

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

## 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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Jean ARTHUIS,

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**

*Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charassé, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larne, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>I - PRESENTATION DES CREDITS - LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1995</b> .....	7
<b>A. PRESENTATION GENERALE</b> .....	7
<b>1. Le budget pour 1995</b> .....	7
<b>2. Les dépenses d'action extérieure</b> .....	10
<b>3. Détail des crédits</b> .....	11
<i>a) Répartition des crédits</i> .....	11
<i>b) Mesures nouvelles</i> .....	12
<b>B. LES MOYENS DES SERVICES</b> .....	14
<b>1. Evolution générale</b> .....	14
<b>2. Le personnel</b> .....	15
<b>3. Les autres dépenses de fonctionnement</b> .....	16
<i>a) Les moyens courants des services</i> .....	16
<i>b) Les subventions aux établissements publics sous tutelle</i> .....	17
<b>4. Les dépenses en capital</b> .....	20
<b>C. LA GESTION DES CREDITS</b> .....	23
<b>1. L'exécution du budget 1994</b> .....	23
<i>a) Le budget révisé pour 1994</i> .....	23
<i>b) Les difficultés liées aux annulations de crédits</i> .....	23
<b>2. Le rapport de la Cour des comptes</b> .....	24
<i>a) Observations liminaires</i> .....	24
<i>b) Le contenu du rapport</i> .....	26

<b>II - LES ACTIONS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES .....</b>	<b>29</b>
<b>A. L'ORGANISATION DE L'ACTION EXTERIEURE .....</b>	<b>29</b>
<b>B. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES .....</b>	<b>32</b>
1. Evaluation générale.....	32
2. Appréciation .....	34
<b>C. LES ACTIONS EN DIRECTION DES FRANCAIS DE L'ETRANGER .....</b>	<b>35</b>
1. L'enseignement français à l'étranger .....	35
a) L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).....	36
b) L'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie (OUCFA).....	37
2. L'assistance aux Français de l'étranger.....	38
<b>D. LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES .....</b>	<b>38</b>
1. Mesure générale .....	38
2. L'audiovisuel et la direction de la communication.....	40
a) Le plan quinquennal.....	40
b) Les principaux moyens audiovisuels.....	41
c) Tableau récapitulatif des dépenses .....	43
3. Les autres interventions de politique internationale.....	44
a) Le fonds d'urgence humanitaire.....	44
b) Les crédits d'assistance militaire.....	44
<b>III -L'ACTION INTERNATIONALE DE L'UNION EUROPEENNE ET LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES .....</b>	<b>47</b>
<b>A. LES ACTIONS EXTERIEURES DE L'UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>47</b>
<b>B. CONSEQUENCES .....</b>	<b>49</b>
<b>C. APPRECIATION.....</b>	<b>50</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>53</b>

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS**

La Commission s'inquiète vivement de la diminution des dépenses d'entretien et des dépenses d'investissement.

La Commission s'étonne du coût considérable du projet avorté du Centre de conférences internationales de Paris (411 millions de francs), s'interroge sur les responsabilités de cet échec.

La Commission souligne les très nombreuses critiques apportées par la Cour des comptes à la gestion des crédits du ministère des Affaires étrangères entre 1989 et 1993, et souhaite ardemment une énergique reprise en main pour mettre fin à ces dérives coûteuses et parfois inexcusables.

La Commission déplore le maintien des annulations de crédits en cours d'année qui nuisent considérablement à la pérennité de l'action extérieure, notamment par le biais des contributions volontaires aux organisations internationales.

La Commission s'interroge à nouveau sur l'opportunité du découplage entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération. Elle souhaite que soit étudiée une nouvelle répartition des compétences.

La Commission regrette la diminution constante des crédits d'assistance militaire qui ne permettent pas de répondre aux besoins de coopération exprimés à l'Est de l'Europe.

La Commission approuve les efforts importants du ministère dans le domaine de la communication et de l'audiovisuel.

## I - PRESENTATION DES CREDITS - LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1995

### A. PRESENTATION GENERALE

#### 1. Le budget pour 1995

Le projet de budget des Affaires étrangères pour 1995 s'élève à 15.143 millions de francs, soit une augmentation de 445 millions de francs (+ 3,02 %) à la loi de finances initiale pour 1994. Compte tenu des annulations de crédits (322 millions de francs), l'augmentation est de 5,4 % par rapport aux crédits régulés. Encore cette somme ne représente-t-elle que 20 % de l'effort budgétaire total concourant à l'action extérieure de la France (prévision 1995), estimé à 75,5 milliards de francs.

*Nota : les crédits initiaux figurant dans le projet de budget, ont été majorés de 16,9 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale, ce qui porte le total à 15.160 millions de francs. Cette majoration porte essentiellement sur les crédits d'intervention (titre IV), plus précisément sur les crédits.*

Il ne sera pas tenu compte de cette modification, intervenue le 17 novembre, dans la présentation chiffrée du budget 1995 et dans le reste du présent rapport.

**Tableau 1**

**Budget des Affaires étrangères pour 1995**

Mesures	Montant (MF)
<b>Budget MAE 1994</b> .....	<b>14.699</b>
+ Mesures acquises .....	+ 33
+ Mesures nouvelles Titre III .....	+ 275,6
+ Mesures nouvelles Titre IV .....	+ 222,6
+ variation des crédits de paiement Titres V et VI	- 87
<b>Budget MAE 1995</b> .....	<b>15.143,2</b>

**Tableau 2**

**Evolution du budget des Affaires étrangères**

	1991	1992	1993	1994	1995	1995/ 1991
Budget global.....	13.074	14.094	14.925	14.699	15.143	+15,8 %
Crédits "opérationnels", aide culturelle, aide au développement	3.160	3.349	3.530	3.158	3.321	+ 5,1 %

Cette évolution doit être appréciée compte tenu de plusieurs phénomènes :

➤ de l'effet change-prix, qui mesure l'incidence des parités monétaires et des variations du pouvoir d'achat. L'effet change stricto sensu est neutre, mais il est combiné à un "effet prix" dans la mesure où la France a l'un des taux d'inflation les plus faibles du monde (*voir encadré ci-après*).

➤ des mesures de structures et de transferts :

- suppression de la subvention au Centre des conférences internationales ..... - 32,48 millions de francs ;
- transfert au budget des DOM-TOM des crédits de coopération régionale Caraïbes-Guyane ..... - 1,32 million de francs ;

Total des mesures de structures .....- 33,8 millions de francs.

➤ de l'importance des annulations de crédits intervenues en cours d'année (- 322 millions de francs à ce jour) ;

➤ de la hausse de + 5,7 % des contributions obligatoires aux organisations internationales (forces de maintien de la paix...), que le département ne contrôle pas (*voir ci-après*).

Hors effet change, le budget est pratiquement reconduit en francs courants par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 1994.

**Tableau 3**  
**Budget des Affaires étrangères 1995**  
**Présentation par nature de crédit**

Nature des crédits	Montant (MF) LFI 1994	Montant (MF) LFI 1995	Part dans le total 1995	Variation LFI 1995/ LFI 1994
Moyens des services : (DO - Titre III).....	6.863,9	7.096,2	46,8 %	+ 3,4 %
Interventions publiques: (DO - Titre IV).....	7.469,4	77.677,1	51,3 %	+ 4,0 %
Total DO .....	14.331,9	14.683,3		
Dépenses en capital : (Titres V et VI)				
CP .....	367,1	279,9	1,9 %	- 25,0 %
(AP) .....	(437)	(276,9)	(100 %)	- 83,7 %
Total (DO + CP).....	14.699	15.143,2	100 %	+ 3,0 %

*DO : dépenses ordinaires ; CP : crédits de paiement ; AP : autorisations de programme.*

**L'effet change en 1995**

Depuis plusieurs années, le double effet des variations de change et du différentiel des prix est défavorable au budget des Affaires étrangères. La France a en effet un des taux d'inflation les plus faibles du monde : l'augmentation des prix à l'étranger doit donc faire l'objet d'ajustements, en francs ; par ailleurs, la moitié des contributions internationales est réglée en dollars, et l'incidence des variations monétaires doit elle aussi être prise en compte.

En 1995, les pertes de change-prix sont liées avant tout au différentiel d'inflation, et se traduisent par des mesures d'ajustement de 496,46 millions de francs.

Ce montant résulte des mouvements suivants :

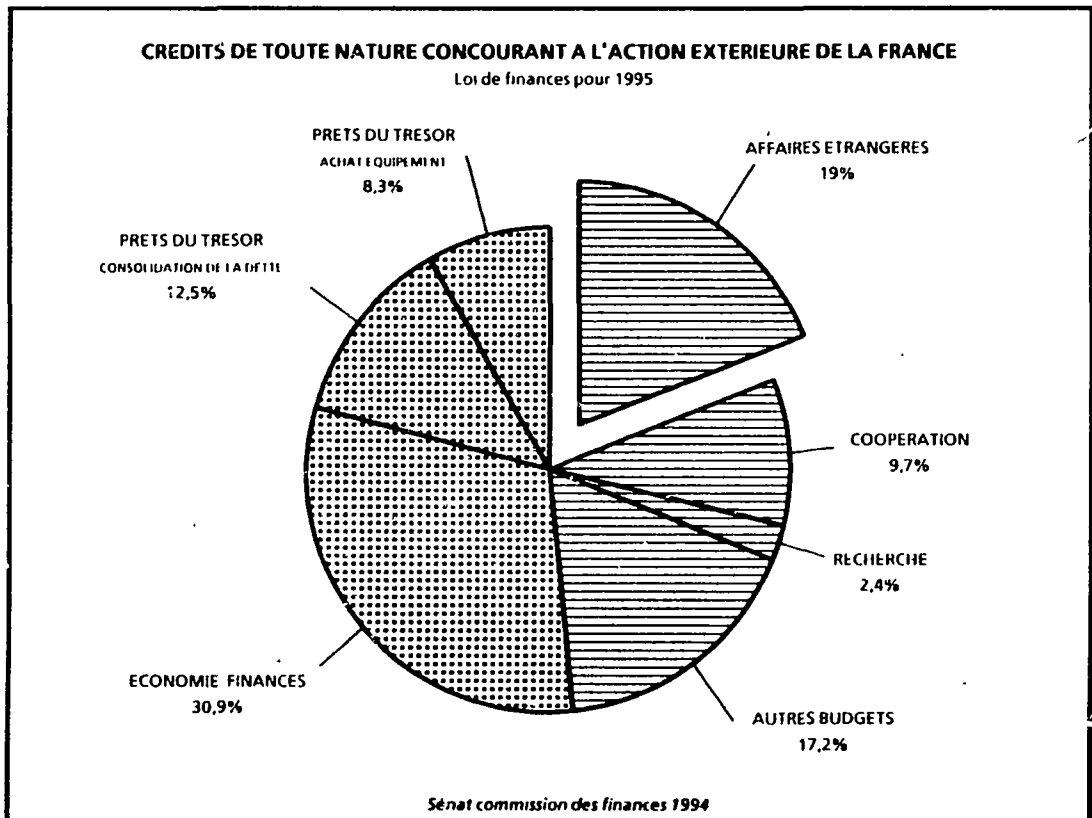
Effet change-prix sur les rémunérations de personnel en poste.....	+ 168,39 MF
Effet change-prix sur les dépenses de fonctionnement à l'étranger.....	+ 114,53 MF
Effet change-prix sur l'AEFE .....	+ 32,96 MF
Effet change-prix sur les contributions internationales .....	+ 194,58 MF
Effet change-prix sur les indemnités de résidence lié à la dévaluation du franc CFA	-14 MF
<b>TOTAL</b> .....	<b>+ 496,46 MF</b>

## 2. Les dépenses d'action extérieure

L'ensemble des crédits d'action extérieure s'élève en 1995 à 77,5 milliards de francs (on observera, pour le regretter, que les données chiffrées, publiées dans les documents budgétaires annexes au projet de loi de finances, révèlent des erreurs de calcul surprenantes de la part des services du budget).

Pour le total des dépenses d'actions extérieures L'erreur de calcul porte en 1994 sur 350 millions de francs. Il convient de lire 76.103 millions de francs et non 76.453 millions de francs. L'erreur de calcul porte en 1995 sur 2.007 millions de francs. Il convient de lire 77.512 millions de francs et non 75.505 millions de francs.

On observera que les seuls comptes spéciaux du trésor (consolidation des dettes, et prêts à la caisse centrale de développement) s'élèvent à 16,39 milliards de francs, soit une somme supérieure au seul budget des Affaires étrangères, qui pourtant incorpore des crédits de fonctionnement, naturellement exclus des prêts du Trésor.

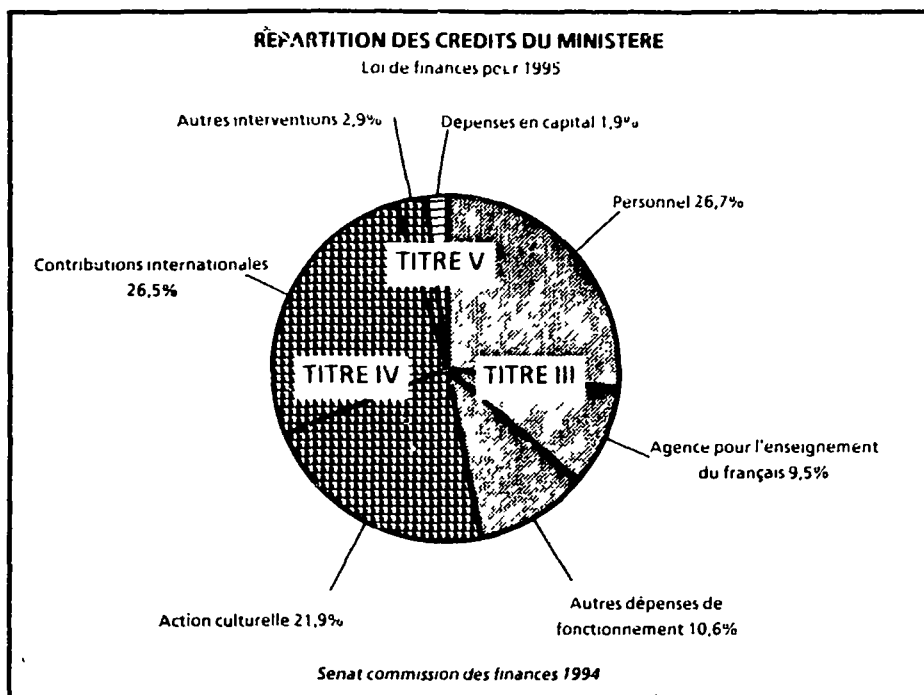




### 3. Détail des crédits

#### a) Répartition des crédits

La répartition des crédits par nature de crédits et par action s'établit comme suit :



**Tableau 4**  
**Budget des Affaires étrangères 1995**  
**Ventilation des crédits par action**

(millions de francs et %)

	Montant LFI 1994	Montant LFI 1995	Part dans le total 1995	Variation 1995/1994
<b>FONCTIONNEMENT :</b>				
01 Administration centrale .....	1.296,8	1.283	8,5 %	- 0,5 %
02 Services à l'étranger .....	3.300,6	3.470,2	22,9 %	+ 5,1 %
<b>Sous-total fonctionnement .....</b>	<b>4.597,4</b>	<b>4.753,2</b>	<b>31,4 %</b>	<b>+ 3,4 %</b>
<b>BUDGET D'INTERVENTIONS :</b>				
03 Relations culturelles .....	5.104,3	5.310,5	35,0 %	+ 4,0 %
04 Actions de politique internationale	3.585,1	3.584,6	23,7 %	--
05 Assistance et solidarité .....	234,7	244,6	1,6 %	+ 4,2 %
06 Traitement et communication de l'information .....	307,3	284,3	1,9 %	- 7,5 %
07 Recherche .....	869,9	966	6,4 %	+ 11,0 %
<b>Sous-total interventions .....</b>	<b>10.101,6</b>	<b>10.390</b>	<b>68,6 %</b>	<b>+ 2,8 %</b>
<b>TOTAL .....</b>	<b>14.699,0</b>	<b>15.143,2</b>	<b>100,0 %</b>	<b>+ 3,0 %</b>

*b) Mesures nouvelles*

Le ministère connaît deux mouvements contraires de grande ampleur : un train de mesures nouvelles positives, à hauteur de 444 millions de francs, et d'importantes mesures d'économies, dans le cadre de la régulation budgétaire, portant sur 151 millions de francs. Le détail de ces mesures est indiqué ci-après.

**Tableau 5  
ECONOMIES**

(millions de francs)

<b>I. CONTRIBUTION A L'EFFORT DE MAITRISE DES DEPENSES PUBLIQUES</b>	
<b>Dépenses de fonctionnement :</b>	
◇ Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger .....	- 30,0
<b>Dépenses d'intervention .....</b>	<b>- 62,0</b>
◇ Desserte aérienne de Strasbourg .....	- 0,7
◇ Coopération de défense .....	- 13,2
◇ Contributions bénévoles (Organismes des Nations-Unies) .....	- 48,1
<b>SOUS-TOTAL I. ....</b>	<b>- 92,0</b>
<b>II. AJUSTEMENT DES DEPENSES DE PERSONNELS</b>	
◇ Ajustement des effectifs entre les services à l'étranger (19 emplois supprimés) et l'administration centrale (21 emplois créés) .....	
<b>SOUS-TOTAL II. ....</b>	<b>- 9,1</b>
<b>III. AJUSTEMENT DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>	
◇ Actions de formation interministérielle .....	- 2,0
◇ Ajustement des dépenses d'informatique .....	- 43,1
<b>SOUS-TOTAL III. ....</b>	<b>- 45,1</b>
<b>IV. AJUSTEMENT DES SUBVENTIONS AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS</b>	
◇ Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger (- 10 emplois d'expatriés + 10 emplois au siège) .....	- 2,8
◇ Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (- 4 emplois) .....	- 1,7
<b>SOUS-TOTAL IV. ....</b>	<b>- 4,5</b>
<b>TOTAL DES ECONOMIES .....</b>	<b>- 150,7</b>

**Tableau 6**  
**MESURES NOUVELLES**

(millions de francs)

<b>I. MOYENS DES SERVICES</b>	
<b>Dépenses de personnel</b> .....	<b>3,75</b>
(Titularisation des agents contractuels de catégorie B, revalorisation des primes...)	
<b>Dépenses de fonctionnement</b> .....	<b>31,86</b>
◇ Ajustement aux besoins et dépenses informatiques	
<b>Subventions aux établissements publics</b> .....	<b>74,7</b>
<i>Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger :</i>	
◇ Revalorisation des rémunérations .....	36,4
◇ Change-prix .....	45,5
◇ Scolarisation des enfants français à l'étranger...	27,0
◇ Ajustement .....	- 35,9
<i>Sous-total AEFÉ</i> .....	<i>73,0</i>
<i>Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides</i> .....	<i>1,7</i>
<b>Dépenses diverses</b> .....	<b>0,4</b>
<b>Dépenses d'investissement (CP)</b> .....	<b>89,9</b>
<b>SOUS-TOTAL I.</b> .....	<b>200,6</b>
<b>II. INTERVENTIONS</b>	
<b>Français à l'étranger</b> .....	<b>2,3</b>
<b>Action culturelle et aide au développement</b> .....	<b>122,9</b>
◇ Francophonie .....	11,0
◇ Action audiovisuelle extérieure .....	46,8
◇ Promotion de la langue française .....	65,1
<b>Action humanitaire et Droits de l'Homme</b> .....	<b>2,0</b>
<b>Budget civil de recherche</b> .....	<b>96,0</b>
<b>Subventions d'investissement (CP)</b> .....	<b>20,0</b>
<b>SOUS-TOTAL II.</b> .....	<b>243,2</b>
<b>TOTAL DES MESURES NOUVELLES</b> .....	<b>443,8</b>

## B. LES MOYENS DES SERVICES

### 1. Evolution générale

Les moyens de fonctionnement du budget des Affaires étrangères représentent 4,75 milliards de francs, en augmentation de 3,4 %. Cette augmentation est très contrastée : les moyens de l'administration centrale régressent de 0,5 %, tant en raison de mesures de transfert internes qui majorent d'autres actions qu'en raison de mesures d'économies, tandis que les moyens affectés aux services à l'étranger augmentent de 5,1 %, principalement en raison de l'effet change-prix.

Hors majoration due à l'effet change, les crédits sont strictement reconduits en francs courants ce qui correspond à des mesures d'économies importantes, liées notamment à la réorganisation des réseaux.

**Tableau 7**

#### Evolution des crédits de fonctionnement

(millions de francs)

Administration centrale		Services à l'étranger	
Budget 1994 .....	1.296,8	Budget 1994 .....	3.300,3
Mesures acquises .....	+ 19,0	Mesures acquises .....	+ 8,8
Organisation des services....	+ 8,3	Adaptation des réseaux (dont 114 emplois supprimés) .....	- 43,8
Situation des personnels .....	+ 7,7	Situation des personnels .....	+ 29,8
Transferts internes .....	- 6,9	Organisation des services .....	+ 9,7
Ajustement aux besoins .....	- 3,8	Ajustement aux besoins (effet prix-change) .....	+ 166,8
		Transferts .....	- 2,7
Dépenses en capital .....	- 38,1	Dépenses en capital .....	+ 0,8
<b>TOTAL .....</b>	<b>- 13,8</b>	<b>TOTAL .....</b>	<b>+ 169,5</b>
<b>Budget 1995 .....</b>	<b>1.283,0</b>	<b>Budget 1995 .....</b>	<b>3.470,2</b>

## 2. Le personnel

Au total, les frais de personnel représentent 4.049 millions de francs, soit 26,7 % du total du budget. Ils augmentent de 226 millions de francs, soit 5,9 %, sous l'effet de plusieurs mouvements contraires.

La majoration des crédits provient :

- de la revalorisation des rémunérations : + 59 millions de francs) ;
- de l'effet change-prix qui majore les indemnités de personnels en poste, soit + 200 millions de francs au total (mesures 02-16-01, 06-10-01, 03-16-03) ;
- de la modification du statut et des indemnités des chiffreurs.

Les diminutions de crédits résultent des économies en personnels renforcées par la mise en oeuvre du schéma d'adaptation du réseau.

La diminution des effectifs est importante puisque le Département aura perdu 302 emplois en cinq ans, malgré les créations d'emplois en 1993 au titre des ouvertures d'ambassades dans l'ex-URSS. Cette réduction est particulièrement sensible dans les services diplomatiques, consulaires et culturels. Ce phénomène s'est accéléré en 1994, le Département s'étant engagé dans un schéma pluriannuel de cinq ans (LFI 1994-1998) de rationalisation de son réseau à l'étranger, dont le principe consiste à réduire le nombre d'agents contractuels expatriés en échange de moyens de fonctionnement accrus et d'un recours plus important aux recrutements locaux dans les postes. La réduction prévue sur cinq ans porte sur 500 contrats de catégorie C (20 % de l'effectif) compensée sur moitié par le recours à des recrutements locaux (250) et la suppression de 110 contrats A et B du réseau culturel.

A noter que pour l'année 1995 l'accent est mis sur la résorption du déficit des postes à l'étranger en personnel d'encadrement (57 ambassades ne disposent que d'un agent A en plus de l'ambassadeur). Seraient ainsi créés au projet de loi de finances pour 1995, 10 emplois de catégorie A et 3 emplois de catégorie B en contrepartie de l'effort substantiel de réduction des effectifs de personnel d'exécution.

Au total, le ministère perdra 133 emplois en 1995, soit 302 emplois en cinq ans.

**Tableau 8**  
**Evolution des effectifs**

	1991	1992	1993	1994	1995
Administration centrale .....	3.012	2.988	2.988	3.048	np
Services diplomatiques, consulaires et culturels .....	5.122	5.067	5.124	4.970	np
Etablissements culturels .....	1.082	1.059	1.059	1.029	np
<b>TOTAL .....</b>	<b>9.216</b>	<b>9.114</b>	<b>9.171</b>	<b>9.047</b>	<b>8.914</b>

### 3. Les autres dépenses de fonctionnement

Hors personnel, les moyens de fonctionnement des services sont stabilisés et se montent à 3.016 millions de francs. La plupart des crédits se trouvent pratiquement reconduits. Les évolutions plus significatives affectant :

#### *a) Les moyens courants des services*

Ils sont globalement reconduits, la hausse des dotations courantes venant en compensation des baisses parfois significatives, portant sur :

- les dépenses informatiques qui diminuent de 10 millions de francs (149,7 millions de francs en 1995 contre 159,1 millions de francs en 1994) en raison de la baisse importante des prix des matériels (les mesures acquises qui permettent la reconduction du parc existant, affichent à elles seules une diminution de 43 millions de francs !... compensées par des mesures nouvelles positives de 33,7 millions de francs).
- les dépenses d'entretien. L'évolution des crédits d'entretien immobilier à l'étranger est gravement préoccupante : 90 millions de francs en 1992, 89 millions de francs en 1993, 66,4 millions de francs en 1994. Le mouvement ne saurait se poursuivre sans risques majeurs pour notre réseau à l'étranger.

*b) Les subventions aux établissements publics sous tutelle*

◆ L'OFPRA (office français pour la protection des réfugiés et apatrides) : les crédits sont fixés à 109,6 millions de francs (contre 107,7 millions de francs en 1994) ;

◆ Les établissements d'enseignement :

➤ l'OUCEFA (office universitaire et culturel français pour l'Algérie) : les crédits sont reconduits à 65,6 millions de francs ;

➤ la subvention à l'AEFE (agence pour l'enseignement français à l'étranger) augmente modérément : les crédits sont fixés à 1,36 milliard de francs, en hausse de 2,5 %.

Ces deux établissements sont présentés dans la deuxième partie du rapport relatif aux actions du ministère.

◆ Le centre de conférences internationales de Paris.

Le budget pour 1995 prend acte de la liquidité du centre décidée en février 1994. La subvention de 32,5 millions de francs inscrite jusqu'à cette année n'est donc pas reconduite. 411 millions de francs auront néanmoins été dépensés à ce titre (*voir encadré ci-après*).

## **Le projet du Centre de conférences internationales de Paris**

Le Président de la République a décidé en 1988 de faire édifier, quai Branly un centre de conférences internationales. Les contestations répétées et les difficultés de financement ont fait avorter ce projet qui a été arrêté le 16 février 1994. L'opération aura néanmoins coûté 415 millions de francs.

### **◆ Le projet et son évolution**

- Le Président de la République a décidé, en 1988, de faire édifier sur le site du quai Branly un Centre de conférences internationales adapté à la nouvelle configuration de l'ONU (180 membres). Un établissement public créé par le décret du 22 décembre 1989, sous la double tutelle du Département et du secrétariat d'Etat aux grands travaux, a été chargé des études préalables et de la réalisation du bâtiment. A l'issue d'un concours d'architecture, le Chef de l'Etat a retenu, le 20 mars 1990, le projet de M. Francis Soler.

- Le projet a soulevé une forte contestation.

Tant de la ville de Paris en raison de son incompatibilité avec le POS, que de celle des associations de riverains et de protection de l'environnement.

Pour surmonter l'opposition de la ville de Paris, l'Etat a mis en oeuvre la procédure de projet d'intérêt général. Cette procédure a été annulée en juillet 1992 par le tribunal administratif de Paris. Le jugement a été infirmé par un arrêt du Conseil d'Etat du 30 octobre 1992 qui a par conséquent reconnu la validité de la procédure de projet d'intérêt général. Toutefois, les travaux et les études engagées ont été interrompus en raison des difficultés de financement de ce projet.

Le parti a été retenu en 1991 de débudgétiser le projet en le finançant par voie d'emprunt, le remboursement étant gagé sur le produit attendu de cessions d'actifs (l'ancien hôtel Majestic, avenue Kléber, et un immeuble libéré par les Finances, rue Croix des petits champs).

La dépression du marché immobilier parisien a remis en cause le montage financier déjà fragile : ainsi, la première tentative d'adjudication publique de l'ancien Hôtel Majestic n'a débouché sur aucune offre à la hauteur du plancher de 1,5 milliard de francs fixé par le service des domaines.

Un dispositif de veille assurant la permanence de la maîtrise d'oeuvre a été mis en place le 24 août 1992. En 1994, le Gouvernement a décidé de renoncer au projet de construction d'un Centre de conférences internationales sur le site du quai Branly. Cette décision a été communiquée officiellement au président de l'établissement public constructeur le 16 février 1994.



La procédure de liquidation a alors débuté : les marchés ont été résiliés, le personnel reclassé, les indemnités au titre de l'interruption des travaux ont été versées. Le décret de dissolution est actuellement en cours.

♦ **Les aspects financiers**

Le coût global du projet, décidé par le Conseil des ministres du 17 avril 1991, était de 2,75 milliards de francs en francs 1990 (enveloppe de 2,5 milliards de francs + 0,25 de provisions pour aléas techniques) soit 3 milliards de francs 1993.

Le financement devant être réalisé par voie d'emprunt, seules les dépenses de fonctionnement ou liées aux démolitions et aux investissements internes à l'établissement public constructeur devaient donner lieu à budgétisation.

Un emprunt a été contracté auprès du Crédit agricole, pour un montant de 215,6 millions de francs. Ce crédit a été remboursé le 30 mars 1994 grâce à l'ouverture, par décret d'avances de 230 millions de francs au titre de la liquidation de l'établissement public, soit 204,4 millions au titre du remboursement et 11,3 millions en application des clauses d'interruption de travaux.

Les dépenses de fonctionnement : une équipe comprise selon les années entre 16 et 40 personnes était chargée de constituer puis défendre le dossier, puis gérer la liquidation. Environ 32,5 millions de francs étaient inscrits à ce titre sur le budget des Affaires étrangères (dépenses de personnel, frais financiers, locaux...).

Ce montant, certainement justifié au moment de la mise en place des structures techniques et financières du projet, et de la mise en oeuvre des procédures de sélection des maîtres d'oeuvre, paraît en revanche bien élevé à partir du moment où l'on savait que le projet n'allait pas se réaliser. La dotation de 1994, soit 32,47 millions de francs, intégralement engagés au 30 juin, paraît même exceptionnellement élevée, alors que la liquidation a été décidée dès février. Sur cette somme, 10,12 millions de francs ont été effectivement dépensés. On observera que 12 millions de francs ont été virés sur l'établissement public pour pallier un éventuel contentieux.

Le tableau suivant récapitule pour le budget des Affaires étrangères les dotations affectées au *chapitre 36-20* (dépense de fonctionnement), et au *chapitre 67-10* (dépense d'investissement) depuis la création de l'établissement public.

(millions de francs)

Dotations	1990	1991	1992	1993	1994	Cumul
<i>Chapitre 36-20...</i>	16	26,71	35,55	32,14	32,47	142,87
<i>Chapitre 67-10...</i>	38	0	0	0	230	268

#### 4. Les dépenses en capital

La dotation accordée aux investissements immobiliers est la plus faible depuis dix ans, soit 250 millions de francs au total. Cette baisse affecte les trois principales actions (administration centrale, services diplomatiques et consulaires, établissements d'enseignement et culturels) de façon inégale.

**Tableau 9**

**Autorisation de programme  
Dotation en lois de finances initiales des principaux postes  
d'investissement immobilier de 1990 à 1995**

(millions de francs courants)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Chapitre 57-10-11 :</i> Administration centrale .....	115	70	60	90	50	12
<i>Chapitre 57.10-30 :</i> Services diplomatiques et consulaires	155	148	160	289	191	133
<i>Chapitre 57.10-60/90 :</i> Etablissements d'enseignement, insti- tuts et centres culturels.....	50	70	140	93	152	90
<b>TOTAL.....</b>	<b>320</b>	<b>288</b>	<b>360</b>	<b>472</b>	<b>393</b>	<b>235</b>

*PS : les crédits destinés au chiffre, au service de presse et d'information ne sont pas compris dans la présentation ci-dessus, ce qui explique la différence entre l'enveloppe totale du chapitre 57-10, soit 250 millions de francs, et l'enveloppe des principaux chapitres.*

La chute est brutale et sans aucun doute excessive.

Quelques ordres de grandeur doivent être rappelés : la seule maintenance du patrimoine existant exige de l'ordre de 200 à 250 millions de francs par an.

Le coût construction de la rénovation d'une nouvelle chancellerie et d'une nouvelle résidence est de l'ordre de 25-30 millions.

Sans compter les travaux de sécurité, les acquisitions de logements, ou les opérations de grande envergure, telles que le regroupement des services français à Berlin, pour lesquelles aucun crédit n'est encore inscrit (cette opération représente un coût minimum de 210 millions de francs, soit 60 millions pour l'acquisition du terrain et 150 millions pour la construction).

Ainsi, la dotation ouverte en 1995 est tout juste suffisante pour couvrir la maintenance et les réparations courantes, hors toute opération nouvelle. Comme le budget prévoit pourtant de nouvelles opérations, cela signifie a contrario que leur financement se fera au détriment de la maintenance du patrimoine existant. Cette évolution paraît très grave.

La sage décision d'annuler la construction du Centre de conférences internationales de Paris représente à court terme, une dépense importante (411 millions de francs) mais aussi une économie substantielle à long terme, puisque le projet était de l'ordre de 3 milliards de francs.

Le dossier de liquidation fait apparaître un reliquat, aujourd'hui inutilisé : sur les 230 millions de francs ouverts en mars 1994, 215 ont été effectivement dépensés au titre des dépenses d'investissement. Sur les 32,57 millions de francs ouverts par la loi de finances initiale de 1994 au titre des dépenses ordinaires, 10, 12 millions ont été effectivement dépensés. **Il apparaît ainsi un reliquat total de 37 millions de francs (15 + 22) qui pourrait judicieusement être utilisé pour financer les dépenses d'entretien du patrimoine.**

**PRINCIPALES OPERATIONS IMMOBILIERES**

**ENVISAGEES EN 1994-1995 A L'ETRANGER**

<b>La Havane</b> (Cuba)	◇ acquisition de la chancellerie et de la résidence, jusque là loués à l'Etat cubain.....	24 MF	(1994-1995)
<b>Erevan</b> (Arménie)	◇ restructuration de l'immeuble acquis en 1991 pour la somme de 11 millions de francs, afin d'y accueillir chancellerie et résidence.....	31 MF	(1994-1995)
<b>Singapour</b> (Singapour)	◇ construction d'une nouvelle chancellerie à Singapour sur un terrain acquis en 1993 pour 19 millions de francs, l'ancienne ayant été expropriée.....	33 MF	(1995)
<b>Stockholm</b> (Suède)	◇ aménagement de la chancellerie.....	30 MF	(1994-1995)
<b>Téhéran</b> (Iran)	◇ reconstruction de la chancellerie, l'immeuble abritant l'actuelle chancellerie n'offrant ni possibilité de rénovation, ni garantie contre les risques sismiques.....	33 MF	(1995-1996)
<b>Rome</b> (Italie)	◇ reconstruction d'un nouveau bâtiment pour le lycée chateaubriand. Le dossier évolue depuis 1989.....	210 MF	(1989-1995)
<b>Francfort</b> (RFA)	◇ construction d'un nouveau lycée français à Francfort.....	35 MF	(1995-1996)
<b>Le Caire</b> (Egypte)	◇ reconstruction du centre culturel récemment transféré du patrimoine de l'Education nationale à celui des Affaires étrangères.....	22,5 MF	(1994-1995)
<b>Tunis</b> (Tunisie)	◇ extension du centre culturel.....	50 MF	(1994-1995)
<b>Ankara</b> (Turquie)	◇ acquisition d'un terrain (1994-1995) pour la construction d'une école primaire et secondaire	30 MF	(1995-1997)

## C. LA GESTION DES CREDITS

### 1. L'exécution du budget 1994

#### a) Le budget révisé pour 1994

Le budget voté pour 1994 s'élevait à 14.648 millions de francs. Trois arrêtés d'annulation sont intervenus : 63,07 millions de francs en mars, 269,06 millions de francs en septembre, 90 millions de francs en novembre, soit une annulation globale de 422,12 millions de francs, soit 2,87 % du budget initial. De surcroît, un gel des crédits a été décidé en mai 1994 de 230 millions de francs.

Ces modifications ont été concentrées sur quelques chapitres : contributions bénévoles, assistance militaire...

En revanche, le ministère a bénéficié de trois ouvertures de crédits par décret d'avances des 30 mars et 29 septembre 1994, l'une de 230 millions de francs au titre de la liquidation du Centre de conférences internationales de Paris, l'autre de 45 millions de francs pour l'action humanitaire au Rwanda et les mesures de sécurité en Algérie, le collectif comporte enfin une ouverture de 617 millions de francs.

Globalement, le budget révisé se monte à 15.166 millions de francs.

#### b) Les difficultés liées aux annulations de crédits

Tous les observateurs sont unanimes pour déplorer la fréquence, pour ne pas dire l'habitude des annulations de crédits. Le rapport de la Cour des comptes et le "*rapport Picq*" sur l'Etat et la France publiés en 1994 rejoignent les constats amers de la Commission, qui ne peut que déplorer à nouveau les nouvelles annulations intervenues en 1994 (voir-ci-dessus).

**Tableau 10**  
**Annulations de crédits**

(millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994 (*)
LFI .....	11.871	13.136	14.094	14.872	14.698
Annulations .....	137	458	78	815	422
% .....	1,1	3,49	0,5	5,48	2,87

(\*) au 1er octobre 1994.

Ces annulations appellent en effet un jugement sévère. S'il est vrai que ces annulations sont souvent compensées par des ouvertures de crédits, le seul calcul du solde entre ouvertures et annulations, par hypothèse positif, ne suffit pas à atténuer les craintes.

Ouvertures et annulations par définition, ne portent pas sur les mêmes dépenses. S'il est souhaitable de majorer telle ou telle dépense, pour des raisons liées à l'urgence (action humanitaire au Rwanda), ou à des considérations politiques (mesures de sécurité en Algérie), les annulations, pour leur part, ôtent une large part de crédibilité à l'action des pouvoirs publics, notamment dans le domaine international. C'est le cas en particulier pour une nouvelle annulation de 48 millions de francs sur les contributions bénévoles, soit 8 % de la loi de finances initiale.

La Cour des comptes relève à ce propos que *"les procédures de régulation et d'annulation de crédits ont des effets particulièrement gênants sur le déroulement des projets de coopération culturelle, scientifique et technique, dans des domaines où l'action est en général pluriannuelle et dès lors que des engagements financiers ont été pris envers des Etats étrangers"*. De telles pratiques pourraient d'ailleurs aboutir à favoriser une surprogrammation que la Cour critique par ailleurs.

Le rapport Picq sur l'Etat en France dénonce lui aussi la régulation budgétaire, qui a des effets beaucoup plus sensibles sur le ministère des Affaires étrangères ou le ministère de la Coopération que sur les autres : *"toute économie sur leurs crédits entraîne une perte de substance de leur action internationale"*.

Ce phénomène est d'ailleurs régulièrement dénoncé par votre Commission, qui souhaite que la création récente du *"Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger"* puisse vérifier le respect des engagements pris.

## **2. Le rapport de la Cour des comptes**

### *a) Observations liminaires*

➤ Le rapport de la Cour des comptes doit être apprécié avec mesure. Certaines critiques avaient déjà été formulées par votre rapporteur. C'est le cas des subventions versées aux associations : la Cour se plaint de ne pas avoir la liste des associations subventionnées et le montant qui leur a été accordé. Une fois n'est pas coutume, le rapporteur spécial de la Commission des finances

apparaît mieux loti puisque le ministère lui adresse chaque année ce document. Document d'ailleurs riche d'enseignement qui illustre notamment des soutiens publics : 45 millions versés à deux ans à *"la fédération nationale des francs et franches camarades"*... soutien ponctuel aux *"associations de solidarité des travailleurs immigrés"* d'Arles ou d'Issy-les-Moulineaux, à l'*"association des grandes orgues de Chartres"*, l'*"institut de la Nièvre pour la nouvelle Europe"*... etc.

La liste serait longue des associations, maisons de la culture, foyers éducatifs, clubs sportifs subventionnés par le ministère des Affaires Etrangères dont le but et la vocation n'ont qu'un rapport ténu, voire inexistant avec l'action du ministère des Affaires étrangères.

Comme les années précédentes, votre commission exprime le voeu que les modalités d'attribution de ces subventions obéissent à des critères de transparence.

La Cour dénonce également la pratique des surclassement accordés aux agents en déplacement.

Depuis longtemps déjà, les agents des catégories A ne bénéficient plus de billets de voyage en 1ère classe. La décision de faire voyager les agents en classe économique avait été l'objet de négociations avec le ministère du Budget à la fin des années 1970. L'accord intervenu prévoyait que les agents des catégories A ne bénéficieraient plus de voyages en 1ère classe mais qu'ils bénéficieraient d'un plus grand nombre de billets gratuits pour leurs congés.

Le résultat pratique est que les agents ne bénéficient pas d'un plus grand nombre de voyages mais qu'ils ne voyagent plus en 1ère classe ni en classe affaires.

Avec la politisation croissante des nominations survenues après le décès du Président Pompidou, la direction du personnel ne pouvait plus assurer une gestion rationnelle du personnel et ne pouvait plus en particulier prendre en compte la situation familiale des agents.

Il était urgent de pallier aux inconvénients de la situation actuelle. Une première solution aurait été d'accorder aux agents des billets gratuits et aux agents chargés de famille des billets gratuits pour eux-mêmes et leur famille, et de prendre en compte non seulement les congés d'été mais les vacances scolaires.

La réforme du quai d'Orsay, décidée fin 1993, comporte une mesure qui sans toucher directement au régime des voyages, a des effets équivalents. En effet, l'arrêté du 15 décembre 1993 fixe une nouvelle liste de postes à temps de séjour réduit ; ainsi pour 100 pays, la durée de séjour est ramenée à 10 mois, ce qui a pour conséquence que les agents ont un billet tous les 10 mois.

Un effort louable a donc été fait pour améliorer la situation des agents. Votre commission considère toutefois qu'il faut prendre davantage en compte la situation familiale.

Si le ministère ne prend pas en compte le fait que les agents ne rejoignent pas leur poste en bateau mais utilisent l'avion, s'il ne prend pas en compte les mesures adoptées par les grandes entreprises privées, les diplomates mariés et ayant à leur charge des adolescents accepteront de moins en moins de servir dans des postes lointains et difficiles.

#### *b) Le contenu du rapport*

**Les rapports publics de la Haute juridiction constituent des documents de référence, auxquels votre Commission attache la plus grande importance et le plus grand intérêt.**

La Cour des comptes a procédé au cours des quatre dernières années à une douzaine de contrôles sur le fonctionnement et la gestion des crédits du ministère des Affaires étrangères. Elle publie dans son rapport de 1994 une synthèse unique des résultats des investigations. Pour la plupart, ses conclusions rejoignent les observations formulées par votre Commission. Les errements dénoncés, qui pour la plupart portent sur la gestion 1990-1993 rendaient indispensables les mesures de réorganisation décidées en septembre 1993. Encore ces mesures doivent-elles être accompagnées d'une formation et surtout d'une sensibilisation des hommes, dans la mesure où la Cour relève -hélas avec pertinence- "*une tradition ancienne du ministère le portant à ne pas s'intéresser suffisamment à la gestion administrative et financière*".

Outre des observations de fond sur l'organisation même de l'action diplomatique (*voir ci-après*), le rapport de la Cour des comptes de 1994 contient de très nombreuses observations sur la gestion des crédits dont il est proposé de rendre compte.



**EXTRAITS ET COMMENTAIRES  
DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES DE 1994,  
portant sur la gestion des crédits  
du ministère des Affaires étrangères**

◆ **La surprogrammation**

*"Cette surprogrammation provient des engagements plus ou moins solennels pris par les autorités politiques, par les ambassadeurs, voire par les services, sans qu'on se soit soucié de savoir si les crédits nécessaires pourraient être engagés. Aucune liaison suffisante n'existant entre les autorités qui engageaient l'Etat et les services financiers".*

◆ **Les marchés publics**

Dans ce domaine, les irrégularités sont nombreuses. La Cour relève que contrairement au code des marchés publics *"la quasi-totalité des marchés passés par la DGRCST ont été passés sans recours à la concurrence"*. De surcroît, la direction a parfois fractionné sa commande pour soustraire le dossier à l'examen de la commission spécialisée de marché. De nombreuses prestations ont été exécutées avant notification des marchés. Dans certains cas, les prestations ont même été entièrement réalisées avant la passation des marchés. La Cour a pris note de mesures destinées à remédier à ces irrégularités.

◆ **La gestion des frais de réception et de voyages exceptionnels (chapitre 34-03)**

La Cour relève une sous-estimation systématique qui rend nécessaire à la fois des transferts de crédits en provenance du budget des charges communes et des abondements en cours d'année, qui peuvent atteindre 2 fois ½ la dotation initiale. Ce décalage est d'autant plus curieux que ce chapitre a pour objet de financer les dépenses exceptionnelles (déplacement du Chef de l'Etat et du Chef du Gouvernement à l'étranger, visites des chefs d'Etat et de gouvernement étrangers, conférences internationales) qui quoique exceptionnelles sont normalement prévues longtemps à l'avance. La Cour relève que les crédits pour dépenses exceptionnelles financent en réalité toutes les dépenses liées à ces voyages tels les dépenses d'entretien, ou de restauration d'immeubles.

Contrairement aux cas précédents, votre Commission ne peut relever aucune amélioration sur ce point. Le montant de la dotation de ce chapitre, soit 113 millions de francs n'a pas varié depuis trois ans. Ces dépenses sont systématiquement dépassées.

**Crédits de frais de réception et de voyages exceptionnels (chapitre 34-03)**

1989		1990		1991		1992		1993		1994	1995
LFI	réalisé	LFI	réalisé	LFI	réalisé	LFI	réalisé	LFI	réalisé		
109	383	100	391	100	np	103	185	113	120	113	113

Cette sous-évaluation serait doublée d'une gestion défailante, dans la mesure où l'organisation de conférences internationales se déroule *"dans une perpétuelle urgence"*, qu'entraîne d'importants surcoûts. Ce fut le cas pour le sommet de l'Arche en 1989, la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe en 1990, et les sommets de La Baule et de Strasbourg.

♦ **Les dépenses de cabinet**

La gestion des dépenses de cabinet relèvent d'une note du 16 octobre 1947 du directeur de cabinet du ministre des Finances d'alors, actualisée par une lettre du ministre du Budget du 19 juillet 1991. Cette note autorise le ministre à justifier les dépenses de réception par simple certificat. En réalité, cette enveloppe, en espèces (18,3 millions de francs en 1990) servant à régler des dépenses en espèces *"dont ni la nature ni les bénéficiaires n'ont pu être identifiés"*. Cette irrégularité a été déférée à la Cour de discipline budgétaire.

♦ **Les frais de déplacement (chapitre 34-90)**

Ce chapitre est consacré aux déplacements des agents du département et de ceux des autres ministères hors du territoire (frais de missions et de transport) ainsi qu'aux frais de déménagement des agents en poste à l'étranger et les frais de courrier et de valise diplomatique. 209 millions de francs ont été affectés en 1991, 274 milliards de francs en 1995.

La réglementation des frais de mission repose sur le principe d'une indemnité journalière forfaitaire, qui exclut par conséquent tout remboursement des frais réels. La Cour relève toutefois certaines dérogations surprenantes. C'est ainsi que *"les membres des délégations présidentielles cumulent depuis 1989 la prise en charge de leur hébergement et la perception d'indemnités journalières intégrales"*. Quant aux frais de représentation, ils sont devenus avec le temps des indemnités forfaitaires pour les déplacements du ministre des Affaires étrangères lesquels ont bénéficié, en outre, parfois très largement de moyens de transport du GLAM, y compris pour leurs voyages en métropole.

Il y a dans ce domaine *"une grande confusion dans la gestion budgétaire et comptable"*.

♦ **Le logement des agents à l'étranger**

Pour la Cour, la politique d'aide au logement apparaît *"inégalitaire, coûteuse et incohérente"*... La distorsion majeure résulte de ce que certains agents sont logés par l'administration et d'autres ne le sont pas ; en outre, la *"prise de bail"* (c'est-à-dire la prise en charge des loyers par l'Etat) est déclenchée lorsque le taux d'effort contributif est de 35 % ; les agents ont donc intérêt à rechercher des logements coûteux pour obtenir la prise en charge. Pour la Cour *"la nécessité de réintroduire clarté et équité dans le système d'aide au logement des agents servant à l'étranger justifierait une profonde remise en cause du mécanisme actuel"*.

## II - LES ACTIONS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

### A. L'ORGANISATION DE L'ACTION EXTERIEURE

La critique sur l'organisation de l'action internationale de la France est ancienne et rituelle, et a pour origine le constat sur la dispersion des structures de représentation de la France à l'étranger.

Dès 1988, notre collègue Josy Moïnet, rapporteur du budget des Affaires étrangères, dénonçait cette situation et s'appuyant -déjà- sur le rapport de la Cour des comptes :

*"L'organisation administrative est caractérisée par une dispersion des structures, et par un certain cloisonnement des services tous deux dommageables à la représentation de la France à l'étranger et au bon fonctionnement du ministère.*

*Le ministère observe, à défaut de pouvoir faire autre chose, le développement des "mini quais d'Orsay" dénoncés par le rapport Viot, en 1987*

*Cette pratique conduit peu à peu à un démembrement de la gestion de l'action internationale : à terme il ne resterait plus au ministère des Affaires étrangères et à son représentant, l'ambassadeur, que la représentation symbolique de l'Etat français et la coordination -peu aisée sans doute- d'un ensemble de services extérieurs relevant d'autres administrations".*

**Tableau 11**

Représentation française à l'étranger (1)

Ministère des Affaires étrangères	Ministère de l'Economie et des Finances	Ministère de la Défense	Ministère de l'Intérieur	Ministère de la Coopération	Ministère du Tourisme	Autres (DATAR, PTT...)
48 %	27 %	11 %	3 %	3 %	3 %	5 %

(1) Hors établissements culturels, d'enseignement et les services à l'étranger des établissements publics (ORSTOM, CIRAD, CNRS, etc...).

Dès 1988, la Cour des comptes déplorait "une organisation interne de plus en plus complexe et à des cloisonnements nuisibles au bon fonctionnement de l'ensemble".

Le rapport de 1994 dresse un bilan -négatif- des expériences de coordination et critique la division "champ - hors champ", ministère de la Coopération - ministère des Affaires étrangères.

Sur le premier point, la Cour note que :

*"Périodiquement, les pouvoirs publics sont tentés de mettre en place des structures spécifiques pour accélérer la solution d'un problème ou mieux coordonner certaines actions. C'est ainsi qu'en 1990 a été créée la mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale (MICECO), destinée à animer et coordonner les actions de coopération avec les pays d'Europe de l'Est...*

*Cette nouvelle structure, qui disposait d'un personnel plus important que celui de la sous-direction compétente du ministère, semble avoir posé plus de problèmes qu'elle n'en a résolus. (...)*

*Même si la création de la MICECO a contribué à dynamiser l'action de la France, la coexistence de cette structure parallèle avec les services du ministère des Affaires étrangères a abouti à un système de double commande pour toutes décisions, a suscité des conflits et souvent alourdi les procédures. Tirant les leçons de cette expérience, le Gouvernement a décidé, en janvier 1994, de réintégrer cette mission dans les structures de la DGRCSST, puisque cette structure interministérielle avait fini par ne coordonner que les seules actions du ministère des Affaires étrangères".*

Quant à la répartition "champ - hors champ", tant le rapport de la Cour des comptes que celui sur l' "Etat en France" ont une vision particulièrement critique.

<b>Rapport Picq</b> (extrait)	<b>Rapport de la Cour des comptes</b> octobre 1994 (extrait)
<p><i>"Dans l'organisation actuelle, l'aide au développement est partagée entre trois ministères : le ministère de la Coopération pour les pays dits du "champ", le ministère des Affaires étrangères pour les pays "hors champ" et le ministère de l'Economie pour la gestion de l'essentiel des crédits. (...)</i></p> <p><i>Quant à la distinction "champ/hors champ", elle est source d'effets pervers : la France consacre autant de moyens à la coopération avec le Togo qu'avec l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Et ce n'est pas la conséquence d'un choix politique, mais un effet de l'inertie des structures et des procédures administratives".</i></p>	<p><i>"La séparation des rôles avec le ministère de la Coopération nuit à l'efficacité, comme la Cour a pu le constater pour la mise en oeuvre de la politique audiovisuelle extérieure, où chaque ministère a un champ d'intervention propre et finance les mêmes médias".</i></p>

Sur la forme, votre rapporteur entend rappeler, en parfaite cohérence avec l'éminent rapporteur du budget de la Coopération, M. Michel Charasse *"que la répartition des compétences au sein du Gouvernement relève des seules prérogatives du Président de la République agissant sur proposition du Premier ministre (article 8 de la Constitution). Il n'appartient donc pas à des fonctionnaires, même rassemblés au sein d'un comité de réflexion, de se prononcer es qualités à ce sujet, ni d'apprécier le bien-fondé d'une politique qui, à travers un ministère spécifique, vise à préserver et à faciliter nos relations privilégiées avec les pays africains"*.

Néanmoins, sur le fond, votre rapporteur considère avec son collègue que *"les mêmes compétences ne peuvent être exercées dans les mêmes pays par deux ministères différents sans entraîner des dysfonctionnements fâcheux pour l'image de marque de la France à l'étranger. Tel est le cas pour la politique audiovisuelle extérieure, ainsi que le souligne à juste titre la Cour des comptes dans son dernier rapport"*.

Votre rapporteur, à de nombreuses reprises, a eu l'occasion de constater tant les inconvénients de ce partage hérité de l'époque coloniale que les erreurs de gestion, notamment dans l'aide au développement. Il souhaite que puisse être sérieusement étudiée la recommandation du rapport Picq.

#### **La recommandation du rapport Picq**

*Supprimer la distinction "champ/hors champ" et rapprocher les services du ministère de la Coopération du ministère des Affaires étrangères. Le traitement de tous les pays par le même ministère doit permettre une meilleure définition des priorités, une allocation plus rationnelle des moyens et plus de souplesse pour d'éventuelles réorientations. Il apparaît souhaitable, toutefois, de maintenir dans la composition du gouvernement un ministère de la Coopération, délégué auprès du ministre des Affaires étrangères. Ce maintien est indispensable vis-à-vis de nos partenaires africains, qui risqueraient sinon d'interpréter cette amélioration des structures administratives comme un signe de désintérêt de la France à leur égard.*

M. Camille Cabana, au cours de l'examen en commission du projet de budget s'est lui aussi vivement intéressé à cette question et souhaite que le Parlement relaye les critiques formulées par différentes institutions et envisage des réformes sur ce point (*voir ci-après examen en commission en annexe*).

## B. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

### 1. Evaluation générale

Toutes contributions confondues, contributions obligatoires ou bénévoles et contributions aux organismes de recherche, la participation de la France aux organisations internationales s'élève à 4.012 millions de francs, soit 26,4 % du total du budget. L'ensemble progresse de + 3,6 % par rapport à 1994 soit + 139 millions de francs.

Ces contributions se répartissent comme suit :

**Tableau 12**

**Les contributions du ministère des Affaires étrangères  
aux organisations internationales**

*(millions de francs)*

	<b>Organisations non scientifiques</b>	<b>Organisations scientifiques</b>	<b>Total</b>	<b>Variations 1995/1994</b>
Contributions obligatoires	2.619	841	3.460	+ 5,7 % <sup>2</sup>
Contributions volontaires .	549	3	552	- 8,0 %
<b>TOTAL.....</b>	<b>3.168</b>	<b>844</b>	<b>4.012</b>	<b>+ 3,6 %</b>

La France contribue à plus de 150 organisations internationales. Les deux tiers à titre obligatoire, un tiers à titre bénévole. Les versements sont très variables : les contributions à l'ONU (à titre obligatoire), et au programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) dépassent chacune 300 millions de francs. La France verse à titre obligatoire, 10 contributions supérieures à 100 millions de francs et à titre facultatif 10 contributions supérieures à 10 millions de francs.

**Tableau 13**

**Dix premières contributions internationales - hors recherche en 1994**

(millions de francs)

Contributions obligatoires		Contributions bénévoles	
ONU.....	357,6	PNUD (programme des Nations-Unies pour le développement).....	304
FORFRONU (Yougoslavie) .....	228	HCR (Haut Commissariat aux Réfugiés).....	56
Conseil de l'Europe.....	161,4	UNICEF .....	55
ONUSOM (Somalie) .....	55,9	Programme alimentaire mondial ...	23
OTAN.....	160	Centre International pour l'Enfance	24
FAO (agriculture et alimentation) ..	137,7	UNRWA (réfugiés Palestine).....	18
OMS (santé).....	119	OMS (programme complémentaire)	15,7
OCDE.....	103,4	FENU (équipement Nations-Unies)	11,3
ESO (recherches astronomiques hémisphère australien) .....	103	FNUDI (département industriel)	12

Les axes essentiels de notre action multilatérale sont l'aide au développement économique, l'action humanitaire et sociale et l'action en faveur de la santé.

L'aide au développement économique, qui représente près de 67 % de l'enveloppe, soit environ 398 MF, va, pour 82 %, au PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). L'action humanitaire est devenue un champ majeur de l'action extérieure de la France. Nous avons donc accru notre participation aux programmes des institutions onusiennes à but humanitaire dont les besoins s'accroissent à travers le monde et couvrent notamment des régions avec lesquelles nous avons des liens étroits (Indochine, Yougoslavie) et des thèmes qui recoupent nos priorités nationales : aide au retour (HCR), protection de l'enfance... Les crédits d'action humanitaire et sociale représentent 162 millions de francs.

Au total, le poids des contributions internationales est considérable, puisqu'il représente depuis deux ans plus du quart du budget des Affaires étrangères.

**Tableau 14**

**Evolution des contributions internationales  
dans le budget des Affaires étrangères**

(millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Contributions obligatoires .....	2.335	2.755	2.778	3.273	3.460
Part dans le budget .....	17,8 %	19,5 %	18,7 %	22,3 %	22,85 %
Contributions bénévoles .....	545	645	696	600	552
Part dans le budget .....	4,1%	4,5 %	4,7 %	4,1 %	3,65 %
<b>Total contributions .....</b>	<b>2.878</b>	<b>3.400</b>	<b>3.474</b>	<b>3.873</b>	<b>4.012</b>
Part dans le budget .....	21,9 %	24,1 %	23,4 %	26,4 %	26 %

**2. Appréciation**

Le poids considérable que représente désormais les contributions internationales ne va d'ailleurs pas sans difficulté car cette évolution confère une rigidité croissante du budget des affaires étrangères qui se transforme ainsi peu à peu en budget de redistribution.

Cet handicap, d'ordre budgétaire, ne saurait cependant tempérer les avantages politiques que l'on peut attendre d'une politique ambitieuse en matière de contributions internationales.

L'année dernière, votre commission avait souhaité attiré l'attention des pouvoirs publics sur l'évolution hésitante de la politique française en matière de contributions internationales, et notamment de contributions bénévoles. L'effort global, dans cette matière est modeste : nous nous situons globalement au 12ème rang des contributions en 1993, le niveau des contributions volontaires est ainsi très inférieur à celui de nos contributions obligatoires, ce qui est particulièrement regrettable dans la mesure où la France est membre permanent du Conseil de Sécurité. Alors que nous nous situons au 3ème rang mondial pour l'aide publique au développement, nous consacrons moins de 2 % du montant de notre APD au système des Nations-Unies, contre 6,4 % pour l'Italie, 7,2 % pour les Etats-Unis, 18 % pour la Suède, par exemple.



Comme le soulignait déjà notre commission en 1993, cette faiblesse est non seulement regrettable, mais aussi paradoxale, ne serait-ce qu'en raison des effets multiplicateurs de l'action multilatérale. Ainsi, même s'il faut être prudent sur la notion de "taux de retour" (ratio de fournitures national, expertises achetées par une organisation à un Etat rapporté à la contribution qu'il lui verse), le taux de retour du PNUD, qui est le principal bénéficiaire des contributions bénévoles, est excellent, de l'ordre de 115 % en moyenne.

Cet argument paraît renforcé par la connaissance précise des axes de l'action multilatérale bénévole : à savoir aide au développement économique, l'action humanitaire, la santé, trois domaines où la France a un savoir et un savoir faire réputés.

Ces doutes ne sont pas levés cette année. En effet, confronté à des impératifs budgétaires, le ministère des Affaires étrangères n'a pas confirmé cette année, les espoirs de redressement engagés.

Après les importantes annulations budgétaires intervenues en 1993 (94,58 millions de francs sur un total prévu en LFI de 608 millions de francs), le budget pour 1994 avait permis une remise à niveau satisfaisante.

Hélas, les contributions bénévoles ont été à nouveau amputées de 8 % au cours de l'exercice budgétaire 1994 par les annulations de crédits : le projet de loi de finances pour 1995 ne fait que reconduire la dotation de 1994 sur cette base diminuée.

## **C. LES ACTIONS EN DIRECTION DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

### **1. L'enseignement français à l'étranger**

L'enveloppe globale consacrée à l'enseignement français à l'étranger -hors alliances françaises- représente 1.432 millions de francs, soit 9,5 % du budget total, en augmentation de 2,4 %. Cet enseignement est pour l'essentiel dispensé par l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Il faut également noter le rôle de l'office universitaire et culturel français pour l'Algérie (OUCFA).

a) *L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)*

L'Agence recevra en 1995, 1.366,5 millions de francs, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à 1994.

L'évolution des crédits s'établit comme suit :

(millions de francs)

Dotation AEFE 1994 .....	1.332,6
Economies .....	- 30
Reformation des effectifs (- 67 postes) .....	- 50,2
Reformation des effectifs (+ 67 postes)	+ 39
Revalorisation des rémunérations .....	+ 36,4
Effet change .....	+ 33
Bourses .....	+ 27
Ajustement .....	- 23,4
Repositionnement géographique .....	- 2,8
<b>Dotation AEFE 1995</b>	<b>1.366,9</b>

Cette évolution appelle cinq observations :

➤ La majoration des crédits provient pour l'essentiel de l'effet change-prix, ce qui ne correspond pas à une véritable augmentation des moyens, mais simplement au maintien des dotations.

➤ Le "*repositionnement géographique*" permettant une économie de 2,8 millions de francs, est lié à la suppression de dix postes à l'étranger, compensée par la création de dix postes en métropole. Ce "*repositionnement*" ne peut être considéré comme une amélioration de notre capacité d'enseignement à l'étranger.

➤ Dans son rapport public de 1994, la Cour des comptes, note que l'AEFE "*rencontre de sérieuses difficultés pour atteindre son régime de croisière (...). Cet effort de réorganisation qui s'est poursuivi dans un climat difficile -trois directeurs en trois ans- est, sur le plan budgétaire et comptable, loin d'être achevé et la Cour ne peut que constater l'incapacité persistante à présenter, dans un compte unique, l'ensemble des dépenses des établissements scolaires du réseau français, ce qui constituait pourtant un des objectifs de la réforme*".

➤ L'augmentation des bourses à hauteur de 50 millions de francs a été annoncée à plusieurs reprises et figure même dans les réponses au questionnaire budgétaire. Votre commission relève toutefois que le "*renforcement des actions en faveur de la scolarisation des enfants français à l'étranger*" (intitulé budgétaire des "*bourses*") n'est doté que de 27 millions de francs de mesures nouvelles (action 03.16-03) et que le solde, soit 23 millions de francs, doit être budgété.

➤ Enfin, cette évolution très limitée du budget de l'AEFE est corrélée avec celle des crédits d'investissement qui diminuent très sensiblement. Les dotations, qui avaient bondi en 1994, sont ramenées à 35 millions de francs en 1985 en autorisations de programme (18 millions de francs en 1993, 102 millions de francs en 1994) et 25 millions de francs en crédits de paiement (19 millions de francs en 1993, 74 millions de francs en 1994).

*b) L'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie (OUCFA)*

La dotation accordée en 1994 à l'OUCFA sera reconduite en 1995, en francs courants, soit 65,6 millions de francs, afin d'être en mesure d'assurer le redémarrage des différentes missions de l'établissement, si la situation politique en Algérie le permet.

En effet, alors que les effectifs des élèves s'étaient stabilisés autour de 1.400 élèves, dont un tiers de français, les événements de la fin 1993 ont provoqué de nombreux départs, et la population scolarisée s'est réduite de moitié.

Seul le dispositif d'enseignement a été resserré puisque seul le lycée d'Alger était maintenu début 1994, les autres établissements étant fermés. Au sein du lycée, seuls les cours des premières et terminales ont été maintenus en fin d'année scolaire. Dans le même temps, des mesures de sécurité ont été adoptées, pour un montant de 6,18 millions de francs.

En dépit de la chute du nombre d'élèves et du rapatriement d'une partie du corps enseignant, les dépenses en personnel sont restées à un niveau élevé du fait du renchérissement des primes d'expatriation, de l'indemnité de licenciement des personnels non titulaires, et du maintien des personnels en position de congé spécial.

Pour 1995, les perspectives sont dépendantes de l'évolution de la situation politique et des conditions de sécurité en Algérie.

## 2. L'assistance aux Français de l'étranger

Les crédits atteignent 123 millions de francs (soit + 6,5 % par rapport à 1993). C'est l'une des plus forte hausse du budget 1995, témoignant de l'attention croissante aux expatriés. Ces crédits sont répartis comme suit :

**Tableau 15**  
Assistance aux Français de l'étranger

(millions de francs)

Rubrique	Chapitre	1992	1993	1994	1995
Assistance aux Français en difficulté ..	46.94 art. 11	75,7	78,71	91,7	98,6
Subventions aux organismes d'aide et d'assistance .....	46.94 art. 12	3,18	3,18	3,28	3,18
Fonds de secours-aides exceptionnelles	46.94 art. 13	0,56	0,46	0,46	0,46
Sécurité des français à l'étranger .....	46.94 art. 14	2,4	1,86	2,05	2,05
Entretien des cimetières français.....	46.94 art. 15	1,8	1,8	2	2,35
CSFE .....	46.94 art. 20	7,2	8,80	10,11	9,7
Emploi et formation professionnelle des français à l'étranger .....	46.94 art. 31	2,3	3,28	3,28	3,88
Accueil et information des français à l'étranger (ACIFE) .....	46.94 art. 32	2,88	2,79	3	3
<b>TOTAL.....</b>		<b>95,9</b>	<b>100,9</b>	<b>115,8</b>	<b>123,3</b>

## D. LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES

### 1. Mesure générale

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) se montent au total à 5,35 milliards de francs, soit 35,3 % du total du budget. Les seuls crédits d'intervention (chapitre 42-10) sont de 3,32 milliards de francs et représentent 62 % du total du budget de la direction générale.

Tant les crédits totaux que les crédits d'intervention connaissent une augmentation sensible par rapport à 1994, soit année au cours de laquelle les dotations avaient, il est vrai, été sensiblement amputées par rapport à la loi de finances initiale pour 1993.

Les crédits s'établissent comme suit :

**Tableau 16**

**Crédits de la DGRCSST**

	1991 LFI	1992 LFI	1993 LFI	1994 LFI	1995 PLF
Total DGRCSST .....	4.979	5.284	5.502	5.141	5.346
dont : Titre IV (interventions) .....	(3.160)	(3.342)	(3.531)	(3.157)	(3.321)
Part de la Direction générale dans le budget du Département.....	38,1 %	37,5 %	36,9 %	35 %	35,3 %

L'action de la Direction générale est répartie entre différents programmes :

- l'action en faveur de la francophonie (article 10) ;
- l'action audiovisuelle (article 30 pour l'essentiel) ;
- coopération scientifique et technique (articles 52, 53, 61, 64 et 65) ;
- la coopération culturelle et linguistique (articles 21, 22, 23 et 66).

Les mesures nouvelles portent principalement sur les postes suivants :

- ◇ effet change ..... + 42,0 millions de francs
- ◇ audiovisuel ..... + 46,8 millions de francs
- ◇ promotion de la langue française + 70,6 millions de francs
- ◇ action francophone ..... + 11,0 millions de francs.

## **2. L'audiovisuel et la direction de la communication**

### *a) Le plan quinquennal*

L'audiovisuel, moyen privilégié de diffusion de la langue, de la culture, de l'évolution des idées, des sciences et des techniques est devenu un élément essentiel et significatif de la politique de présence d'un pays à l'étranger.

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. L'année 1995 sera donc la deuxième année d'application de ce plan quinquennal. Une réflexion à long terme paraissait en effet indispensable, car sans nier l'importance stratégique de l'action audiovisuelle, votre rapporteur pouvait craindre une certaine dilution des actions et une mauvaise appréciation des résultats.

Les principaux objectifs retenus sont :

- la valorisation de l'image de la France à côté de la défense de la langue française. TV5 demeure l'instrument privilégié de rayonnement de la langue française et verra sa grille de programmes français enrichie. Canal France International est appelée à devenir la chaîne de promotion de l'image de la France, y compris auprès des publics non-francophones, par le recours à des programmes spécifiquement destinés à l'international et le sous-titrage ou le doublage en langues étrangères de ses programmes, chaque fois que nécessaire ;
- l'adaptation de l'offre de programmes à la demande des différents publics par régionalisation de nos programmations télévisuelle et radiophonique.
- l'accent est mis sur la collaboration entre les opérateurs français publics et privés sur l'amélioration de la programmation par la montée sur satellites de bouquets de programmes attractifs ;
- l'élaboration d'un nouveau contrat d'objectifs à moyen terme pour RFI devant entrer en vigueur en 1995 définira la stratégie de diffusions (ondes courtes, satellites, FM...), y compris en langues étrangères.

La France a donc commencé à trouver maintenant la place qui doit être la sienne dans le paysage audiovisuel mondial, même si les moyens engagés demeurent en deçà de ceux mis en oeuvre par les autres grands pays industrialisés. Une couverture satellitaire devenue pratiquement mondiale pour la télévision (CFI ET TV5), une implantation d'émetteurs en FM permettant un meilleur confort d'écoute pour RFI conjuguée à un allongement des durées d'émission et des langues étrangères en plus grand nombre ont été rendues possibles par l'exécution de ce plan.

La direction de la communication reste une direction centrale dans le département avec un budget de 890 millions de francs en 1995.

#### *b) Les principaux moyens audiovisuels*

◆ **TV5** : TV5 Europe, télévision francophone par satellite, créée en janvier 1984, regroupe un ensemble de chaînes nationales francophones françaises (TF1 France 2 et France 3), suisse (SSR) et belge (RTBF) et depuis 1986, le consortium de télévision Québec-Canada (CTQC) devenu chaîne francophone, sous le nom de TV5 Québec-Canada et diffusée depuis 1988 en Amérique du Nord. En 1992, la zone de diffusion a été élargie avec le lancement de TV5 Afrique et celui de TV5 Amérique Latine. Le programme TV5 est présent dans plus de cent pays grâce à quatre satellites.

La subvention du ministère des Affaires étrangères est de 133 millions de francs sur un budget total de 221 millions de francs. Le ministère de la Coopération finance pour sa part 12 millions de francs, les chaînes françaises 29 millions de francs et les partenaires 37 millions de francs.

Le Comité interministériel du 5 septembre 1994 a confirmé la vocation spécifique de TV5 (qui diffuse des programmes francophones) par rapport à CFI (qui diffuse l'image de la France à l'étranger). Les modalités envisageables de rapprochement des deux sociétés seront étudiées par un groupe de travail qui remettra ses propositions à la fin de l'année.

◆ **AITV** : Dans le cadre du marché passé entre le ministère des Affaires étrangères et la société Transtélé Canal France international, l'Agence internationale d'images AITV, filiale de la société nationale Radio France Outre-Mer (RFO), assure :

- d'une part, la confection quotidienne de trois résumés d'actualité de dix minutes (en français, anglais et espagnol), à partir des journaux télévisés des chaînes françaises, diffusés sur le réseau satellitaire de Canal France international ;
- d'autre part, la réalisation de résumés hebdomadaire d'actualité de 30 minutes en français et en anglais, diffusés par cassettes par les postes diplomatiques et consulaires aux chaînes de télévision étrangères qui ne captent pas Canal France international.

La contribution financière du ministère des Affaires étrangères à ce service s'est élevée en 1994 à 9 millions de francs.

- ♦ **RFI** : RFI estime à 30 millions le nombre d'auditeurs réguliers dont 21,7 millions résident en Afrique et dans les pays du Maghreb et 6 millions en Europe de l'Est.

Les négociations sont toujours en cours pour une implantation de RFI en FM à Athènes, ainsi que pour des reprises de programmes à Barcelone.

A Berlin, la fréquence détenue par les forces françaises a dû être rendue aux autorités allemandes le 13 septembre 1994. A compter de cette date, et pour une période transitoire jusqu'à l'attribution officielle des fréquences, le Medienanstalt a autorisé RFI, candidate officielle pour la partie française, à diffuser ses émissions sur Berlin en français (23 heures) et en allemand (1 heure).

La présence radiophonique française en Asie souffre de la mauvaise qualité des ondes courtes par suite de l'éloignement des émetteurs de RFI et d'une faible couverture satellitaire sur la zone. Le principe de la construction d'un centre émetteur ondes courtes en Thaïlande a été confirmé lors d'un comité interministériel le 13 septembre 1994.

Déjà très écoutée en ondes courtes, RFI a largement accru son audience grâce au satellite, à la FM et au câble. Cette diversification des modes de diffusion est une nécessité pour permettre à RFI de rivaliser avec de grandes radios internationales comme la BBC ou la VOA.

Concernant la participation financière du ministère, RFI devait recevoir de l'Etat en 1994, près de 93 % de ses crédits, à savoir 465,1 millions de francs du ministère des Affaires étrangères et 98,6 millions de francs de remboursement d'exonération de la redevance. A ceci s'ajoutaient 30 millions de francs de redevance. A la suite d'un gel de 15 millions de francs, la subvention du ministère des Affaires étrangères a été ramenée à 450,1 millions de francs.

En 1995, la subvention du ministère des Affaires étrangères devrait être diminuée de 15,8 millions de francs. En contrepartie, les ressources en provenance de la redevance et des remboursements d'exonération augmenteront de 64,5 millions de francs et le ministère de la Coopération prévoit d'affecter 0,8 millions de francs à l'installation de radios FM en Afrique. Au total, le budget 1995 de RFI augmentera de 49,5 millions de francs par rapport à la loi de finances 1994.

#### ♦ **La diffusion de France 2 au Maghreb**

- En Algérie, on estime à 2 millions le nombre de paraboles individuelles et collectives permettant de recevoir directement les programmes français présents sur le satellite Télécom 2B, et plus particulièrement France 2 dont l'audience est évaluée à 10 millions de téléspectateurs.
- En Tunisie : c'est à l'occasion de la visite officielle du Président de la République française à Tunis en juin 1989 que



la diffusion en direct de France 2 sur le territoire tunisien a été décidée. La retransmission est intégrale, à l'exception du journal de 20 heures, auquel est substitué un journal tunisien.

- Au Maroc, le principal problème est la disparition du signal de France 2 qui pouvait être capté dans le nord du pays. En effet, le passage de France 2 de Télécom 1C à Télécom 2B, satellite plus performant techniquement a eu pour effet de réduire la zone de débordements dans laquelle se trouvait jusqu'alors le Maroc ; le Portugal, les Açores et le sud de l'Espagne sont dans la même situation. La diffusion de France 2 sur Eutelsat envisagée pendant quelques temps a été écartée compte tenu des problèmes financiers, techniques et juridiques qu'elle pose.

c) *Tableau récapitulatif des dépenses*

**Tableau 17**

**Chapitre 42.10 : Financement des principales actions de communication par le ministère des Affaires étrangères**

(milliers de francs)

	1993	1994 après gel des crédits	1995
<b>RADIO :</b>			
RFI .....	477.000	450.100	449.300
SOMERA.....	32.500	28.000	28.000
CIRT .....	7.254	7.000	7.000
RP LISBONNE	2.000	2.000	2.000
RP OSLO .....	1.300	1.300	1.300
<b>Total.....</b>	<b>521.054</b>	<b>438.400</b>	<b>487.600</b>
<b>TELEVISION :</b>			
TV 5 .....	131.300	133.000	158.300
CFI .....	65.900	77.200	102.300
LA SEPT.....	1.700	2.000	2.000
F2 TUNISIE ...	10.000	10.000	26.000
F2 NEW YORK	1.300	1.300	1.300
AIFRATI V ....	7.500	7.250	7.250
EURONEWS ...	29.000	8.500	8.500
EUTELSAT....	0	0	22.000
<b>Total.....</b>	<b>246.700</b>	<b>239.250</b>	<b>327.650</b>
<b>TOTAL.....</b>	<b>766.754</b>	<b>727.650</b>	<b>815.250</b>

### 3. Les autres interventions de politique internationale

#### a) Le fonds d'urgence humanitaire

Ce fonds rassemble les crédits d'intervention mis à la disposition conjointe du ministre des Affaires étrangères et du ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.

Après la vive animation du début des années 90, période au cours de laquelle les opérations publiques -très publiques- étaient nombreuses, et les crédits initiaux systématiquement dépassés, l'évolution de ce budget marque incontestablement une pause.

**Tableau 18**  
Crédits du fonds d'urgence humanitaire

<i>(millions de francs)</i>					
1991	1992	1993 LFI	1993 LFR	1994	1995
50	150	150	150	120	120

#### b) Les crédits d'assistance militaire

L'évolution des crédits d'assistance militaire est gravement préoccupante. Ces crédits, rappelons-le, financent des opérations d'assistance à l'étranger, et l'accueil de stagiaires étrangers en France. Ces stagiaires, très sélectionnés et d'excellente qualité, se familiarisent avec les matériels français et sont susceptibles d'avoir des responsabilités majeures dans leur pays.

Les conséquences à long terme peuvent donc être importantes pour un investissement mineur.

En dépit de cette analyse, partagée par tous les responsables, cette action d'assistance militaire n'a cessé de diminuer pour atteindre à peine la moitié de la dotation de 1988.

**Tableau 19**  
Crédits d'assistance militaire  
Loi de finances initiale (\*)

<i>(millions de francs)</i>								
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>millions de francs courants.....</i>	158	138	133	119	109,7	108	101	90,6
<i>millions de francs 1995.....</i>	190	160	149	129	115	112	103	90,6

(\*) Avant annulations -quasi-systématiques- sur ce poste.

Mais le plus grave est sans doute de constater le déséquilibre majeur entre les actions d'assistance militaire menées par le ministère de la Coopération, c'est-à-dire, pour l'essentiel, en Afrique et celles menées par le ministère des Affaires étrangères, pour le reste du monde. **En dépit des bouleversements intervenus depuis cinq ans, notamment en Europe de l'Est, il semble que les actions d'assistance militaire soient demeurées à l'identique. Alors que les événements commandaient l'un et l'autre, il n'y eut apparemment ni soutien, ni réorientation de l'assistance militaire.**

**Tableau 20**

**Répartition des crédits d'assistance militaire**

(millions de francs)

	1994	1995
<b>Affaires étrangères : (article 42-29)</b>		
Article 10 "Assistance technique" .....	73,7	68,2
Article 20 "Formation de stagiaires étrangers" .	28	22,4
<b>Sous-total.....</b>	<b>101,7</b>	<b>90,6</b>
<b>Coopération : (article 41-42)</b>		
Article 10 "Assistance technique" .....	722	697
Article 20 "Formation de stagiaires étrangers" .	99	86
<b>Sous-total.....</b>	<b>821</b>	<b>783</b>

### III - L'ACTION INTERNATIONALE DE L'UNION EUROPEENNE ET LE BUDGET DES AFFAIRES ETRANGERES

#### A. LES ACTIONS EXTERIEURES DE L'UNION EUROPEENNE

Les actions extérieures de l'Union européenne n'ont cessé de se diversifier. Les montants mobilisés sont importants et atteindront 448 milliards d'écus (en crédits d'engagements), plus de 32 milliards de francs en 1995, soit 6,4 % du budget communautaire (5,5 % crédits de paiement). Cette part progresse sensiblement depuis quelques années, comme l'indique le tableau suivant.

**Tableau 21**

**Crédits d'actions extérieures dans la Communauté - crédits de paiements**

(millions d'écus)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Budget CEE.....	15.857	27.867	44.063	53.650	57.946	64.493	70.013	72.439
Crédits actions extérieures	604	964	1.431	2.210	2.027	2.867	3.355	4.035
Part des actions extérieures dans le budget CEE (%)...	3,8	3,5	3,2	4,1	3,5	4,4	4,8	5,5

Encore ne s'agit-il que d'une fraction de l'action extérieure européenne, puisque de même que la France a deux structures principales -le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération, et une multitude d'intervenants d'ailleurs pas tous secondaires -notamment le Trésor-, la Communauté européenne dispose elle aussi de plusieurs relais pour financer les actions internationales : le budget communautaire -financé par des ressources propres-, le Fonds européen de développement financé par des contributions nationales, et la Banque européenne d'investissement financée par emprunts. On observera que, curieusement, la division Afrique-Reste du monde, sans être aussi figée qu'en France, est néanmoins réelle puisque les crédits du FED sont essentiellement affectés à l'Afrique alors que les crédits du budget communautaire sont pour l'essentiel, ventilés dans le reste du monde.

Cette action s'est diversifiée, en rapport avec les événements internationaux (chute du mur de Berlin, conflit israëlo-arabe, guerre du Golfe...) ou les modes d'action internationale (aide alimentaire, aide humanitaire). A noter que dans le budget 1995 figure une action spécifique dotée de 25 millions d'écus, consacrée à la politique étrangère et de sécurité commune (organisation de la conférence du pacte de stabilité en Europe, action de "surveillance de la paix" en ex Yougoslavie et au Proche-Orient, surveillance d'élections dans les Etats issus de l'ancienne Yougoslavie...).

**Tableau 22**

**Dépenses internationales de la Communauté**  
(hors prêts) - Crédits d'engagement

(millions d'écus)

Actions	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (APB)
Politique étrangère et de sécurité commune.....	--	--	--	--	1	25
Aide alimentaire .....	506	656	486	574	589	592
Aide humanitaire.....	--	--	--	--	266	251
Asie, Amérique latine .....	403	468	553	634	649	670
Méditerranée .....	257	327	419	408	450	492
Autres actions PVD.....	188	381	451	627	594	601
Europe de l'Est .....	500	1.175	1.463	1.573	1.463	1.598
Autres .....	--	587	277	294	506	648
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.834</b>	<b>3.594</b>	<b>3.649</b>	<b>4.110</b>	<b>4.518</b>	<b>4.877</b>

Cette diversification ne va pas sans poser des problèmes que mettent en lumière régulièrement les rapports de la Cour des comptes des Communautés européennes. Coordination et efficacité ne paraissent pas suffisamment assurées.

Après avoir constaté que la Commission a parfois deux structures différentes pour mener les mêmes actions, notamment les implications du programme PHARE (programme mené dans les pays d'Europe centrale et orientale, avec des moyens mis en oeuvre par les autorités nationales après avances de la Commission) et du programme TACIS (programme mené en Russie avec des moyens directement mis en oeuvre par la Commission), dans le domaine de la sécurité nucléaire, la Cour déplore que la Commission "ne s'est pas dotée suffisamment tôt de moyens lui permettant de remplir de façon adéquate les missions de coordination qui lui ont été confiées, notamment entre l'OCDE et la BERD, chargées, elles aussi, d'intervenir dans le domaine de la sûreté nucléaire" (rapport de la Cour des comptes, budget 1992).

L'efficacité des actions est également mise en cause et la Cour des comptes s'étonne notamment du montant des honoraires perçus, et de l'importance des frais de transport, passé de 28 % de l'aide alimentaire en 1988 à 41 % en 1992...

## B. CONSEQUENCES

Cette implication croissante de la Communauté ne va pas sans entraîner des conséquences majeures pour la France.

♦ Les masses financières en jeu doivent être rappelées.

La politique bilatérale est désormais doublée par une politique communautaire active.

Les dépenses internationales de la Communauté se montent à près de 32 milliards de francs. Compte tenu de la part française dans le financement de la Communauté, les contributions que la France versera à la Communauté pour mener une politique internationale représentent 5,9 milliards de francs en 1995, soit 39 % du budget des Affaires étrangères et une fois et demi les crédits d'intervention du ministère.

**Tableau 23**

**Comparaison dépenses nationales / dépenses communautaires dans le domaine international**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (APB)
Total actions CEE (millions d'écus) .....	1.834	3.594	3.649	4.110	4.518	4.877
Total action CEE (milliards de francs) .....	12,67	25,08	25,0	27,25	29,82	32,14
Part française (1) .....	2,47	5,04	4,65	4,90	5,75	5,91
Budget des affaires étrangères .....	11,86	13,07	14,09	14,92	14,70	15,14
Crédits d'intervention (2) .	3,11	3,50	3,81	3,99	3,59	3,75

(1) 19,5 % en 1990 - 20,1 % en 1991 - 18,6 % en 1992 - 18 % en 1993 - 19,3 % en 1994 - 18,4 % en 1995.

(2) tous crédits confondus, sauf contributions internationales.

(3) conversion 1 écu = 1990 : 6,91 F ; 1991 : 6,98 F ; 1992 : 6,85 F ; 1993 : 6,63 F ; 1994 : 6,6 F ; 1995 : 6,59 F.

Compte tenu des masses financières en jeu, il est clair que la France finance ses interventions internationales au travers de deux circuits distincts : un circuit purement national, par le biais des crédits inscrits principalement aux budgets des Affaires étrangères, de la Coopération et des Charges communes, et un circuit européen, par le biais des prélèvements français au profit du budget des Communautés européennes et des contributions au Fonds européen de développement.

### C. APPRECIATION

Ce phénomène n'est guère connu et pose pourtant certaines questions majeures. Dès 1992, notre commission s'était interrogée sur ce point.

*"L'importance des financements communautaires complémentaires des financements purement nationaux conduit à formuler deux observations :*

*- certains chiffres insuffisamment connus, doivent être rappelés : 4/5ème de l'aide française aux pays de l'Est utilisent le relais communautaire. Ces chiffres mettent en question notre politique étrangère et l'avenir de notre diplomatie. Ils balayaient croyances et certitudes. Ils donnent le sentiment que l'Europe fédérale s'avance masquée, mais que la France a d'ores et déjà choisi de s'y fondre et de renoncer à conduire une politique indépendante de grande puissance ;*

*- il est à craindre que la France ait délibérément mais malencontreusement choisi de privilégier l'aide bilatérale en faveur de pays pour lesquels l'action multilatérale aurait été plus profitable et qu'inversement, la France ait choisi de privilégier l'aide communautaire, là où l'aide bilatérale aurait été bienvenue et demeure attendue. "*

*Extraits du rapport de M. Jacques Chaumont,  
rapporteur spécial du budget des Affaires étrangères,  
rapport annexe au rapport général sur le PLF 1993  
(Sénat 1992-1993 n° 56, tome III, annexe 1)*

La question fut à nouveau posée cette année au ministre délégué chargé des Affaires européennes, lors de son audition par la Commission, le 3 novembre dernier. Tout en justifiant l'aide multilatérale, M. Alain Lamassoure a néanmoins constaté que cette aide communautaire n'était connue *"ni des donateurs, ni des bénéficiaires"*. Ainsi a-t-il rappelé que, dans beaucoup de zones, y compris au Moyen-Orient, la Communauté verse plus que n'importe quel autre pays au monde, y compris les Etats-Unis, mais que cela ne se sait pas.

La Communauté dépense apparemment sans compter et les bénéficiaires reçoivent sans le savoir ..

Comme l'observe pertinemment le président Christian Poncelet, "*cette situation illustre un défaut de communication majeur*". En 1995, 32 milliards de francs seront néanmoins versés au titre des actions internationales de la Communauté.



## A N N E X E

### EXAMEN EN COMMISSION

*mercredi 9 novembre 1994*

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits des Affaires étrangères pour 1995.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a tout d'abord présenté les principales données chiffrées du projet de budget des Affaires étrangères pour 1995 et formulé des observations (voir rapport).

En réponse à M. René Ballayer qui l'interrogeait sur le maintien du niveau antérieur d'une dotation accordée à l'office universitaire et culturel français en Algérie (OUCFA), compte tenu des événements et des rapatriements intervenus, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a estimé que ces crédits ne seraient vraisemblablement pas consommés en totalité mais que la France ne pouvait procéder à un désengagement financier dans cette période d'incertitude, d'angoisse et de malheur pour l'Algérie et plus particulièrement pour les algériens les plus proches de nos traditions et de notre culture.

**M. Camille Cabana**, après s'être estimé frappé par la critique récurrente sur la dispersion des services français à l'étranger a considéré qu'il incombait au Parlement d'exercer une pression politique pour que les ministres concernés décident enfin d'y porter remède. Il s'est également demandé si, compte tenu de la situation budgétaire, la France pouvait se permettre de financer deux circuits de diffusion télévisuelle différents.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial** s'est engagé à insister dans ses rapports, écrits et oraux, sur la nécessité de renforcer la coordination des services sous l'autorité de l'ambassadeur. Il a rappelé que le partage entre TV5 et CFI avait fait l'objet d'un arbitrage du Premier ministre et que le partage entre la francophonie et la promotion de l'image de la France correspondait aux demandes locales.

En réponse à **Mme Paulette Fost**, qui l'interrogeait sur la coopération décentralisée, les dotations accordées à l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et le montant des dépenses internationales de la Communauté, **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a indiqué que les moyens accordés à l'OFPRA, soit 109 millions de francs, seraient légèrement augmentés en 1995. Il a relevé que l'importance des crédits extérieurs de la Communauté était devenue un fait politique majeur, qui avait été justifié par M. le ministre délégué des affaires européennes, lors de son audition par la commission. Il a toutefois observé que les retombées des contributions multilatérales étaient d'autant plus fortes que le pays est dominant dans la zone, et qu'ainsi, les crédits européens en Europe de l'Etat profitaient prioritairement à l'Allemagne. Il s'est interrogé sur la nécessité de basculer toute l'aide internationale sur le budget européen.

**M. Henri Goetschy** a relevé l'importance des frais engagés dans l'opération inachevée du centre de conférences internationales et souhaité que ce dossier soit étudié afin de mettre en lumière les responsabilités. Il a également préconisé un renforcement d'actions en faveur de l'enseignement français à l'étranger.

**M. Maurice Couve de Murville** a observé que tous les intervenants avaient manifesté leur intérêt pour que l'action internationale de la France puisse être conduite par et sous l'autorité du ministre des affaires étrangères. Il a considéré qu'il était dérisoire de penser que l'Union européenne puisse absorber l'ensemble des actions internationales des Etats et faire ainsi abstraction des politiques menées par ces derniers. Concernant la structure gouvernementale, il a jugé que le maintien d'un ministère de la coopération à part entière était injustifié, et que le ministre devait être placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a considéré que le triplement des actions extérieures de la Communauté en cinq ans n'était pas réaliste, et qu'il serait nécessaire que la France tienne les pays d'Afrique pour des pays adultes.

**M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères**, a insisté sur la nécessité de valoriser le rôle de coordination des ambassadeurs. Il s'est néanmoins demandé si les moyens en personnel étaient toujours suffisants pour assurer cette fonction.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, a partagé cette inquiétude et noté qu'au sein des services de l'ambassade de France au Viêt Nam, pas un seul cadre français ne parlait le vietnamien...

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a relevé l'intérêt de prendre en compte et de valoriser les travaux de la Cour des Comptes. Il a souhaité que ce rapport, qui tout à la fois met en lumière un certain nombre de "turpitudes subalternes" et analyse les dysfonctionnements majeurs dus aux erreurs de conception, ne soit pas un simple catalogue accusateur. Il a exprimé le vœu que les travaux des rapporteurs spéciaux puissent relayer les observations de la Cour des Comptes.

**M. Camille Cabana** a considéré que le débat révélait un grand intérêt pour le ministère des affaires étrangères, mais aussi une certaine inquiétude pour son fonctionnement. Il a émis l'idée de déposer, à titre symbolique, un amendement de réduction de dépenses afin d'attirer l'attention du Gouvernement sur certains points critiques du budget.

**La commission a alors décidé de proposer l'adoption du budget des affaires étrangères pour 1995.**

Réunie le **mercredi 9 novembre 1994**, sous la  
présidence de M. Christian Poncelet, **président**, la Commission des  
finances a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits du**  
**budget des Affaires étrangères pour 1995.**