affaires étrangères prend également la forme de contributions -obligatoires ou volontaires- aux organismes internationaux et d'une aide humanitaire.

L'ensemble de ces dotations est en nette diminution en 1997, pour partie au titre de la consolidation de la régulation budgétaire de 1996, ou même de la régulation des exercices précédents.

I. LES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES : UNE BAISSE MAITRISEE

Les contributions obligatoires sont versées aux organisations internationales -appartenant ou non au système des Nations Unies- envers lesquelles la France doit honorer des obligations juridiques contractées à différentes époques.

Leur montant est inscrit au chapitre 42-31 du budget des affaires étrangères. Le tableau ci-après en retrace l'évolution depuis 1991.

Contributions obligatoires

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Contributions (en millions de francs)	2.300,6	2.757,4	2.778,3	3.272,4	3.460,4	3.520,6	3.281,9
Evolution en %		+ 19,8	+ 0,8	+ 17,8	+ 5,7	+ 1,7	- 6,8

On observera que sur ce chapitre est également financée la participation de la France aux opérations de maintien de la paix qui donnent cependant lieu par ailleurs -mais avec retard- à remboursement.

Contributions de la France aux opérations de maintien de la paix en 1996

Opération	Prévision de contribution (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
Force des Nations Unies à Chypre (UNFICYP)	8,11
Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement au Golan (FNUOD)	5,59
Force de maintien de la paix en ex-Yougoslavie (FORPRONU)	545,21
Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM)	166,21
Equipe de liaison militaire des Nations Unies au Cambodge (UNMLTIC)	0,86
Mission d'assistance des Nations Unies au Rwanda (MINUAR)	50,37
Mission d'observation des Nations Unies pour le Liberia (MONUL)	7,85
Mission des Nations Unies pour Haïti (MINUHA)	108,04
Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG)	8,40
Mission d'observation pour l'Irak et le Koweït (MONUIK)	6,21
Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan (MONUT)	4,04
Sahara occidental (MINURSO)	45,97
TOTAL	1.029,52

Pour le financement des opérations de maintien de la paix, la France est investie d'une "responsabilité spéciale" en tant que membre permanent du Conseil de Sécurité. A ce titre, sa quote-part est de 7,9 % des dépenses en 1996.

Ces dépenses ont beaucoup progressé depuis 1991 et expliquent l'essentiel de la hausse des contributions obligatoires observée depuis cette date.

Elles sont pour partie remboursées à notre pays car celui-ci est contributeur de troupes aux forces de maintien de la paix. On observera d'ailleurs que la France est le **premier créancier des Nations Unies** à ce titre puisque l'ONU doit à notre pays environ 300 millions de dollars.

En sens inverse, la France est le quatrième contributeur des Nations Unies avec une **quote-part au budget ordinaire de 6,4 %** après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne.

Mais elle est le premier membre permanent du Conseil de sécurité à avoir acquitté l'intégralité de sa contribution au budget ordinaire des Nations Unies dès le début de l'année. Le 15 mars 1996, notre pays a en effet versé une contribution de **361 millions de francs**.

La France appartient également à toutes les institutions spécialisées des Nations Unies : FAO, OMS, UNESCO, AIEA, OIT, etc. Sa quote-part y est sensiblement égale à celle acquittée au titre du budget ordinaire des Nations Unies. Le montant des contributions obligatoires qui leur sont liées est d'environ **1 milliard de francs**.

Les plus importantes de ces contributions en 1996 concernent les organismes suivants :

- Organisation mondiale de la Santé (OMS)	141,7
- UNESCO	128,4
- Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)	113,4
- Agence internationale pour l'énergie nucléaire (AIEA)	103,2
- Organisation internationale du travail (OIT)	90,0
- Organisation mondiale du commerce (OMC)	33,5
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)	43,0

Outre les organisations du système des Nations-Unies, la France contribue au financement :

- **d'organisations européennes** : le Conseil de l'Europe (173,24 millions de francs), l'UEO (35,51 millions de francs), la CSCE (20,48 millions de francs),

- de l'**OCDE** (112,06 millions de francs) et de l'**OTAN** (171,77 millions de francs)

- de l'**Institut du monde arabe** (60 millions de francs) et de l'**ACCT** (61,73 millions de francs)

- d'**organisations de recherche** tels que le **CERN** (693,05 millions de francs), l'Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (118,98 millions de francs) ou le laboratoire européen de biologie moléculaire (41,19 millions de francs)

- et de très nombreuses organisations, allant du Comité international de la Croix Rouge (24,36 millions de francs) à l'accord sur la conservation des chauves-souris en Europe (121.955 francs).

Dans cet ensemble, la part des organisations du système des Nations-Unies reste prédominante, surtout si l'on y ajoute les participations aux opérations de maintien de la paix.

La France y prend toute sa part et reste un bon contributeur, en particulier par rapport à certains pays partenaires, comme les Etats-Unis qui sont les premiers débiteurs de l'Organisation, à hauteur de 680 millions de dollars pour le budget ordinaire et de 890 millions de dollars pour les opérations de maintien de la paix. Ceci explique, pour une large part, **la grave crise financière qui frappe les Nations Unies depuis le début des années 90.**

A cet égard, votre rapporteur se félicite des propositions faites par la France et le Royaume-Uni, au nom de l'Union européenne, pour régler la crise :

- apurement des arriérés des Etats membres.

- adoption d'un nouveau barème de contributions pour mieux tenir compte de la capacité de paiement des Etats membres.

- introduction d'un système d'incitation à payer par anticipation et de sanctions (application plus stricte des termes de l'article 19 de la Charte relatif au droit de vote, application d'intérêts de retard, non-attribution de contrats à des fournisseurs originaires de pays en situation d'arriérés).

- effort accru de maîtrise des dépenses administratives et amélioration des procédures budgétaires.

Il reste néanmoins, pour débloquer réellement la situation, à obtenir des Etats-Unis -et surtout du Congrès américain- que ce pays règle ses arriérés.

II. LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES : UNE FORTE REDUCTION

Les contributions bénévoles sont acquittées sur une base volontaire. Le ministre des affaires étrangères décide de la quasi-totalité de leur répartition et de leur affectation, en concertation avec les autres départements ministériels concernés.

Ces crédits sont inscrits au chapitre 42-32 du budget des affaires étrangères. Le tableau ci-après en retrace l'évolution depuis 1991.

Contributions volontaires

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Contributions (en millions de francs)	545,9	645,5	697,2	600,1	552,0	405,1	345,5
Evolution en %		+ 18,2	+ 8,0	- 13,9	- 8,0	- 26,6	- 14,7

Depuis 1993, ces contributions ont connu une très forte baisse : le montant inscrit pour ces contributions en 1997 ne représente plus que la moitié de ce qu'il était à cette date.

En outre, ces crédits ont fait l'objet de **très importantes régulations budgétaires** au cours des derniers exercices : 48 millions de francs en 1994, 313 millions en 1995 et 60 millions en 1996.

L'effet cumulatif de ces deux phénomènes -baisse des crédits en loi de finances initiale et annulation de crédits en cours d'exécution- ne peut que susciter des inquiétudes.

En effet, il serait dommageable que, de ce fait, notre pays soit moins bien représenté dans les organismes internationaux et donc que nous y perdions notre influence. De même, il ne faudrait pas que cela entraîne la perte de marchés, ceux-ci étant souvent liés aux aides que nous finançons.

Les contributions volontaires sont en priorité affectées à trois domaines :

- l'aide au développement

Ce secteur représente près de la moitié des crédits du chapitre. Les principaux versements sont affectés au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour lequel environ 100 millions sont prévus (en 1993, la contribution française était de 311 millions de francs), ce qui fait de la France le 12ème donateur du PNUD. Les autres versements concernent l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) avec 5 millions de francs, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) avec 4 millions, le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de Population (FNUAP) avec 3,2 millions.

- l'action humanitaire

Ce secteur a acquis une place importante dans les relations internationales au cours des dernières années, en grande partie à l'initiative de la France.

Environ 41 millions de francs sont versés par notre pays à ce titre, dont 21 millions pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 13 millions pour le Programme alimentaire mondial (PAM) et 7 millions pour l'UNICEF.

- la santé

La France poursuit ses efforts -bien qu'en baisse sensible- dans ce domaine : 8 millions de francs sont versés à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) notamment pour les programmes de lutte contre le SIDA, 8,5 millions sont versés au PNUCID au titre de la lutte contre la toxicomanie.

On observera que la baisse des contributions volontaires françaises ne modifie pratiquement pas le rang de la France parmi les contributeurs bénévoles puisque **les autres donateurs ont également, dans l'ensemble, réduit leurs versements à ces programmes.**

III. LES AUTRES INTERVENTIONS DE POLITIQUE INTERNATIONALE : UNE BAISSSE SENSIBLE

Sur le chapitre 42-37 "Interventions de politique internationale", quatre séries de crédits sont inscrites :

- **le Fonds d'urgence humanitaire** qui, avec 84,6 millions de francs en 1997, représente 72,4 % des crédits du chapitre,

- **les aides et secours** qui s'élèvent à 1,65 million de francs en 1997,

- **les subventions à divers organismes** qui s'élèvent à 11,4 millions de francs, destinés à être affectés à environ 200 associations,

- **l'aide d'urgence à des pays étrangers** qui atteint 3,95 millions de francs,

- **les interventions du ministre des affaires européennes** qui atteignent 15,15 millions de francs dans le projet de budget pour 1997.

Le total de ces crédits, soit **116,7 millions de francs** est en baisse de **17,8 % par rapport à 1996**, soit pratiquement comme en 1995, ce qui témoigne de l'ampleur des réductions de crédits effectuées au cours des dernières années.

Le Fonds d'urgence humanitaire est plutôt moins soumis à régulation que les autres articles du chapitre.

Il sert à financer des subventions aux Organisations non gouvernementales et aux organisations internationales qui interviennent dans le cadre d'une aide humanitaire d'urgence, à financer des opérations en faveur des droits de l'homme, des opérations d'aide directe (envoi de médicaments, de matériel médical, de nourriture), des opérations menées par l'intermédiaire des postes diplomatiques ou consulaires ainsi que le programme Globus (mise à disposition d'ONG de volontaires du service national humanitaire).

Généralement, les crédits mobilisés par le Fonds d'urgence humanitaire permettent de lever d'autres fonds, par exemple dans le cadre du budget communautaire, ou bien de compléter les dons et le mécénat privés qui se mobilisent à l'occasion de grandes crises humanitaires.

Leur affectation est proposée par le Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire. En 1996, l'aide versée a principalement concerné l'Afrique sub-saharienne et l'Europe (ex-Yougoslavie) et les pays du Caucase.

Les crédits prévus pour 1997 ne semblent toutefois pas à la hauteur des enjeux humanitaires et des difficultés actuelles de certaines parties du monde, comme la région des grands Lacs. Des ouvertures de crédits seront donc sans doute nécessaires sur ce chapitre en cours d'exécution. En effet, la France ne doit pas faillir à sa mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des affaires étrangères.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le budget des affaires étrangères pour 1997 s'élevait à 14,44 milliards de francs, et qu'il était en baisse de près de 4 % par rapport aux crédits votés pour 1996. Il a précisé qu'au sein de ces crédits, les dépenses d'interventions, qui représentaient environ 1/3 du budget, baissaient plus fortement, de 7 %, ce qui lui paraissait particulièrement regrettable.

Il a ensuite décrit les cinq agrégats du budget des affaires étrangères. Il a indiqué que les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale, qui représentaient 10 % du budget, atteignaient 1,46 milliard de francs et diminuaient de 3,3 % par rapport à 1996 du fait de la suppression de nombreux emplois et de mesures d'économie, en particulier sur les dépenses d'informatique et les frais de déplacement.

Puis, il a indiqué que les moyens des services et réseaux à l'étranger, qui représentaient le deuxième agrégat, s'élevaient à 4,15 milliards de francs. Il a précisé que ces crédits permettaient d'assurer le fonctionnement des 280 postes actuellement ouverts, soit le réseau diplomatique le plus étendu du monde (150 ambassades, 112 postes consulaires de plein exercice, 17 représentations permanentes et 1 bureau à Berlin).

Il a souligné que ces crédits baissaient de 1,2 % en 1997, en conséquence de la suppression de 97 emplois et de diverses mesures d'économie sur les dépenses de fonctionnement des postes.

Puis **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a présenté les crédits des trois autres agrégats qui regroupent principalement des crédits d'intervention. Il a d'abord détaillé les crédits de coopération et d'interventions internationales, soit 6,18 milliards de francs, en baisse de 7 % par rapport à 1996. Il a indiqué que cette baisse résultait essentiellement de la diminution de 230 millions des contributions internationales obligatoires du fait de l'arrêt de la force de maintien de la paix des Nations Unies en ex-Yougoslavie. Il a ajouté que les autres diminutions de crédits concernaient le fonds d'urgence humanitaire (- 15 %), les subventions à divers organismes, notamment les organisations non gouvernementales (- 35 %), les contributions volontaires à

des dépenses internationales (- 15 %) et l'assistance technique militaire (- 3,3 %).

S'agissant plus particulièrement des crédits destinés à la coopération culturelle, scientifique et technique, il a indiqué que la baisse de 2,9 % résultait de nombreuses mesures d'économie tendant à la restructuration du réseau culturel, à la réduction des bourses et à la diminution des subventions et du soutien à des programmes d'action artistique à l'étranger. Il a cependant souligné que les crédits destinés à l'action audiovisuelle extérieure augmentaient de 7,3 % et atteignaient 939 millions de francs, du fait de l'augmentation des crédits destinés à Radio-France Internationale pour la reconstitution de sa trésorerie.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits destinés, d'une part, à l'assistance en faveur des français à l'étranger et des étrangers en France et, d'autre part, à l'enseignement. Il a indiqué que ces crédits s'élevaient au total à 1,69 milliard de francs et qu'ils étaient pratiquement reconduits par rapport au budget voté de 1996. Il a souligné que la subvention à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger progressait de 1,8 % et atteignait 1,44 milliard de francs, ce qui restait insuffisant pour la maintenance et le bon développement des 209 établissements scolaires gérés par l'agence ainsi que pour l'attribution de bourses d'études en nombre suffisant.

Enfin, il a indiqué que les crédits destinés à la recherche s'élevaient à 960 millions de francs, en légère baisse par rapport à 1996.

Puis, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a fait un certain nombre de remarques sur l'évolution de l'ensemble de ces crédits. Il a d'abord considéré qu'on ne pourrait continuer à réduire le budget d'intervention des affaires étrangères sans procéder à une véritable remise en cause des moyens de fonctionnement du ministère et du réseau des postes à l'étranger. A cet égard, il a estimé indispensable qu'une réflexion approfondie soit rapidement engagée sur les moyens de la politique extérieure de la France et, notamment, sur l'adaptation du réseau à l'étranger, sur les possibilités de redéploiement vers les zones de forte croissance, comme la Chine et l'Asie du Sud-Est, et sur le rôle des postes diplomatiques à horizon de 15 ou 20 ans en particulier dans les pays européens. Il a insisté sur la nécessité de développer la présence économique française à l'étranger en particulier dans les pays d'Asie, ce qui signifiait un renforcement des postes d'expansion économique dans cette zone et l'implantation d'écoles et de lycées pour encourager l'expatriation de Français. Il a enfin estimé que d'autres adaptations seraient nécessaires, en particulier en matière d'audiovisuel extérieur, puisqu'il avait constaté, au cours de récentes missions, l'inadaptation des programmes de TV5 aux besoins et aux particularités de plusieurs régions du monde.

S'agissant de l'enseignement, il a indiqué que les efforts d'équipement étaient insuffisants dans de nombreux pays. Il a regretté la politique consistant à recruter des résidents ou des auxiliaires locaux car, à terme, cela pouvait conduire à une certaine dégradation de l'enseignement. Il a enfin estimé indispensable de réfléchir à l'adaptation des droits d'écolage aux diverses situations familiales (ressortissants de pays francophones africains, enfants de résidents Français non expatriés par de grandes sociétés, etc.).

En conclusion de son propos, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a proposé, dans le contexte budgétaire actuel, de donner un avis favorable à l'adoption du budget des affaires étrangères pour 1997. Il a insisté cependant sur le fait que de nouvelles baisses de crédits ne pourraient être possibles au cours des exercices futurs sans toucher au coeur d'une des missions régaliennes de l'Etat et qu'en conséquence, il fallait envisager rapidement une réforme des structures de la politique extérieure française.

Un large débat s'est alors instauré.

M. François Trucy a souhaité savoir quels étaient les postes qui pourraient être fermés en 1997 et de combien de postes disposaient les autres grands pays occidentaux. Il a regretté la diminution des crédits de coopération et d'assistance technique militaire. Enfin, il a considéré comme très important le soutien à l'enseignement du français dans tous les pays du monde, y compris dans les nouvelles républiques d'Asie centrale, précisant qu'il fallait être vigilant pour que cet enseignement soit accessible à toutes les familles françaises habitant l'étranger.

M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial, a répondu que seuls quatre postes devraient être fermés au cours des prochains mois : l'ambassade de France en Jamaïque et les consulats de Florence, Honolulu et Mons. Il a souligné que le Gouvernement britannique avait adopté une politique de fermeture de postes beaucoup plus drastique au cours des dernières années. Il a indiqué que les Etats-Unis possédaient le deuxième réseau diplomatique du monde avec 260 postes. Puis, il a précisé que l'enseignement du français en Asie centrale était particulièrement développé en Ouzbékistan, du fait de l'ancienne spécialisation "française" de cette république soviétique, mais il a reconnu que la perte réelle de l'influence du français était liée au phénomène mondial de promotion de l'anglais comme première langue.

M. Joël Bourdin a indiqué qu'il ne lui semblait pas bon de recruter trop d'auxiliaires dans les établissements scolaires français à l'étranger car cela portait atteinte à la qualité de l'enseignement et donc au renom de la France dans ces pays. Il a également regretté que les bourses fassent l'objet de mesures d'économie.

M. Jean Cluzel a souligné que l'évolution de la diplomatie directe devait conduire à une remise en cause du réseau diplomatique actuel en particulier dans les pays européens. Il a toutefois estimé que cette évolution devait, en contrepartie, conduire à un renforcement des implantations d'instituts, d'alliances, d'écoles et de lycées. De même, il a estimé que la promotion de la francophonie devait prioritairement passer par les instituts, alliances et établissements scolaires plutôt que par l'organisation de manifestations de prestige. Enfin, il a reconnu que les programmes de TV5 n'étaient pas adaptés à la situation de nombreux pays d'Asie et que la suggestion consistant à proposer des journaux régionaux devait être étudiée.

M. Guy Penne, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, a également regretté l'évolution actuelle des établissements d'enseignement français, et en particulier l'augmentation des professeurs résidents et recrutés localement ainsi que la hausse des frais d'écologie. Puis, il a insisté sur la nécessité d'avoir une action diplomatique ferme pour promouvoir la langue française en particulier dans les pays d'Amérique latine ou les pays d'Europe centrale et orientale où l'on constatait actuellement un recul du français au profit de l'anglais. S'agissant de l'adaptation du réseau diplomatique, il a estimé qu'il était parfois plus simple et plus opportun de fermer des ambassades que des consulats, rappelant la spécificité française du système de l'immatriculation des français résidant à l'étranger. Il est également convenu de la nécessité de renforcer le rôle des postes d'expansion économique. Enfin, il a souligné les difficultés que rencontraient un grand nombre d'alliances françaises et d'instituts à l'étranger et qu'il n'était pas possible dans de nombreux cas de leur demander d'équilibrer leur budget.

M. James Bordas, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, a souligné qu'il partageait les inquiétudes précédemment exposées. Il a indiqué que, lors d'une récente mission effectuée au Viêt Nam, il avait pu constater les images défavorables que TV5 proposait de notre pays. Il a également regretté qu'au moment où se préparait le Sommet de la francophonie, prévu en novembre 1997 à Hanoï, les autorités vietnamiennes rendaient également difficile l'implantation d'écoles dans leur pays. Il a enfin rappelé la nécessité d'attirer des entreprises françaises dans cette région du monde.

M. Christian Poncelet, président, est revenu sur l'importance du développement de la présence française en Asie. Mais il a aussi rappelé les spécificités de la culture asiatique auxquelles il était nécessaire de se plier pour pouvoir s'implanter et obtenir des marchés.

La commission a alors **approuvé les crédits du ministère des affaires étrangères pour 1997.**

Réunie le mercredi 16 octobre 1996 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits des affaires étrangères pour 1997.**

Réunie le jeudi 21 novembre 1996 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a procédé à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 1997 adopté par l'Assemblée nationale et a **confirmé la position précédemment arrêtée.**

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-101005-7



9 782111 010055

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 9,10 F