

N° 68

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

A V I S

PRESENTE

au nom de la commission des affaires culturelles (1) *sur le projet de loi de finances pour 1987*, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME XII

RELATIONS CULTURELLES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Par M. Jacques PELLETIER,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Maurice Schumann, *président*; Léon Eeckhoutte, Paul Séramy, Edgar Faure, Michel Miroudot, *vice-présidents*; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, *secrétaires*; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Paul Bénard, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, André Diligent, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Jean-François Le Grand, Paul Loridant, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilhot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :
Assemblée nationale : (8° législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 1), 397 (tome II) et
T.A. 43.
Sénat : 66 et 67 (annexe n° 1) (1986-1987)

Lois de finances - Relations culturelles, scientifiques et techniques.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
La nouvelle répartition des compétences entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération	3
I - LES CREDITS DES RELATIONS CULTURELLES EXTERIEURES POUR 1987	5
A - L'impératif de rigueur	5
B - La priorité aux dépenses d'intervention	8
II - L'AVENIR DE L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE DE LA FRANCE	11
A - La relance de la francophonie	12
B - L'enseignement français à l'étranger	14
C - L'enseignement du français dans le monde	14
D - La revalorisation des crédits de la Direction de la coopération scientifique et technique.....	16
Conclusion	18
Annexe - Extraits du dernier rapport de la Cour des comptes sur l'emploi des personnels dans les établissements d'enseignement et de diffusion culturelle à l'étranger.	19

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'an passé, votre rapporteur avait examiné l'action culturelle du ministère des relations extérieures, non seulement à travers le projet de loi de finances pour 1986, mais aussi au regard de la politique menée depuis 1982.

La Commission avait pu alors mesurer le contraste entre les ambitions du projet culturel extérieur et les moyens réellement octroyés à la D.G.R.C.S.T.

Pour de nombreuses actions prioritaires, des décisions cruelles avaient résulté non de choix raisonnés mais de situations dégradées.

Au total, la période 1981-1986 a été marquée par la poursuite de la réduction lente mais continue des dotations consacrées à la politique culturelle extérieure (1). Les buts mêmes de cette politique, si nécessaire au rayonnement de la France, risquaient d'être remis en cause. Pour ces raisons, la commission des affaires culturelles avait émis un avis défavorable sur les crédits des relations culturelles extérieures pour 1986.

Dès sa constitution, le nouveau gouvernement a souhaité définir **une nouvelle répartition des compétences entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération.**

Le décret du 17 avril 1986 a eu pour conséquence de confier à nouveau au ministère des Affaires étrangères, et donc à la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et

(1) Toutefois, une stricte comparaison des crédits ne peut être effectuée au-delà de trois ans compte tenu de la réforme intervenue le 27 juillet 1982 (nouvelles compétences de la D.G.R.C.S.T. et des services de la coopération et du développement; réforme des structures de la D.G.R.C.S.T.).

techniques (D.G.R.C.S.T.) la responsabilité des actions de coopération et de développement menées dans les pays autres que ceux figurant dans le décret, dans son annexe ou qui ont été délégués.

Relèvent du ministère de la Coopération ;

- en **Afrique** : Bénin, Burkina, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée Bissao, Guinée Equatoriale, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, St-Thomas et le Prince, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo, Zaïre.

- en **Amérique** : Haïti,

- en **Asie** : Vanuatu.

Les "Petites Antilles" (Sainte-Lucie, Saint-Vincent, le Dominique, la Grenade) ont fait l'objet d'une délégation au profit du ministre de la Coopération. D'autres délégations pourraient, par exemple, concerner la Sierra Leone qui souhaite se rapprocher de la francophonie.

Toutes les activités jusqu'ici menées par la D.G.R.C.S.T. dans ces pays relèvent désormais de la compétence du ministère de la Coopération.

Pendant, jusqu'au 1er janvier 1987, les opérations de coopération demeureront sous la responsabilité du service actuellement responsable sous réserve d'une concertation avec le futur responsable.

Le champ des transferts a été défini de la façon suivante :

- **du ministère de la Coopération vers la D.G.R.C.S.T.**, sont transférées toutes les actions assumées par les anciens services de la coopération et du développement au Maghreb et dans l'étranger traditionnel ;

- **de la D.G.R.C.S.T. vers la Coopération**, les actions de coopération linguistiques, de formation, de diffusion culturelle dans les pays relevant désormais du ministère de la Coopération ainsi que le réseau de centres culturels, alliances françaises et établissements d'enseignement situés dans ces mêmes pays ;

- enfin, le cas des **services communs** aux deux ministères a été étudié afin de déterminer si ceux-ci devaient être conservés sous une tutelle conjointe.

I - LES CREDITS DES RELATIONS CULTURELLES EXTERIEURES POUR 1987

Comment, dans une période de rigueur budgétaire, amorcer la relance de l'action culturelle extérieure ?

A - L'IMPERATIF DE RIGUEUR

Le projet de budget de la Direction générale des relations extérieures pour 1987 est marqué par l'impératif de rigueur découlant des instructions du Premier Ministre, de l'incidence des mouvements de parités et de prix dans le monde et par les contraintes liées aux modalités d'intervention de la D.G.R.C.S.T.

La rigueur se traduit par :

- la reconduction pour 1987 des économies du collectif budgétaire de 1986 ;
- le maintien en francs constants des dépenses de fonctionnement (contre une réduction en 1986) ;
- une réduction de 3 % des dépenses de rémunérations ;
- la suppression de 15 % des emplois budgétaires à l'exception de certaines catégories d'enseignants et de personnels de sécurité ;
- la diminution de 20 % des crédits d'intervention (15 % en 1986) ;
- la priorité à la couverture des autorisations de programme déjà affectées pour les dépenses en capital.

Les économies à effectuer concernent :

- le titre III : 44 millions de francs, 24,3 millions de francs de gains de change et 17,3 millions de francs correspondant à la suppression de 7 emplois à l'Office universitaire culturel franco-algérien (O.U.C.F.A.) et de 110 emplois de chargés de missions d'enseignement (78 ont déjà été supprimés en 1985, 47 en 1986) ;

- le titre IV : **191,6 millions de francs** (141 millions de francs d'économies en 1984 et 221 millions en 1986 dont 31,7 millions de francs de gains de change et 159,9 millions de francs en application des instructions du Premier Ministre (quant aux dépenses d'intervention : Direction du Français, 31 millions de francs, Direction des Identités et des Echanges culturels, 30 millions de francs ; Direction de la communication, 26 millions de francs ; Direction de la Coopération Scientifique et Technique, 72 millions de francs) :

- les titres IV et V : une réduction de 18 % des crédits de paiement des dépenses en capital et de 32 % des autorisations de programme.

Mais, au-delà de ces économies, le Ministère des affaires étrangères voit, pour la première fois depuis plusieurs années, sa part relative augmenter à l'intérieur de la loi de finances. Il représente 0,964 % du budget de l'Etat contre 0,949 % en 1970. La progression des crédits de ce ministère était nulle en 1985 et de 4,3 % en 1986 ; elle est de 3,8 % cette année.

A l'intérieur du budget des relations extérieures, la part de la D.G.R.C.S.T. augmente. Cette direction bénéficie de 76,4 % des mesures nouvelles.

Les moyens de la D.G.R.C.S.T. s'élèvent à **3.694 millions de francs** contre 3.305 millions de francs en 1986, soit une augmentation de 11,7 % par rapport à 1986 (1). Sa part dans le budget des services diplomatiques et généraux (section I) représente 36,5 % contre 33,7 % en 1986, 34,7 % en 1985, 37,4 % en 1984 et 50,3 % en 1971.

Pour 1987, les crédits de la D.G.R.C.S.T. augmentent sensiblement plus que ceux de la section I (services diplomatiques et généraux), + 3,3 %, ce qui correspond à un renversement total de la tendance observée depuis des années.

Votre rapporteur a demandé au ministère de retracer les crédits de la D.G.R.C.S.T. en francs constants (question n° 1). Contrairement à l'an passé, le ministère n'a pas omis de répondre sur ce point.

(1) 6,6 % hors transferts et hors effet change.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES**
par rapport à ceux de l'ensemble du ministère des affaires étrangères depuis 1983 (1)

Francs courants.

(En millions de francs.)

Années	Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques	Variations en pourcentage	M.A.E. section I jusqu'en 1986	Variations en pourcentage	M.A.E. sections I et II jusqu'en 1986	Variations en pourcentage
1983	2.917	»	7.848	»	13.650	»
1984	3.321	+ 13,84	9.119	+ 16,19	15.560	+ 13,99
1985	3.230	- 2,74	9.295	- 1,93	15.500	- 0,38
1986	3.305	+ 2,32	9.794	+ 5,36	16.127	+ 4,04
1987	3.694	+ 11,7	10.116	+ 3,30	»	»

(1) De 1983 à 1986, la comparaison est faite avec la section I (services diplomatiques et généraux) et l'ensemble des sections I et II incluant les services de la coopération et du développement.

Francs constants (base 1983).

Années	Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques	Variations en pourcentage	M.A.E. section I jusqu'en 1986	Variations en pourcentage	M.A.E. sections I et II jusqu'en 1986	Variations en pourcentage
1983	2.917	»	7.848	»	13.650	»
1984	3.093	+ 6,03	8.492	+ 8,2	14.490	+ 6,15
1985	2.843	- 8,08	8.182	- 3,65	13.644	- 5,83
1986	2.841	- 0,07	8.417	+ 2,87	13.862	+ 1,59
1987	3.113	+ 9,57	8.525	+ 1,34	»	»

Source : Ministère des affaires étrangères.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA D.G.R.C.S.T.

En francs courants.

(En millions de francs.)

Années	Dépenses ordinaires	Variations en pourcentage	Crédits de paiement	Variations en pourcentage	Totaux	Variations en pourcentage
1983	2.863	»	54	»	2.917	»
1984	3.258	+ 13,79	63	+ 16,6	3.321	+ 13,84
1985	3.175	- 2,54	55	- 12,69	3.230	- 2,74
1986	3.217	+ 1,32	88	+ 60	3.305	+ 2,32
1987	3.622	+ 12,5	72	- 18,1	3.694	+ 11,7

En francs constants (base 1983).

Années	Dépenses ordinaires	Variations en pourcentage	Crédits de paiement	Variations en pourcentage	Totaux	Variations en pourcentage
1983	2.863	»	54	»	2.917	»
1984	3.034	+ 5,97	59	+ 9,25	3.093	+ 6,03
1985	2.795	- 7,87	48	- 18,64	2.843	- 8,08
1986	2.765	- 1,07	76	+ 58,3	2.841	- 0,07
1987	3.052	+ 10,37	61	- 19,7	3.113	+ 9,57

Source : Ministère des affaires étrangères.

B - LA PRIORITE AUX DEPENSES D'INTERVENTION

Ces dernières années, les priorités retenues ont malheureusement conduit à assurer le fonctionnement au détriment des interventions. Cette année, les dépenses de fonctionnement cessent de croître. De 49,9 % du budget de la D.G.R.C.S.T. en 1986, elles passent à 40,7 %. Dans le même temps, les crédits d'intervention publiques passent de 49,5 % en 1986 à 57,2 %.

La ventilation géographique des crédits de la D.G.R.C.S.T. est très stable depuis trois ans comme le montre le tableau ci-dessous :

(En pourcentage.)

Régions géographiques	1984	1985	1986
Europe occidentale	16,4	16,2	17,1
Europe orientale	3,9	4	4,1
Afrique du Nord	21,7	20,1	17,9
Proche et Moyent-Orient	7,7	3,6	8,9
Afrique francophone	18,6	18,3	18,6
Afrique autres pays	5,2	5,3	5,7
Asie du Sud et du Sud-Est	5,1	5,4	5,3
Extrême Nord et Pacifique	5,3	5,5	5,8
Amérique du Nord	4,9	4,7	5
Amérique centrale et du Sud	11,2	11,3	11,6

Cette stabilité est due aussi bien à l'absence, jusqu'à cette année, d'une nouvelle masse de crédits, à la rigidité des dépenses de personnel (60 % des crédits de la D.G.R.C.S.T.), à la lenteur de la rotation des personnels (cinq à six ans en moyenne), qu'au respect par la France de ses engagements pluri-annuels à l'égard de ses partenaires. Ces deux dernières causes rendent difficiles tout transfert de crédits d'un pays vers un autre.

Certains infléchissements ont cependant eu lieu. Les crédits consacrés à l'Afrique du Nord ont baissé au bénéfice de l'Asie du Sud-Est, de l'Amérique centrale et du Sud, du Pacifique, du Moyen-Orient et de l'Afrique non francophone.

Les programmes d'investissement

Les crédits de paiement des dépenses en capital diminuent de 17,8 %.

Ils doivent néanmoins assurer :

- à Marrakech, l'achèvement du centre culturel (1 million de francs) ;

- à Budapest, (chapitre 56-20, 22 millions de francs d'autorisations de programme et 24 millions de francs de crédits de paiement pour un coût prévisionnel de 47,7 millions de francs), le lancement du chantier du centre culturel ; à Ouagadougou, le

réaménagement du centre culturel (3 millions de francs de crédits de paiement) ;

- à **Londres** (14,3 millions de francs de crédits de paiement) et **Athènes**, la poursuite de la rénovation des lycées ;

- à **Djakarta, Lagos, Naïrobi et Tunis** (5 millions de francs), l'établissement de nouvelles écoles.

*

* *

L'évolution des crédits pour 1987 amène votre rapporteur à considérer que malgré le contexte de rigueur, **un coup d'arrêt a été donné à la dégradation des moyens de l'action culturelle extérieure de la France.**

II - L'AVENIR DE L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE DE LA FRANCE

Depuis plusieurs années, la diminution des crédits avait exigé la définition d'une nouvelle politique où alternaient abandons et redéploiements.

L'évolution générale des crédits de la D.G.R.C.S.T., de 1983 à 1986, s'est traduite par une augmentation de 13,3 % en francs courants, tandis que, dans le même temps, le budget du ministère des relations extérieures augmentait de 24,6 %.

Compte tenu de l'inflation, les crédits de la D.G.R.C.S.T. avaient régressé en francs constants (- 8 % en 1985 et stagnation en 1986).

Tout l'art du ministère a alors été de tenter de transformer la pénurie en redistribution volontaire des crédits. Ce fut un échec.

Répondant à une question de votre rapporteur sur la pénurie qui n'allait pas manquer de gagner les opérations nouvelles, le ministère précisait l'an passé que *"ce montant est de toute façon inférieur aux besoins de financement requis pour la réalisation des trois grands projets actuellement en gestation : l'extension du lycée français de Londres, la construction d'un premier centre culturel à Djibouti et d'un autre à Budapest"*.

RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DES RELATIONS CULTURELLES POUR 1987

(Après transferts estimés entre le ministère des affaires étrangères
et le ministère de la coopération - Nomenclature 1986.)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Chapitre 56-20-20	40.000.000	45.060.000
Chapitre 68-80-10/20/40/50	30.000.000	25.200.000
Chapitre 68-81-10	7.020.000	20.000.000
Total	77.020.000	90.260.000

Le manque de moyens a de plus particulièrement affecté l'enseignement français à l'étranger et la francophonie.

A - L'ENSEIGNEMENT DU FRANCAIS A L'ETRANGER

Le réseau d'établissements français à l'étranger comprend 599 implantations dont 349 établissements aidés. 245 ne reçoivent aucune aide. Les établissements aidés comptent 162.414 dont 60.017 élèves français et 102.397 élèves étrangers. Les établissements non aidés comptent 25.870 élèves français et 45.375 élèves étrangers. Le nombre d'enseignants dans les établissements français à l'étranger est de 12.250 dont 53,4 % de titulaires (1).

L'augmentation de la part des crédits de la D.G.R.C.S.T. dans le budget du ministère des relations extérieures a, bien sûr, des retentissements sur les crédits accordés à l'enseignement français à l'étranger. Une mesure nouvelle de 9 millions de francs doit permettre de créer un fonds d'aide à la scolarisation des enfants francophones afin d'aligner à terme les droits de scolarité des enfants "étrangers tiers" et ceux des enfants français.

M. Jacques HABERT, sénateur représentant les Français établis hors de France et président de l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger a souvent dénoncé les répercussions de la baisse des crédits sur cet enseignement.

En 1986, l'enseignement français à l'étranger a atteint un seuil critique. Trois pays d'Afrique du Nord ont été particulièrement frappés : l'Algérie, la Tunisie et le Maroc.

Même si certains redéploiements étaient probablement à envisager, il n'en reste pas moins que l'application brusque de mesures de repli a un impact très défavorable. C'est pourquoi, cette année, le ministère a assoupli la politique antérieure au Maroc où la fermeture d'un trop grand nombre de classes aurait porté tort tant à la scolarisation des enfants français qu'à l'action de coopération avec le Maroc. En outre, la nouvelle répartition des compétences entre les ministères concernés permet de mieux prendre en compte les spécificités de chaque pays.

(1) Chiffres 1984-1985.

Il est vrai que tous les postes supprimés ne sont pas perdus mais transférés à des établissements d'autres régions du monde. Toutefois, une tendance générale est à la suppression d'emplois (1) et au remplacement des enseignants titulaires par des personnels recrutés localement. Même si cette politique permet des économies, elle comporte néanmoins un risque non négligeable, celui de la baisse de la qualité de l'enseignement. La rémunération même de ces enseignants pose un problème. Le ministre des relations extérieures avait indiqué à la commission des affaires culturelles l'an dernier qu'une étude avait été lancée en vue de revoir les conditions générales de ces rémunérations.

Les subventions de fonctionnement accordées aux établissements sont restées stagnantes depuis trois ans ; le plus souvent, elles sont simplement reconduites, et la commission qui examinait les dossiers n'a plus été appelée à se réunir depuis 1982.

Quant aux **subventions d'investissement**, elles restent faibles ; l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger doit continuer à pallier cette insuffisance en attribuant des emprunts garantis par l'Etat ; mais ces emprunts, bien qu'accordés à un taux très réduit n'en imposent pas moins des remboursements alourdissant les charges des écoles.

Tous ces éléments conjugués - suppression de postes d'enseignants budgétaires et médiocrité des subventions - ont entraîné ces dernières années une augmentation des charges des établissements et, en conséquence, **un accroissement incessant, jusqu'à cette année, des frais de scolarité** : en certains endroits, 35 % en un an ; ailleurs, dans l'enseignement secondaire, au Maroc par exemple, 200 % en deux ans.

Même si des bourses sont accordées et revalorisées, elles sont évidemment loin de compenser les effets négatifs de la hausse des coûts de scolarité. Elles ne constituent qu'un palliatif et non une politique. Au surplus, il est maintenant urgent de régler clairement le sort des établissements passant des **conventions**, afin qu'ils connaissent exactement les aides qu'ils peuvent attendre de l'Etat, en échange des engagements pris par eux.

Aussi, votre rapporteur, reprenant à son compte ces arguments, insiste auprès du Gouvernement pour qu'il

(1) La sous-direction de l'enseignement doit supprimer 33 emplois (40 en 1986).

traduise dans les faits tout l'intérêt qu'il porte à l'enseignement français à l'étranger.

La politique de rigueur ne doit aboutir à des réductions systématiques de crédits, au risque de décourager les personnes qui se consacrent à l'amélioration de l'enseignement français à l'étranger. A cet égard, les conditions faites à ces enseignants à leur retour en France devraient souvent être améliorées pour tenir compte du service rendu par eux à l'étranger.

B - L'ENSEIGNEMENT DU FRANCAIS

La sous-direction de la politique linguistique, responsable du réseau de lecteurs, conseillers pédagogiques et attachés linguistiques voit ses crédits augmenter de 2,4 % pour atteindre 272,5 millions de francs (1). Cela reste insuffisant.

Déjà, 289 emplois ont été supprimés entre 1984 et 1986... Comme il n'est pas possible de réduire à l'infini les dépenses de personnel, la stagnation des crédits risque d'atteindre les bourses, les missions et invitations, le fonctionnement des bureaux d'action linguistique.

Cette situation compromet l'efficacité de l'action culturelle extérieure.

C - LA RELANCE DE LA FRANCOPHONIE

Lors du sommet francophone, en février 1986, plusieurs importantes mesures ont été décidées par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des quarante pays réunis. Un mois plus tard, un Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la francophonie était créé ; sa mission consiste notamment à veiller au suivi des décisions du sommet francophone. Le projet de loi de finances pour 1987 prévoit 44 millions de francs pour le financement des actions en faveur de la francophonie ;

(1) Ces crédits étaient de 429 millions de francs en 1986 mais la comparaison avec 1987 doit se faire en tenant compte du transfert de compétence (base sur base) et hors effet-change.

- 18 millions de francs (contre 3,5 millions en 1986) pour l'**extension de TV 5** (1) au Maghreb et à l'Amérique du Nord ;

- 11 millions de francs (contre 3,5 millions en 1986) pour la **création d'une agence francophone d'images (A.I.T.V.)** ;

- 9 millions de francs (contre 2 millions en 1986), pour la **scolarisation des enfants francophones** ; il s'agit d'aligner les droits de scolarité des élèves francophones dans les établissements français sur ceux des élèves "étrangers tiers" ;

- 3 millions de francs pour le **salon du livre francophone** ; 1 million de francs pour les dons de livres, 0,3 millions de francs pour le lancement d'une collection de poche de livres francophones ;

- 1,7 million de francs pour la mise en place de **nouvelles Alliances françaises** (au Mozambique et à Jérusalem-Est).

Votre rapporteur se félicite du lancement de toutes ces actions entreprises au moment même où il a pris l'initiative de créer au Sénat un Groupe d'étude de la langue française et des questions francophones afin de contribuer à relever les quatre défis adressés à notre langue : l'invasion des termes impropres en France, le recul du français sur la scène internationale, la fragilité de ses positions à l'intérieur des Etats étrangers, la difficulté d'être le lien organique d'un ensemble de 250 millions de personnes.

Cependant, pour être tout à fait satisfait, votre rapporteur aimerait voir se réaliser l'un de ses souhaits : que **Radio France Internationale** doive à nouveau une partie de ses crédits au ministère des Affaires étrangères rompant avec la politique de débudgétisation totale passée dans les faits en 1986.

Le ministère des Affaires étrangères doit impérativement retrouver sa tutelle naturelle sur Radio France Internationale.

(1) Le ministère étudie actuellement une réforme des structures, de la grille des programmes et de la zone de diffusion de TV5 rebaptisée "Canal Club".

D - LA REVALORISATION DES CREDITS DE LA DIRECTION DE LA COOPERATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Sur les 372 millions de francs de mesures nouvelles allouées à la D.G.R.C.S.T.(1), **328 millions de francs (soit 88 %)** sont destinés à la relance de l'aide publique bilatérale au développement. 182,7 millions de francs vont à la Direction de la Coopération scientifique et technique.

Le niveau et le nombre des **bourses allouées aux étrangers** sont relevés, l'aide à la **formation d'enseignants** est favorisée. 50 millions de francs seront affectés à la formation des étrangers en France. En outre, l'**allocation d'entretien a augmenté de 16,67 % au 1er octobre 1986.**

A ce propos, votre rapporteur doit rappeler que, en 1983, la D.G.R.C.S.T. s'est fixé deux objectifs : d'une part, l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France des étrangers boursiers du Gouvernement français grâce à un relèvement du niveau des prestations ; d'autre part, la sélection plus rigoureuse des candidats à des formations ou à des spécialisations.

Quant à ce deuxième objectif que votre rapporteur approuve totalement, il **apparaît plus important d'accueillir et de former un petit nombre de futurs cadres ou "décideurs" qu'un plus grand nombre de candidats** dont le rayonnement scientifique, industriel, économique ou culturel serait moins important dans leur pays.

Il convient donc de donner un caractère attractif à certaines formations afin d'affronter la **concurrence internationale (américaine, anglaise, allemande ou japonaise) qui draine les meilleurs candidats.** C'est ainsi que le Département a été amené à instituer de nouvelles catégories de bourses : bourse d'études "formation à la recherche" (allocation d'entretien majorée de 25 %, 2800 F + 25 % = 3.500 F) ; bourse d'études "recherche" (allocation d'entretien majorée de 90 %, soit 4.660 F) ; "bourse de séjour scientifique de haut niveau" (allocation d'entretien majorée de 800 %, soit de 5.000 F à 22.400 F).

(1) Sur un total de 486,8 millions de francs pour l'ensemble du ministère des affaires étrangères.

D'une manière générale, votre rapporteur insiste pour que soit mené à bien le projet interministériel de "suivi" de tous les étrangers ayant effectué en France un séjour de formation, de spécialisation, de recherche ou d'information (projet PEGASE).

La relance des actions de coopération scientifique et technique se traduit par :

- la revalorisation et l'extension des bourses destinées aux Français à l'étranger (12 millions de francs) ;

- la promotion de l'image scientifique et technique de la France à l'étranger (10 millions de francs) ;

- le développement des recherches menées avec les pays prioritaires - C.E.E., EUREKA, Etats-Unis, Canada, Japon, Israël (8 millions de francs) ;

- la relance de la coopération technique avec les zones prioritaires.

CONCLUSION

L'an dernier, votre rapporteur avait noté qu'il était urgent de réorienter la politique culturelle extérieure dans quelques directions :

- la définition des vraies priorités de l'action culturelle extérieure ;
- le renforcement de la coordination interministérielle ;
- la réorientation de la politique de personnel du quantitatif vers le qualitatif à condition de respecter un équilibre harmonieux entre les diverses catégories de personnels et de mettre fin à certains abus (cf en annexe I, l'extrait du dernier rapport de la Cour des comptes) ;
- l'amélioration des taux des bourses en les orientant vers les formations de haut niveau en accroissant la sélection et l'orientation des étudiants ;
- la suppression de certaines charges indues.

Votre rapporteur note avec satisfaction qu'il semble avoir été entendu. En effet, des actions envisagées pour 1987 répondent aux besoins énumérés ci-dessus :

- la hausse du niveau des crédits de la D.G.R.C.S.T., la priorité donnée aux dépenses d'intervention, la relance de la francophonie, la réévaluation des crédits de la Direction de la Coopération scientifique et technique ;
- l'instauration de la commission interministérielle du suivi pour l'application des décisions du sommet francophone ;
- la réflexion engagée sur la modification des statuts respectifs des "détachés au barème" et des recrutés locaux ;
- la revalorisation des taux de bourses.

Pour ces raisons, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des relations culturelles extérieures pour 1987. Elle a en outre estimé qu'il était prématuré de voir régler par voie d'amendement le sort des "détachés au barème".

ANNEXE

L'EMPLOI DES PERSONNELS DANS LES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT ET DE DIFFUSION CULTURELLE A L'ETRANGER

(Extraits du dernier rapport de la Cour des Comptes, juillet 1986, et de la réponse du ministère des affaires étrangères.)

I. - **"Deux grandes catégories** d'agents constituent le personnel des établissements d'enseignement et culturels à l'étranger : les **"détachés budgétaires"**, au nombre de **4.000** au 1er janvier 1984, dont 3.400 dans les établissements d'enseignement et 600 dans les instituts ou centres culturels ; les **"recrutés locaux"**, dont l'effectif s'élève respectivement à environ **4.300** et **1.300**.

1) Les agents dits "détachés budgétaires"

Mis par le ministère des relations extérieures à la disposition des organismes, ils sont **rémunérés sur le budget de l'administration centrale dans des conditions identiques à celles prévues, pour le personnel des ambassades, par un décret du 28 mars 1967.**

Comme la Cour l'a déjà observé, notamment à l'occasion de sa vérification des Alliances françaises, **l'incidence financière de ce régime est lourde** du fait des avantages familiaux et des indemnités de résidence qui s'ajoutent au traitement de base. Les enquêtes récentes ont fait ressortir au surplus **des pratiques qui vont au-delà des dispositions réglementaires.**

L'argument le plus généralement avancé pour justifier l'attribution de compléments familiaux de traitement élevés réside dans le montant important des frais de scolarité exigés dans les établissements français à l'étranger.

Or, en Afrique du Nord par exemple, malgré une augmentation récente, ces frais restent modestes. Dans d'autres établissements, comme le lycée de Buenos-Aires, les détachés budgétaires ont longtemps bénéficié d'une exemption de droits de scolarité pour leurs enfants. En Espagne, où les agents recrutés localement ne paient pas ces droits, l'exemption joue également lorsque le conjoint d'un détaché budgétaire est, cas assez fréquent, engagé par un établissement à titre de recruté local, si bien que les frais de scolarité sont alors compensés deux fois : par les avantages familiaux octroyés à l'un des conjoints et par l'exemption de droits de scolarité dont bénéficie le second.

L'extension aux agents relevant actuellement du décret de 1967 du régime appliqué aux personnels de l'administration française exerçant des fonctions de coopération éviterait ces anomalies. Ce système prévient des majorations familiales proches de celles qui sont accordées en France avec, toutefois, un complément pour frais de scolarisation principalement fondé, dans chaque pays, sur les charges effectivement supportées par les parents.

Les dispositions relatives aux obligations de service des détachés budgétaires n'ont pas été prises alors qu'elles avaient été prévues par le décret de 1967 et son arrêté d'application du 16 mars 1970 en contrepartie des avantages conférés à ces enseignants. C'est ainsi que le droit à la totalité des émoluments à l'étranger n'est réglementairement acquis, en ce qui concerne les enseignants, que lorsqu'ils assurent un service à temps complet au moins égal aux obligations de service fixées par décision interministérielle. Celle-ci n'étant pas intervenue, une grande hétérogénéité subsiste. Il aurait été de bonne règle d'aligner les obligations de service à l'étranger sur celles imposées en France.

Certains agents bénéficiant d'horaires réduits n'en ont pas moins reçu des indemnités pour cours complémentaires dispensés au titre des activités périscolaires, sans que le total des heures effectivement assurées par les intéressés atteigne le nombre de celles auxquelles ils auraient été astreints en France. Ainsi en était-il au lycée de Madrid, jusqu'au 1er janvier 1985 : pour l'année scolaire 1983-1984, onze instituteurs, assurant seulement vingt-trois heures hebdomadaires d'enseignement, ont perçu des rémunérations supplémentaires pour deux heures par semaine consacrées aux activités périscolaires.

Les effectifs de détachés budgétaires varient beaucoup d'un pays et même d'un établissement à l'autre. En Espagne par exemple, le seul enseignement primaire absorbe 35 % des détachés budgétaires alors que dans ce pays, où la présence française est importante et où nos traditions culturelles sont vivaces, beaucoup de postes pourraient être pourvus par des recrutés locaux. La comparaison entre les lycées également réputés de Madrid et de Barcelone fait au surplus ressortir une situation pour le moins contrastée : à Madrid, vingt instituteurs envoyés de France s'ajoutent aux recrutés locaux pour encadrer 57 classes d'enseignement maternel et élémentaire ; à Barcelone, six instituteurs venus de France semblent suffire pour 51 classes sans compromettre le niveau des études.

Le réexamen nécessaire des conditions d'emploi et de rémunération des détachés budgétaires devrait avoir pour but de mettre fin à ces pratiques anormales ; de limiter les emplois coûteux de détachés budgétaires aux seuls enseignements indispensables en faisant appel à des recrutés locaux, chaque fois que ceux-ci peuvent sans inconvénient pédagogique être utilisés ; de définir une règle de conduite claire quant à la répartition des postes entre les différents degrés et cycles d'enseignement ; de réduire la lourde charge financière résultant de l'application à tous les détachés budgétaires, quels que soient le degré de leurs responsabilités ou leurs conditions d'expatriation, des dispositions du décret du 28 mars 1967 et des textes subséquents (indemnités de résidence et avantages familiaux).

2) Les agents recrutés localement

Ceux-ci sont soumis à des régimes très divers, non seulement d'un pays ou d'un établissement à l'autre, mais aussi au sein d'un même établissement ou deux catégories d'agents coexistent : ceux qui, habituellement dénommés "détachés administratifs" relèvent d'un corps de fonctionnaires exerçant normalement leurs activités en France et les autres recrutés locaux : Français non titulaires ou nationaux du pays d'implantation.

D'une manière singulière, beaucoup de "détachés administratifs" ne viennent pas de France pour rejoindre leurs postes, mais ont été recrutés sur place et ont pu ensuite se faire intégrer comme agents titulaires en vertu d'une loi ancienne du 5 août 1929. (...) Cette procédure d'intégration a encore été assouplie par une loi du 15 juin 1983.

Cependant, une grande partie des détachés administratifs titularisés sans avoir été fonctionnaires en France sont, contrairement aux pratiques

habituelles de la fonction publique, destinés à faire carrière dans un même pays, si ce n'est dans une seule résidence ; il s'agit, en très grande majorité, de conjoints de nationaux du pays d'implantation ou de Français durablement établis à l'étranger. Cette situation risque de rendre la gestion des corps particulièrement difficile au moment où le ministère souhaite encourager la mobilité des fonctionnaires servant à l'étranger. Au surplus, l'adaptation de notre réseau d'établissements aux évolutions qui se produisent dans divers pays et à des besoins nécessairement changeants en est rendue beaucoup plus malaisée. **Des agents accèdent ainsi aux avantages du régime réservé aux fonctionnaires titulaires, sans être toujours soumis aux contraintes qui sont, en principe, la contrepartie de ce statut.**

Qu'ils soient "détachés administratifs" ou liés seulement à l'Etat par contrat, les agents recrutés localement sont dans une situation juridique complexe, puisque se mêlent des dispositions de droit local, qui souvent figurent pour partie dans des conventions collectives, et des règles de droit français. Qui plus est, dans bien des cas, des personnes titulaires d'un contrat individuel, souvent tacite, ne relèvent d'aucun régime défini. (...)

De cette situation incertaine résultent notamment **des disparités peu explicables en matière de rémunérations et d'avantages annexes.**

(...) Pour éviter de semblables anomalies, un règlement inté. ur devrait à tout le moins, dans chaque établissement, préciser les conditions de rémunération, d'avancement et de mise à la retraite ainsi que les avantages annexes".

II. - La réponse du ministère :

"Depuis la rentrée 1983, la priorité est donnée au recrutement local des enseignants, les emplois au barème étant réservés aux disciplines et aux établissements pour lesquels n'existent pas sur place de candidatures satisfaisantes.

Les observations de la Cour (...) rejoignent les orientations du Département (...). En ce qui concerne certaines pratiques relevées par la Cour, le Département a donné dès la rentrée 1984 des instructions très fermes (...)."