

N° 70

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

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

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1). sur le projet de loi de finances pour 1987,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME II

Affaires étrangères

RELATIONS CULTURELLES

Par M. Paul ALDUY,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Betten-court, Michel Caldaguès, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e 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. — Affaires étrangères - Francophonie - Organisations internationales - Radiodiffusion - Relations culturelles, techniques et scientifiques - Relations extérieures.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Porté de 3 305 à 3 694 millions de francs, le budget de la D.G.R.C.S.T. voit sa part passer de 33,7 % à 36,5 % du total des crédits affectés au ministère des Affaires étrangères	3
CHAPITRE I. — LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET ADMINISTRATIF : UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DES MOYENS DES SERVICES CULTURELS	5
Section 1. — <i>Une expansion qui n'exclut pas les économies inhérentes à l'impératif de rigueur maintenu</i>	5
1. — Des données d'ensemble favorables	5
2. — Un souci d'économies maintenu	7
a) <i>Un impératif de rigueur partagé</i>	7
b) <i>Les incidences sur les personnels de la D.G.R.C.S.T.</i>	8
Section 2. — <i>Les incidences de la nouvelle répartition des compétences entre les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération</i>	10
1. — Le décret du 17 avril 1986 et l'abandon de la restructuration administrative de 1982.	10
2. — Des transferts positifs des services de coopération vers la Direction générale	11
a) <i>Les transferts de personnels</i>	11
b) <i>Les transferts de crédits</i>	11
Section 3. — <i>Une enveloppe substantielle de mesures nouvelles pour les services culturels en 1987</i>	12
1. — Un apport significatif d'« argent frais »	12
a) <i>Actions dans le domaine de la francophonie</i>	12
b) <i>L'aide publique au développement</i>	13
2. — Vers une revalorisation de l'action culturelle extérieure	14
CHAPITRE II. — LA FRANCOPHONIE EN 1986 : DES PAROLES AUX ACTES ?	15
Section 1. — <i>La politique de la francophonie</i>	15
A. — <i>L'état de la francophonie dans le monde</i>	16
B. — <i>Le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays francophones</i>	19
C. — <i>Une volonté politique renforcée face à des préoccupations persistantes</i>	20
1. — La persistance de nombreuses et graves préoccupations	20
a) <i>Le Liban</i>	20
b) <i>La situation préoccupante du français dans les organisations internationales</i>	21
2. — La détermination du gouvernement français	22
Section 2. — <i>Les instruments de la francophonie à l'étranger</i>	23
A. — <i>Le système scolaire français à l'étranger</i>	23
1. — <i>Bilan et perspectives</i>	23
2. — <i>Evolutions et problèmes</i>	25
a) <i>L'examen de la carte scolaire</i>	25
b) <i>L'évolution des droits de scolarité</i>	26

	Pages
B. — L'Alliance française, les instituts et centres culturels	27
1. — Les instituts et centres culturels	28
a) <i>L'évolution du réseau</i>	28
b) <i>La politique suivie en 1986 et les perspectives pour 1987</i>	30
2. — Les Alliances françaises	30
a) <i>Moyens et handicaps d'un réseau unique au monde</i>	30
b) <i>La nécessaire coordination des moyens</i>	32
CHAPITRE III. — L'ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE : LA NÉCESSAIRE MAÎTRISE D'UNE ÉVOLUTION ACCÉLÉRÉE	33
Section 1. — L'action radiophonique extérieure : la « voix de la France » dans le monde ?	33
1. — Un effort d'ensemble poursuivi	33
a) <i>Les effectifs</i>	35
b) <i>Volume hebdomadaire de diffusion</i>	36
2. — Les données budgétaires	36
3. — Des problèmes de croissance qui ne sauraient être esquivés	38
a) <i>Le maintien contestable de la « débudgétisation »</i>	38
b) <i>La mission de R.F.I. : la « voix de la France » dans le monde</i>	39
Section 2. — La stratégie audiovisuelle de la France : novation et continuité	40
1. — Des projets ambitieux mais incertains dans un paysage audiovisuel en pleine mutation	40
a) <i>La diffusion directe par satellite</i>	41
b) <i>La réalisation d'une chaîne culturelle</i>	41
2. — La réalisation et le développement d'actions nouvelles de diffusion des programmes	42
a) <i>Vers une extension de la chaîne francophone TV 5 ?</i>	42
b) <i>Une meilleure diffusion des informations télévisées françaises</i>	43
3. — La poursuite d'actions traditionnelles	43
a) <i>La fourniture de programmes télévisés</i>	43
b) <i>La coopération cinématographique</i>	44
CHAPITRE IV. — LA POURSUITE D' ACTIONS TRADITIONNELLES	46
Section 1. — Les participations françaises aux organisations internationales	46
1. — L'action en matière de contributions internationales	46
a) <i>Les contributions obligatoires</i>	46
b) <i>Les contributions bénévoles</i>	47
2. — Le contexte : la situation financière des organisations internationales ...	48
a) <i>Les restrictions budgétaires décidées pour l'exercice 1986-1987</i>	48
b) <i>La situation financière de l'O.N.U.</i>	49
3. — La situation toujours incertaine de l'U.N.E.S.C.O.	50
Section 2. — L'action en faveur des Français de l'étranger	51
1. — Les Français établis à l'étranger et leur représentation	51
2. — Les bourses accordées aux enfants français scolarisés à l'étranger	53
Section 3. — L'effort en matière de bourses accordées aux étrangers en France	54
1. — Données générales sur la politique suivie par le Département	54
2. — Bilan de l'action menée et perspectives pour 1987	56
LES CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION	58

Mesdames, Messieurs,

Présentant les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure dans le projet de budget du ministère des Affaires étrangères pour 1987, un quotidien du soir réputé pour la précision de ses analyses estimait qu'ils devraient permettre de « mettre un terme à la clochardisation du dispositif culturel et linguistique français » dans le monde.

Peut-être sévère dans sa formulation, ce jugement reflète en tout cas une double réalité : la diminution constante, au cours des dernières années, des crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) dont la part dans le budget total du Quai d'Orsay était passée en quinze ans de 51 % en 1971 à 33,7 % en 1986 ; et la progression significative des mêmes crédits prévue pour 1987.

Dotée de 3 694 millions de francs, y compris les crédits de l'enveloppe-recherche, — au lieu de 3 305 millions en 1986 —, la D.G.R.C.S.T. doit en effet disposer l'an prochain, en dépit d'un contexte budgétaire qui demeure placé sous le signe de la rigueur et des économies, de moyens qui, représentant 36,5 % du budget du ministère des Affaires étrangères (36,2 % hors enveloppe-recherche), permettront de donner un nouvel élan à une action culturelle extérieure qui s'était dangereusement essoufflée.

Dans ce cadre d'ensemble favorable, votre rapporteur pour avis a souhaité poursuivre cette année l'examen de l'évolution des principaux éléments de cette politique culturelle à l'étranger autour de quatre idées directrices :

— l'analyse détaillée des moyens administratifs et financiers de la D.G.R.C.S.T. ;

— la politique menée en faveur de la langue française et de la francophonie ;

— l'évolution de l'action audiovisuelle extérieure, au premier rang de laquelle doit être évoquée la situation de Radio France Internationale (R.F.I.) ;

— et la poursuite d'actions traditionnelles, qu'il s'agisse de la participation de la France aux organisations internationales, de l'effort en matière de bourses, ou, plus généralement, de l'action en faveur des Français de l'étranger.

*

* *

CHAPITRE I

LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ET ADMINISTRATIF : UNE AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DES MOYENS DES SERVICES CULTURELS.

En s'établissant, dans le projet de loi de finances pour 1987, à 3 694 millions de francs, le budget de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques marque une progression importante, d'un an sur l'autre, de 11,7 % en francs courants et de 9,57 % en francs constants.

Dans le cadre de cette évolution d'ensemble favorable, l'analyse détaillée du budget de la D.G.R.C.S.T. fait apparaître trois orientations principales.

— Expansion des crédits, tout d'abord, ne signifie pas facilité. Et, s'inscrivant dans un contexte de rigueur maintenue, les services culturels prennent leur part des économies voulues par le gouvernement.

— En second lieu, la D.G.R.C.S.T. bénéficie de transferts nets positifs du ministère de la Coopération du fait de la nouvelle répartition des tâches entre le Quai d'Orsay, la rue La Pérouse et la rue Monsieur.

— Enfin, la Direction générale bénéficie d'une enveloppe substantielle de mesures nouvelles qui permettront en 1987 une relance de l'action menée en faveur de la francophonie et de la coopération technique notamment.

*
* *

Section 1. — Une expansion qui n'exclut pas les économies inhérentes à l'impératif de rigueur maintenu.

1. — Des données d'ensemble favorables.

Les deux tableaux suivants, en francs courants comme en francs constants, illustrent l'évolution des crédits de la D.G.R.C.S.T., qu'il

s'agisse des dépenses ordinaires ou des crédits de paiement, depuis cinq ans.

Année	Dépenses ordinaires	Variation %	Crédits de paiement	Variation %	Total	Variation %
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 courants).

Année	Dépenses ordinaires	Variation %	Crédits de paiement	Variation %	Total	Variation %
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	3 843	- 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

(en francs courants).

Ces données, qui soulignent l'effort substantiel accompli en 1987 après des années de régression, appellent en outre les trois précisions suivantes.

— Première observation : la progression des crédits de la D.G.R.C.S.T. lui permettra, pour la première fois depuis de longues années, de voir sa part augmenter dans l'ensemble des crédits du ministère des Affaires étrangères. C'est ce que fait clairement ressortir le récapitulatif suivant :

Crédits en millions de francs			
Année	Budget de l'Etat	Budget du M.A.E.	* Budget de la D.G.R.C.S.T. % par rapport au budget du M.A.E.
1981	611,589	5,972	2,528 42,3 %
1982	788,409	7,189	2,959 41,2 %
1983 après transferts	882,621	7,848	2,917 37,2 %
1984	939,701	9,119	3,321 36,4 %
1985	995,300	9,296	3,230 34,7 %
1986	1 030,820	9,794	3,305 33,7 %
1987	1 049,400	10,118	3,694 36,5 %

Le projet de budget pour 1987 se caractérise ainsi par une augmentation de 2,8 % de la part du budget de la Direction générale dans celui du Département.

— Deuxième observation : cette évolution favorable s'applique, il est vrai, à un budget sensiblement modifié par les transferts de compétences décidés en avril 1986 entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération (cf. section 2 ci-dessous, page 9). L'accueil des opérations de coopération « hors champ » accroît en effet d'environ 20 % la base du budget de la D.G.R.C.S.T. Néanmoins, si l'on compare à structure constante les budgets 1986 et 1987, ce dernier bénéficie encore d'une croissance significative de 5 % d'un an sur l'autre.

— Troisième observation : ce contexte favorable se retrouve enfin au regard des fluctuations monétaires, essentielles pour la gestion d'un ministère qui effectue 70 % de ses dépenses soit à l'étranger, soit en devises, soit pour la rémunération de personnels en service à l'étranger. Après des années où ces variations monétaires ont engendré de graves difficultés, le budget pour 1987 comporte cette fois des mesures d'ajustement négatives évaluées sur la base, notamment, d'un dollar à 7,25 francs. C'est ainsi que figurent au budget des mesures négatives d'effet-change s'élevant à — 80,7 millions de francs sur les lignes de fonctionnement et d'intervention et à — 30,4 millions pour les crédits de rémunération des personnels en service à l'étranger.

2. — Un souci d'économies maintenu.

En dépit de la progression sensible de ses crédits et d'un contexte d'ensemble favorable, la D.G.R.C.S.T. continuera en 1987 à participer à l'effort d'économies demandé à l'ensemble des administrations.

a. — *Un impératif de rigueur partagé.*

Il convient de rappeler ici les instructions générales d'économies sur lesquelles a reposé l'élaboration du budget 1987 :

- reconduction en 1987 des économies du collectif de 1986 ;
- maintien en francs constants, au mieux, des moyens de fonctionnement ;
- réduction de 3 % des dépenses de rémunérations ;
- réduction de 20 % des dépenses d'intervention ;
- suppression de 1,5 % des emplois budgétaires, à l'exception de certaines catégories d'enseignants et de personnels de sécurité ;

— priorité à la couverture des autorisations de programme déjà affectées pour les dépenses en capital.

C'est ainsi que la D.G.R.C.S.T. doit effectuer en 1987 les économies suivantes :

— Sur le titre III, 44 millions de francs d'économies, dont, il est vrai, 24 millions découleront de gains de change.

— Sur le titre IV, 191 millions d'économies, dont 32 millions grâce à des gains de change et 159 millions ainsi répartis entre les quatre directions de la Direction générale :

— direction du français : 31 millions.

— direction des identités et échanges culturels : 30 millions.

— direction de la communication : 26 millions.

— direction de la coopération scientifique et technique : 72 millions.

Il convient toutefois de relever ici que la D.G.R.C.S.T. a obtenu que soit exempté de l'abattement de 20 % des dépenses d'intervention l'ensemble de son réseau d'établissements d'enseignement et de diffusion culturelle (Centres culturels, Alliances françaises) et que les crédits de bourses pour étudiants et stagiaires étrangers ne soient réduits de 20 % que sur un tiers de leur montant (2/3 des crédits étant amputés de 3 %), soit un taux de réduction effectif d'environ 11 %.

Enfin, sur les titres V et VI, est effectuée une réduction de 18 % des crédits. Le paiement des dépenses en capital et de 32 % des autorisations de programme. Les crédits de paiement régressent donc par rapport à 1986, mais demeurent supérieurs de 31 % à ceux de 1985 et devraient permettre une poursuite satisfaisante du programme d'investissement de la Direction générale.

b. — *Les incidences sur les personnels de la D.G.R.C.S.T..*

Ces mesures d'économies se traduisent par les mesures suivantes en matière de suppression et de transformation d'emplois :

— Au titre de la budgétisation en 1987 des dispositions du précédent collectif, la Direction générale a supprimé 23 emplois, auparavant gelés, d'agents des Centres culturels en Afrique francophone (chapitre 32.11 article 40), permettant une économie de deux millions de francs.

— Au titre de la mise en réserve de 1,5 % des emplois, 7 emplois sont supprimés à l'O.U.C.F.A. (Office universitaire culturel franco-

algérien, chapitre 36.11 article 10), soit une économie d'environ un million et 110 emplois de chargés de mission d'enseignement sont supprimés à l'étranger (chapitre 31.11 article 30) assurant une économie de plus de 16 millions.

— Enfin, au titre de l'effort de titularisation qui se poursuit et afin de permettre l'achèvement de la titularisation des personnels des catégories C et D, 95 emplois sont supprimés dans les services culturels, bien que les agents concernés continuent d'y exercer leur activité, et 95 emplois correspondant sont créés dans les corps de Chancellerie.

Au total, les suppressions d'emplois supportées par la D.G.R.C.S.T., naturellement coûteuses, n'entraînent toutefois pas une réduction équivalente du nombre des enseignants à l'étranger en raison du transfert au ministère de la Coopération des crédits nécessaires à leur rémunération. Directement affectée, en raison du poids de ses effectifs, par les consignes de rigueur, la Direction générale s'efforce dans ce contexte de gérer avec souplesse ses personnels et ses moyens d'intervention, afin d'en diminuer si possible le coût et de développer ses activités.

Cette politique dynamique du personnel, en dépit des contraintes budgétaires, repose sur un effort accentué en matière de formation, de titularisation et d'amélioration de la situation du personnel recruté localement. Elle se fonde aussi sur les orientations suivantes en matière de recrutement : évoluer d'une coopération de substitution, fondée notamment sur l'action d'enseignants français, vers une coopération axée sur la formation d'enseignants de la nationalité du pays aidé ; atteindre dans les établissements scolaires de l'étranger un taux d'encadrement des élèves aussi proche que possible de celui de la métropole ; compenser les sacrifices consentis en matière de personnel par l'affectation aux postes de crédits d'appui logistique (matériels pédagogiques, laboratoires audio-visuels, stages...) ; enfin transformer en emplois de recrutés locaux — moins coûteux — des emplois d'agents expatriés rémunérés « au barème », à chaque fois que le nombre et la qualification de la population française résidente le permettent.

Votre rapporteur voudrait à cet égard relever, pour s'en féliciter, un amendement voté à l'Assemblée nationale au terme duquel, à partir de la rentrée scolaire 1987 et dans le cadre d'un plan pluriannuel, les postes de détachés budgétaires — beaucoup plus onéreux — seront désormais réservés aux emplois de direction et d'enseignement universitaire ou à des affectations d'enseignants dans les pays et les matières où n'existent pas de possibilités de recrutement local. Il est toutefois

essentiel, aux yeux de votre commission, que les crédits ainsi libérés soient intégralement affectés à l'amélioration de la situation des enseignants recrutés localement. Cette disposition nouvelle tente de résoudre un problème particulièrement délicat et à mettre un terme à des différences de traitement choquantes qui avaient été relevées par la Cour des Comptes. Elle doit permettre, si elle est mise en œuvre de manière progressive et en bonne intelligence avec les représentants des enseignants et des Français de l'étranger, de traiter de manière raisonnable une situation difficile.

*

* *

Section 2. — *Les incidences de la nouvelle répartition des compétences entre les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération.*

1. — Le décret du 17 avril 1986 et l'abandon de la restructuration administrative de 1982.

Alors que les transferts de personnels ont été mis en œuvre au 1^{er} octobre 1986, la date du 1^{er} janvier 1987 doit marquer le point de départ des transferts financiers résultant de la nouvelle répartition des compétences entre les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, issue du décret n° 86-716 du 17 avril 1986.

Il convient ici de rappeler que la D.G.R.C.S.T. et les services de la coopération et du développement avaient fait l'objet en 1982 d'une profonde restructuration fondée sur les principes suivants : à la D.G.R.C.S.T. revenaient les responsabilités de diffusion de la langue française, de conduite de l'action culturelle et audiovisuelle, de définition de la coopération scientifique de haut niveau, tandis que les services de la coopération recevaient la responsabilité de toutes les actions concourant au développement.

Très difficilement mise en œuvre au prix d'une longue période de désordre administratif, cette réforme de structures ôtait au ministère de la Coopération sa spécificité et amputait gravement la Direction générale sans que soit toujours conservée l'unité de vue fondamentale des actions de coopération et des actions culturelles.

Pour ces raisons, le nouveau gouvernement a immédiatement décidé, dès le mois d'avril dernier, de revenir de façon fondamentale sur la restructuration opérée en 1982.

Ainsi, la définition des compétences du ministère de la Coopération résultant du décret du 17 avril 1986 a eu pour conséquence de confier à nouveau au ministère des Affaires étrangères, et donc à la 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 (États francophones de l'Afrique au Sud du Sahara, États de l'Océan Indien, République démocratique de Madagascar) et dans son annexe (Cap-Vert, Gambie, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Sao Tomé et Príncipe, Vanuatu). En contrepartie toutes les activités menées par la D.G.R.C.S.T. dans ces pays dits « du champ » relèvent désormais de la compétence du ministère de la Coopération.

Afin de permettre une mise en œuvre harmonieuse de ces dispositions, une procédure de concertation a été, dès avril 1986, engagée entre les deux ministères afin d'arrêter les modalités techniques des transferts nécessaires. Un groupe de travail a été mis en place afin d'aboutir à un plan de partage satisfaisant des personnels et des crédits.

2. — Des transferts positifs des services de Coopération vers la Direction générale.

a. — *Les transferts de personnels.*

Pour le personnel des administrations centrales, 54 agents — dont 30 de catégorie A — sont transférés du ministère de la Coopération au ministère des Affaires étrangères tandis que 29 — dont 14 de catégorie A — effectuent le chemin inverse.

S'agissant des personnels en poste à l'étranger et en coopération, 3 400 agents passent de la Coopération aux Affaires étrangères : 2 935 — dont 2 575 enseignants — dans le Maghreb et 465 dans le reste du monde. En sens inverse, 1 427 agents — dont 1 214 civils — sont transférés du ministère des Affaires étrangères au ministère de la Coopération.

b. — *Les transferts de crédits.*

De la même façon, sur le plan budgétaire, l'ensemble des crédits « hors champ » sont désormais dévolus à la Direction générale tandis que l'ensemble des opérations « du champ » font retour au ministère de la Coopération.

Il en résulte :

— un transfert de 456,75 millions de francs du Département au ministère de la Coopération ;

— et, en contrepartie, un transfert de 771,25 millions de francs de la Coopération à la D.G.R.C.S.T., soit, au total, un solde net positif de 314,5 millions de francs au bénéfice de la Direction générale.

Pour chacune des quatre directions de la D.G.R.C.S.T., ces transferts s'analysent comme suit :

— direction du français	— 330,8 MF	+ 308,6 MF
— direction des identités et échanges culturels	— 38,6 MF	
— direction de la communication . . .	— 83,3 MF	
— direction de la coopération scientifique et technique	— 4,1 MF	+ 462,6 MF
	— 456,7 MF	+ 771,2 MF

Section 3. — Une enveloppe substantielle de mesures nouvelles pour les services culturels en 1987.

1. — Un apport significatif d'« argent frais ».

Sur cette base sensiblement élargie, et compte tenu de l'importance des dépenses incompressibles — rémunérations, subventions aux établissements... —, la relative souplesse que le budget pour 1987 introduit dans la gestion des services culturels ne peut venir que d'un apport réel d'« argent frais » résultant de mesures nouvelles.

La D.G.R.C.S.T. bénéficie à ce titre pour 1987 d'une enveloppe importante de **372 millions de francs de mesures nouvelles**. Ces crédits sont répartis en deux masses inégales consacrées d'une part à l'aide bilatérale au développement et d'autre part à l'action en faveur de la francophonie.

a) 44 millions de francs sont consacrés à **des actions dans le domaine de la francophonie** afin d'assurer le financement en année pleine des mesures décidées par le Sommet des Chefs d'État francophones de février 1986. Le Gouvernement a en effet arrêté, dans le cadre du suivi des décisions de ce sommet, un certain nombre de mesu-

res. Elles concernent pour l'essentiel : l'alignement des droits de scolarité des élèves francophones sur ceux des élèves français dans nos établissements d'enseignement à l'étranger ; l'extension de TV5 au Maghreb et à l'Amérique du Nord, la création d'une véritable agence française d'images ; les actions en faveur du livre francophone ; et la mise en place de nouvelles Alliances françaises, notamment au Mozambique et à Jérusalem.

b) 328 millions de francs sont d'autre part affectés à des mesures nouvelles au titre de **l'aide publique au développement**.

Le Gouvernement a décidé de porter en 1987 à 0,54 % du produit intérieur brut le pourcentage de l'aide publique au développement tout en renforçant, autour de 75 %, la part des dons par rapport aux prêts. Les crédits d'aide publique au développement inscrits au titre du ministère des Affaires étrangères augmenteront ainsi de 6,8 % en 1987. L'aide bilatérale dispensée par la D.G.R.C.S.T. progressera pour sa part de 10,3 % (2 203 millions de francs en 1987 au lieu de 1 997 millions en 1986).

Les 328 millions de mesures nouvelles permettront le relèvement du niveau et du nombre des bourses, le développement des autres types d'aides à la formation et la relance des actions de coopération scientifique et technique. Les principales opérations concerneront ainsi : l'aide apportée par la D.G.R.C.S.T. à la formation des étrangers qui avait, en termes réels, baissé de 12,5 % par rapport à 1983 ; la mise à niveau des actions de coopération scientifique et technique, diminuées de 10 % en 1985 et de 7 % en 1986 ; le développement de l'action audiovisuelle indispensable dans un secteur en pleine mutation ; et la modernisation du réseau des établissements d'enseignement et de diffusion culturelle (instituts et centres culturels).

Dans le domaine des dépenses immobilières, il convient de rappeler, parmi les principales opérations en cours prévues, la fin de la construction du Centre culturel de Damas, la prochaine ouverture du chantier de l'Institut français de Budapest, la deuxième phase de l'extension du Lycée français de Londres, l'aménagement du Centre culturel de Marrakech, la rénovation du Centre culturel de Ouagadougou, ainsi que des travaux de gros entretien dans les lycées français de Vienne, Tunis (La Marsa), Buenos Aires et Barcelone.

Au total, les 372 millions affectés à des actions nouvelles de la D.G.R.C.S.T. en 1987 se répartissent ainsi entre ses directions :

— direction du français : 73,4 millions ;

- direction des identités et échanges culturels : 54,1 millions ;
- direction de la communication : 61,3 millions ;
- direction de la coopération scientifique et technique : 182,7 millions.

2. — Vers une revalorisation de l'action culturelle extérieure.

Ces mesures devraient, aux yeux de votre rapporteur, constituer, en dépit d'un contexte budgétaire particulièrement rigoureux, l'amorce d'une revalorisation de l'action culturelle extérieure que notre commission a appelée de ses vœux tout au long des dernières années. Deux observations permettent d'espérer que l'orientation choisie dans le budget pour 1987 est désormais la bonne.

Première observation : après avoir été, pendant plusieurs années, la victime privilégiée de budgets d'austérité, les services culturels figureront au contraire en 1987 au premier rang des bénéficiaires les mieux dotés au sein du ministère des Affaires étrangères. La D.G.R.C.S.T. reçoit ainsi à elle seule, dans le projet de loi de finances, 372 millions de mesures nouvelles sur un total de 486,8 millions accordés à l'ensemble du ministère des Affaires étrangères. Cette enveloppe devrait lui permettre de reconstituer des dotations fortement amputées au cours des derniers exercices.

Au total — c'est la deuxième observation —, le budget de la D.G.R.C.S.T. (3 694 millions de francs) connaîtra en 1987 une croissance, nette des transferts de crédits et de l'effet-change, de 6,7 %, soit une hausse double de celle du budget du ministère des Affaires étrangères dans son ensemble. Pour la première fois depuis quinze ans, la part du budget de la Direction générale augmentera au sein du Département. C'est l'indice tangible de la volonté politique de relance de l'action culturelle extérieure exprimée par le Gouvernement.

*

* *

CHAPITRE II

LA FRANCOPHONIE EN 1986 : DES PAROLES AUX ACTES ?

Section 1. — *La politique de la francophonie*

Si la francophonie, dans toutes ses dimensions, est l'élément central le plus naturel de l'action culturelle extérieure de la France, chaque jour ou presque apporte une illustration ponctuelle, mais attristante, du sort qui lui est réservé en pratique : du haut fonctionnaire voire du ministre français s'exprimant publiquement en anglais dans des conférences internationales, aux banques ou hôtels parisiens écrivant en anglais à leurs clients francophones, les atteintes — parfois injustifiables — à la défense de la langue française se succèdent quotidiennement.

Ce manque d'intérêt pour la francophonie n'est cependant — par bonheur — pas partagé par l'opinion publique. Le simple bon sens l'emportant, les résultats d'un sondage récent font ainsi apparaître que 88 % des Français jugent « importante » — et 52 % « très importante » — l'action menée pour développer l'usage de la langue française dans le monde.

Pour donner à cette action toute son efficacité, une condition nécessaire, mais non suffisante, est de maintenir la francophonie au-dessus des affrontements politiques hexagonaux ; s'il est un domaine où la "cohabitation" politique devrait aller de soi, c'est bien la francophonie. Même si l'année écoulée n'a pas été, de ce point de vue, exempte de tout reproche.

1986 a cependant donné lieu à l'élaboration, sous l'égide du Haut Conseil de la francophonie, du premier rapport d'ensemble sur « l'état de la francophonie dans le monde ». Ce document, dont l'intérêt ne doit pas être mésestimé, a été publié à l'occasion du premier sommet des nations « ayant en commun l'usage du français » qui a constitué le principal temps fort de la francophonie en 1986. En dépit des résultats — qui ne sont pas négligeables — de ce sommet francophone, la situation du français et de la francophonie n'en suscite pas moins encore de nombreuses et graves préoccupations.

A. — L'état de la francophonie dans le monde.

Le premier rapport établi par le Haut Conseil de la francophonie sur l'état de la francophonie, s'il ne formule pas de propositions d'action, dresse un « état des lieux » précis et actualisé de la langue française et de la francophonie dans le monde dont il a paru utile à votre rapporteur de relever ici quelques caractéristiques.

Le tableau suivant fournit d'abord, pays par pays, une estimation du nombre de francophones — stricto sensu — dans le monde.

Estimation du nombre de francophones dans le monde

Pays ou régions	Francophones — langue maternelle —	Francophones — langue seconde —	Francophones — total —
AFRIQUE	991 000	26 488 000	27 479 000
Au Sud du Sahara.....	633 000	13 585 000	14 218 000
Bénin	20 000	600 000	620 000
Burkina Faso	10 000	400 000	410 000
Burundi	10 000	300 000	310 000
Cameroun	60 000	1 400 000	1 460 000
Centrafrique	10 000	300 000	310 000
Comores	3 000	20 000	23 000
Congo	25 000	500 000	525 000
Côte-d'Ivoire	150 000	2 500 000	2 650 000
Djibouti	15 000	20 000	35 000
Gabon	35 000	300 000	335 000
Guinée.....	15 000	500 000	515 000
Madagascar	30 000	1 000 000	1 030 000
Mali	10 000	600 000	610 000
Maurice.....	40 000	300 000	340 000
Mauritanie	8 000	100 000	108 000
Niger	15 000	300 000	315 000
Rwanda.....	10 000	400 000	410 000
Sénégal	60 000	700 000	760 000
Seychelles	2 000	10 000	12 000
Tchad	10 000	300 000	310 000
Togo	15 000	500 000	515 000
Zaïre	60 000	2 500 000	2 560 000
Angola, Mozambique, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Saint-Thomas et du Prince, Guinée Equatoriale	1 000	20 000	21 000
République Sud-Africaine	9 000	5 000	14 000
Autres Etats au Sud du Sahara.....	10 000	10 000	20 000
<i>Maghreb</i>	350 000	12 700 000	13 050 000
Algérie.....	150 000	6 500 000	6 650 000
Maroc	130 000	4 000 000	4 130 000
Tunisie	70 000	2 200 000	2 270 000
<i>Afrique du Nord-Est</i>	8 000	203 000	211 000
Egypte.....	5 000	200 000	205 000
Lybie.....	3 000	3 000	6 000
AMÉRIQUE	8 490 000	2 100 000	10 590 000
<i>du Nord</i>	8 300 000	750 000	9 050 000
Canada	7 000 000	350 000	7 350 000
— Québec.....	(5 000 000)		
— Nouveau-Brunswick.....	(250 000)	(280 000)	(280 000)

Pays ou régions	Francophones — langue maternelle —	Francophones — langue seconde —	Francophones — total —
— Ontario	(500 000)	(50 000)	(550 000)
— Manitoba	(60 000)		
États-Unis	1 300 000	400 000	1 700 000
Louisiane	(200 000)	(50 000)	(250 000)
Nouvelle-Angleterre	(500 000)	—	(500 000)
<i>Latine et Caraïbes</i>	190 000	1 350 000	1 540 000
Haiti	50 000	700 000	750 000
Dominique, Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Trinité et Tobago	10 000	—	10 000
Brésil	50 000	200 000	250 000
Mexique	10 000	50 000	60 000
Autres pays de l'Amérique latine	70 000	400 000	470 000
ASIE	260 000	1 445 000	1 705 000
<i>Proche et Moyen-Orient</i>	197 000	795 000	992 000
Liban	25 000	600 000	625 000
Iran	—	100 000	100 000
Israël	150 000	50 000	200 000
Syrie	5 000	10 000	15 000
Turquie	2 000	30 000	32 000
Autres pays moyen-orientaux	15 000	5 000	20 000
<i>Extrême-Orient</i>	63 000	650 000	713 000
Pondichéry (Inde)	20 000	50 000	70 000
Cambodge	5 000	50 000	55 000
Laos	3 000	20 000	23 000
Vietnam	10 000	500 000	510 000
Autres pays de l'Extrême-Orient	25 000	30 000	55 000
EUROPE	57 594 000	8 415 000	66 009 000
<i>Europe Occidentale</i>	57 578 000	7 865 000	65 443 000
Andorre	3 000	10 000	13 000
Belgique	4 150 000	1 300 000	5 450 000
France (avec DOM-TOM)	51 500 000	4 500 000	56 000 000
Espagne	70 000	100 000	170 000
Val d'Aran	(1 000)	—	(1 000)
Grande-Bretagne	10 000	50 000	150 000
Jersey	(5 000)		(5 000)
Italie	80 000	150 000	230 000
Val d'Aoste	(10 000)		(10 000)
Vallées Vaudoises	(2 000)		(2 000)
Luxembourg	50 000	250 000	300 000
Monaco	25 000	5 000	30 000
Suisse	1 300 000	1 200 000	2 500 000
Autres pays d'Europe occidentale	300 000	300 000	600 000
<i>Europe de l'Est</i>	16 000	550 000	566 000
Pologne	2 000	50 000	52 000
Roumanie	1 000	200 000	201 000
Union soviétique	3 000	100 000	103 000
Autres pays de l'Europe de l'Est	10 000	200 000	210 000
Océanie	26 000	80 000	106 000
Vanuatu	1 000	30 000	31 000
Autres pays de l'Océanie	25 000	50 000	75 000
Monde	67 361 000	38 528 000	105 889 000

N.B. — Les expatriés francophones — langue maternelle ou seconde — sont décomptés dans leur pays de résidence.

Source : Rapport 1985 sur l'état de la francophonie dans le monde.

Aux quelque 106 millions de personnes dont le français est la langue maternelle ou la deuxième langue, il convient sans doute d'ajouter quelque cent millions de « francisants » — dont vingt-cinq millions d'élèves ou d'étudiants — répandus de par le monde. Les États-Unis et l'Union soviétique compteraient ainsi chacun à peu près le même nombre d'adultes « parlant français » : deux millions et demi.

Ces données permettent de poser le problème à son juste niveau : le français est moins parlé qu'une dizaine d'autres langues de par le monde. Il y a donc, souligne justement le rapport sur l'état de la francophonie, une certaine vanité dans la question du dénombrement des francophones. « En vérité, souligne le rapport sur l'état de la francophonie, le nombre importe moins que la répartition des francophones et que l'influence et la diffusion internationale du français » : de ce point de vue, notre langue bénéficie, avec l'anglais, d'une situation privilégiée. A cet égard, il est significatif que 36,4 % des francophones aient le français pour langue seconde. De même est importante la présence de francophones sur tous les continents, en particulier en Europe (62,4 % des francophones), en Afrique (26 %), et en Amérique (10 %). Enfin l'existence de près de 100 millions de personnes, originaires du monde entier, qui apprennent, ou ont appris, le français en tant que langue étrangère, donne à cette langue toute sa dimension et sa portée internationale. En ce qui concerne en particulier la pédagogie, la répartition géographique des quelque 70 millions d'élèves ou d'étudiants qui apprennent le français ou sont enseignés en français, fait apparaître deux régions à forts effectifs : l'Europe occidentale (34,2 %) et l'Afrique francophone au sud du Sahara (30 %) ; deux régions à effectifs moyens : le Maghreb (9,5 %) et l'Amérique du Nord (9,6 %) ; trois régions à faibles effectifs : l'Europe de l'Est (4,6 %), le Proche et le Moyen-Orient (4 %), l'Amérique latine et les Caraïbes (4 %) ; deux régions à très faibles effectifs : l'Afrique subsaharienne non francophone (2 %), l'Asie et l'Océanie (1,7 %).

Il faut encore ajouter à ce constat que l'aire francophone a également pour elle le record de la diversité : si elle regroupe autant de membres que le Commonwealth anglophone et, comme lui, tant des démocraties que des systèmes oligarchiques, elle a su amener aussi en son sein des nations arabes et des régimes communistes. Ce n'est pas l'une des moindres caractéristiques de la francophonie que sa tolérance politique, dont le premier sommet francophone, qui s'est tenu à Paris du 17 au 19 février 1986, a fourni l'éclatante illustration.

B. — Le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays francophones

Réunissant une quarantaine de pays des cinq continents qui font usage de notre langue, le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement francophones a marqué l'heureux aboutissement d'une idée émise il y a plus de deux décennies, à l'initiative de MM. Senghor et Bourguiba notamment. Longtemps bloqué par la tension entre Québec et Ottawa au sujet des modalités de la participation québécoise, le projet est devenu, en quelques semaines, réalité. Annoncé tardivement, le 15 décembre 1985, le sommet s'est réuni, moins de trois mois plus tard, non sans une précipitation dans laquelle certains ont cru déceler des préoccupations électorales peu conformes à l'importance et à la noblesse du sujet.

Mais le sommet a eu lieu et son bilan n'est pas négligeable. C'est là l'essentiel, même s'il n'a pas eu, sans doute, tout le retentissement escompté, même si le succès aurait pu être plus complet si le Cameroun n'avait pas fait défection à la dernière minute, si l'Algérie, qui joue un rôle de facto considérable en faveur du français au Maghreb, avait daigné paraître et si des petites communautés comme celle de Pondichéry avaient pu être représentées.

Il reste qu'il ne fallait pas s'attendre à des résultats beaucoup plus concrets pour une réunion internationale d'une telle solennité. Sans doute a-t-on un peu rapidement parlé de la naissance d'un « Commonwealth » à la française. Mais pas moins de vingt-huit « décisions pratiques », de portée il est vrai inégale, y ont été adoptées concernant aussi bien la création d'une « agence internationale d'images télévisées » et l'extension du champ de diffusion du réseau câblé T.V. 5, que la coopération agricole ou l'institution d'un baccalauréat francophone international. De surcroît — c'est là un point fondamental —, la libération de crédits chiffrés a été annoncée pour plusieurs de ces projets — et 44 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrits à ce titre dans le projet de budget pour 1987. Enfin, un « comité du suivi » a été constitué pour surveiller l'application de ces décisions : il comprend des participants aussi divers que la Communauté française (Bruxelles-Wallonie) de Belgique, le Burundi, le Canada, les Comores, la France, le Liban, le Maroc, le Québec, le Sénégal et le Zaïre qui se sont déjà réunis à Paris à plusieurs reprises. Un deuxième sommet des chefs d'État et de gouvernement francophones doit poursuivre l'œuvre entreprise ; il se réunira à Québec dès l'automne 1987.

C. — Une volonté politique renforcée face à des préoccupations persistantes.

1. — La persistance de nombreuses et graves préoccupations.

Ce temps fort, solennel et tant attendu, du sommet francophone ne saurait toutefois occulter l'ampleur et la gravité des difficultés que rencontre encore aujourd'hui une véritable politique de la francophonie active, présente et dynamique. Votre rapporteur voudrait ici, à titre d'illustrations, sans prétendre aucunement à l'exhaustivité, mais seulement pour marquer l'ampleur de la tâche, en fournir quelques exemples ponctuels.

a) Le premier concerne le Liban, qui a joué, de longue date, dans la francophonie un rôle sans commune mesure avec sa taille — et dont on a d'ailleurs pu s'étonner que son président, M. Amine Gemayel, ne soit pas convié à prendre la parole lors de la séance inaugurale du sommet de février.

La vigueur de la langue française au Liban a à peine besoin d'être soulignée : l'ancien chef de l'État libanais, M. Charles Hélou, est l'un des pères de la francophonie et est tout naturellement devenu l'un des membres du Haut Conseil de la francophonie ; même les tragiques événements que connaît actuellement le Liban n'ont pas empêché la création d'un second quotidien beyrouthin en français et de plusieurs radios libres utilisant aussi cet idiome ; toute l'édition en français du Maghreb est moins importante que celle de Beyrouth ; trois des cinq universités arabes sont à majorité francophone ; enfin, 80 % des écoliers choisissent, au Liban, le français comme première langue étrangère, tandis que 60 000 des 73 000 étudiants libanais parlent le français...

Faut-il enfin rappeler la signification toute particulière que revêt au Liban la pratique de la langue française pour la préservation de l'identité libanaise ? Faut-il rappeler que l'une des propositions syriennes les plus insistantes, depuis plusieurs années, consiste en une « coordination » scolaire et culturelle entre les deux voisins ?

C'est dire aussi que, malgré les dramatiques difficultés rencontrées — otages français, participation française à la F.I.N.U.L. ... —, le Liban ne saurait être privé de la présence culturelle française et qu'il faut notamment espérer que les tragiques événements actuels ne ren-

dent notamment pas inévitable l'extinction progressive de la coopération linguistique et culturelle avec le Liban. Il faut à cet égard se réjouir des assurances données par le gouvernement français au cours de l'été.

b) Un second exemple de difficultés de la politique francophone, sur lequel votre rapporteur souhaite attirer l'attention de la Haute Assemblée, concerne la situation préoccupante du français dans les organisations internationales.

Chaque parlementaire a pu constater, dans les instances internationales auxquelles il est conduit à participer, que, malgré un statut généralement favorable faisant du français l'une des deux langues officielles les plus communément admises, la situation de notre langue s'y est progressivement et régulièrement affaiblie.

C'est ce même constat que dresse, de façon générale, dans son rapport, le Haut Conseil de la francophonie, selon lequel la dégradation est telle que le français n'occupe plus, dans la plupart des organisations internationales, qu'une place de second rang. Le Haut Conseil distingue, par delà la diversité, plusieurs séries de facteurs explicatifs de cette désaffection.

Parmi les raisons internes, figure d'abord la position décroissante des personnels français, voire francophones, notamment dans les organismes de la famille des Nations Unies ; cette tendance est particulièrement sensible dans les postes du haut de la hiérarchie ; la situation géographique du siège joue aussi son rôle ; toutefois à Genève, la disproportion entre fonctionnaires internationaux francophones et anglophones est encore plus forte qu'à New-York. D'autre part l'accroissement du coût financier de la traduction et de l'interprétation est souvent présenté comme un argument en défaveur du recours au français. Les raisons externes quant à elles sont d'ordre politique, économique et culturel. Elles tiennent en particulier au poids des États-Unis, au déclin du français dans la science et à sa régression dans certains pays traditionnellement tournés vers la culture française.

La situation effective du français apparaît toutefois très variable selon les institutions considérées. Les cas de détérioration les plus sensibles, en dehors des organisations comme le F.M.I. ou la Banque mondiale où le français n'a pas de statut officiel, se situent dans les institutions spécialisées à caractère scientifique ou technique très marqué, notamment l'O.M.S. (Organisation mondiale de la santé) et l'A.I.E.A. (Agence internationale de l'énergie atomique). Plus généralement, à l'O.N.U., le français cède peu à peu le pas à l'anglais bien qu'il par-

tage, en principe, avec cette langue le statut privilégié de langue de travail. Le français continue de bénéficier d'une situation privilégiée dans diverses organisations telles que l'U.P.U. (Union postale universelle) ; de même, il continue d'occuper une place prépondérante aux Communautés européennes, mais on observe, depuis le premier élargissement de 1973, un glissement vers une situation de bilinguisme franco-anglais. Enfin, la position du français apparaît mieux assurée dans tous les secteurs juridiques, économiques et de l'information que dans les domaines scientifiques et techniques.

2. — La détermination du gouvernement français.

Confronté à ces difficultés, et à bien d'autres, constatant la minceur des résultats obtenus jusqu'alors, la détermination du nouveau gouvernement français s'est d'emblée manifestée. Une première et spectaculaire initiative — dont il faut se féliciter — a consisté dans la création d'un secrétariat d'État à la francophonie, directement rattaché au Premier ministre. Le secrétariat d'État est ainsi associé à la définition de la politique et au financement des mesures touchant à la francophonie, prises notamment par le Quai d'Orsay, la Coopération, les D.O.M.-T.O.M., l'Éducation nationale ou la Culture et la Communication. Concrètement, il dispose du Commissariat général de la langue française, peut faire appel, en tant que de besoin, aux organismes compétents des autres ministères, et joue ainsi un rôle essentiel — qui a gravement fait défaut jusqu'ici — dans la coordination des initiatives prises dans le domaine de la francophonie. Le secrétaire d'État préside en outre, par délégation du Premier ministre, le Comité consultatif de la langue française — institué auprès du Chef du gouvernement — et est membre du Haut Conseil de la francophonie — créé également en 1983 et présidé par le Chef de l'État.

Les ambitions et la volonté politique ainsi affichées ne seraient toutefois qu'apparences sans le nerf de la guerre : des moyens budgétaires renforcés. Faut-il rappeler ici que les fonds affectés à la promotion de la langue française, par le canal du Commissariat général de la langue française ou de son prédécesseur, avaient diminué de plus de 35 % de 1981 à 1986 — accentuant encore la tendance constatée pour l'action culturelle extérieure de la France en général ? De surcroît, la répartition des fonds semblait de plus en plus être opérée sous le signe d'un vain saupoudrage universel et de moins en moins sous celui de l'entretien des points les plus prometteurs.

Une telle situation, en parfaite contradiction avec les discours officiels faisant de la francophonie une des priorités de l'action gouvernementale, ne pouvait durer. L'effort significatif prévu pour 1987 — 44 millions de francs de mesures nouvelles — devra à cet égard être poursuivi et amplifié dans les années à venir.

*
* *
*

Section 2. — *Les instruments de la francophonie à l'étranger.*

A. — Le système scolaire français à l'étranger.

Le ministère des Affaires étrangères gère directement ou aide financièrement 350 des écoles, lycées et collèges français à l'étranger. Ces établissements, reconnus par le ministère de l'Éducation nationale, constituent — faut-il le rappeler — un réseau sans équivalent dans le monde à un double titre : par la densité qui le caractérise et qui permet de toucher pratiquement tous les pays du monde, et par son action irremplaçable de diffusion de la langue et de la culture françaises auprès d'élèves dont près des deux-tiers sont étrangers.

La préservation et la modernisation de cet outil unique exige naturellement des moyens suffisants pour en permettre l'adaptation permanente. Son évolution récente et ses perspectives à court terme appellent de votre rapporteur les précisions suivantes.

1. — Bilan et perspectives.

En 1986, environ 3 000 enseignants et personnels d'encadrement administratif ont été détachés dans les établissements gérés ou aidés par le ministère des Affaires étrangères, qui ont accueilli près de 165 000 élèves ainsi répartis :

		Maternelles	Primaire	Secondaire	Divers
— Français et binationaux	60 020	7 850	23 600	27 980	590
— Nationaux étrangers	80 110				
— Etrangers-tiers	22 290	12 360	36 760	51 360	1 920

La répartition des effectifs d'élèves par zone géographique et par cycle d'enseignement s'établit comme suit :

	Elèves français						Elèves étrangers							Total général		
	Type Divers	Mater-nelle	Pri-maire	Secon-daire 1 ^{er} cycle	Secon-daire 2 ^e cycle	Total	Divers	Mater-nelle	Pri-maire	Secon-daire 1 ^{er} cycle	Secon-daire 2 ^e cycle	Total	Dont étr. tiers	% de Français	% d'étran-gers tiers	
Europe	55	1 345	4 557	4 166	2 093	12 216	575	2 954	8 336	6 531	3 071	21 467	5 356	33 683	36,3	15,9
Asie - Océanie....	60	544	1 210	917	310	3 041	396	281	824	909	148	2 258	870	5 599	54,3	15,5
Amérique..	31	1 049	2 809	2 235	1 230	7 363	341	3 478	7 780	5 615	2 632	19 846	2 588	27 209	27,1	9,5
Afrique du Nord et Moyen-Orient	321	2 169	5 667	4 454	2 005	14 616	535	3 539	9 546	7 744	3 905	25 269	5 779	39 885	36,6	14,5
Afrique S u d - Saharienne..	124	2 741	9 355	7 463	3 098	22 781	68	1 107	10 273	14 745	6 064	33 257	7 692	56 038	40,7	13,7
Total monde	591	7 848	23 598	19 235	8 745	60 017	1 915	12 359	36 759	35 544	15 820	102 397	22 285	162 414	37,0	63,0

La variation des effectifs d'élèves par rapport à l'année 1984-1985 est mentionnée ci-dessous :

	Elèves français	Elèves étrangers	Total
Europe	+ 2,8 %	+ 0,7 %	+ 1,4 %
Asie-Océanie	+ 2,8 %	+ 12,9 %	+ 7,2 %
Afrique du Nord/Moyen-Orient .	- 7,2 %	- 5 %	- 5,8 %
Algérie	- 8,1 %	- 7,7 %	- 7,9 %
Maroc	- 11,2 %	- 7,3 %	- 8,9 %
Tunisie	0,3 %	- 3,9 %	- 0,2 %
Afrique Sub-Saharienne	+ 3,1 %	+ 3,6 %	+ 3,4 %
Afrique.....	- 1,1 %	+ 0,4 %	+ 2,6 %
Total monde	- 0,2 %	+ 0,1 %	+ 0,6 %

L'État consacre annuellement au fonctionnement de ces établissements plus d'un milliard de francs, répartis en trois postes principaux :

- 888 millions en francs pour les rémunérations ;
- 162 millions de subventions de fonctionnement ;
- et près de 50 millions de crédits d'investissement.

En outre, une dotation de plus de 20 millions a permis, au cours de l'année écoulée, la mise en œuvre d'un plan de modernisation de ces établissements, axé notamment sur l'informatique de gestion, l'équipe-

ment nécessaire à l'enseignement de la technologie et l'informatique pédagogique.

Enfin, l'évolution réduite du réseau a principalement conduit, pour l'année scolaire 1985-1986, à deux ouvertures de classes ou d'établissements : celle de l'école française du Cap, rassemblant une cinquantaine d'élèves, et la création de deux classes au collège Vauban de Luxembourg, pour 35 élèves. Dans le même temps, il était procédé aux fermetures suivantes :

- celles de deux écoles en Algérie, à Ouargla et Temouchent ;
- celles de quatre écoles primaires au Maroc : trois à Casablanca et une à Rabat ;
- et celle de l'école française de Ruhengeri, au Rwanda, tandis que le maintien du second lycée bilingue de Bonn a été heureusement obtenu et que la fermeture de l'école française de Benghazi, en Libye, devait être la seule effectuée à l'occasion de la rentrée scolaire de 1987.

2. — Évolutions et problèmes.

L'adaptation permanente du réseau des établissements français à l'étranger, fruit de plusieurs décennies d'action culturelle extérieure, ne saurait aller sans difficultés. Entre le maintien du statu quo générateur de déséquilibres de plus en plus graves et un bouleversement qui réduirait brutalement à néant, dans certains pays, un effort de plusieurs générations, la voie n'est pas aisée à tracer. Cette évolution nécessaire doit toutefois tenir compte à la fois des variations des communautés françaises dans les différents pays et de l'efficacité comparée attendue des modifications envisagées, compte tenu — naturellement — des contraintes financières résultant du contexte budgétaire actuel.

a) C'est dans cet esprit que la D.G.R.C.S.T. a poursuivi en 1986 *l'examen de la carte scolaire.*

Le constat d'ensemble fait ainsi apparaître de sensibles différences selon les zones géographiques : au relatif équilibre dans le rapport entre le nombre d'élèves français et étrangers en Europe, Asie, Océanie et Afrique subsaharienne, peuvent être comparées d'importantes disparités en Amérique latine et en Afrique du Nord : 30 et 35 % d'enfants français scolarisés. La même hétérogénéité apparaît en matière de répartition des crédits : malgré les mesures d'économies imposées dans le cadre des budgets précédents, qui ont porté, pour

l'essentiel, sur le Maghreb, cette zone reste la mieux dotée en proportion du nombre d'élèves scolarisés (37,7 % des crédits pour 25 % des effectifs).

Tout en incitant à corriger les inégalités les plus flagrantes, ces constatations purement quantitatives liées principalement à la proportion d'élèves français scolarisés dans les établissements considérés ne sauraient toutefois faire oublier leur vocation d'aider au rayonnement de la francophonie dans les pays d'accueil en y assurant aussi l'instruction d'une partie de leurs enfants.

Ainsi, au Maroc, le ministère a largement assoupli la politique qu'il avait arrêtée en matière d'accueil des élèves étrangers et qui prévoyait un seuil minimum de 18 élèves français à l'ouverture de toute nouvelle classe. Il est en effet apparu qu'une telle politique aurait abouti à la fermeture rapide de nombreuses classes voire d'établissements et donc à un affaiblissement trop important de notre réseau au détriment tant de la scolarisation des enfants français que de notre action de coopération avec le Maroc.

De plus, le nouveau partage des compétences entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération résultant du décret du 17 avril 1986 — et revenant opportunément sur la restructuration administrative opérée en 1982, qui n'avait pas donné satisfaction — permet désormais une meilleure prise en compte des spécificités de chaque pays. Votre rapporteur, qui s'était déjà, l'an dernier, inquiété des fermetures de classes et des fortes augmentations des droits de scolarité qui avaient touché les pays du Maghreb lors des précédents exercices budgétaires ne peut que s'en féliciter.

b) *L'évolution des droits de scolarité* demeure, en effet, un sujet de préoccupation permanente pour l'adaptation du système scolaire français à l'étranger. L'objectif prioritaire doit être en la matière de ralentir ou de stopper la progression de ces droits là où ils sont les plus élevés.

Il est clair que la majorité des familles françaises ne supportent pas la totalité de la charge de la scolarisation de leurs enfants : en effet, l'État, les organismes internationaux et les sociétés implantées à l'étranger assument, en grande partie, cette charge au lieu et place des fonctionnaires, coopérants, agents et employés par le biais de procédures diverses : indemnités spécifiques, remboursements etc... Le problème, toutefois, demeure et figure au premier rang des demandes des parents d'élèves ou des associations de Français de l'étranger.

C'est la raison pour laquelle le ministère s'efforce d'accroître fortement l'aide de l'État en matière de bourses scolaires accordées aux enfants des Français de l'étranger. Le budget 1986, dont le montant initial était de 76,4 millions de francs, a dû subir un prélèvement de 2,9 millions pour tenir compte de l'effet change. Pour 1987, le budget correspondant doit être de 72,7 millions de francs, ce qui représenterait une légère baisse apparente de 3,8 % mais en réalité, hors effet change, une augmentation de 2,7 %. L'incidence de la variation des monnaies et des prix à l'étranger représente en effet un gain de pouvoir d'achat de 5,65 millions de francs à comparer à une diminution des crédits de 3,75 millions.

Il semble, dès lors, que l'on puisse admettre qu'aucun enfant français résidant à l'étranger ne devrait plus être écarté de notre système éducatif pour des raisons économiques.

Il faut enfin rappeler la création d'un fonds d'aide à la scolarisation des enfants francophones, auquel, pour sa part, la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques est prête à porter sa contribution à 5 millions de francs en 1987. Ce fonds doit permettre la mise en place d'un système de bourses facilitant la scolarisation des enfants issus de pays francophones, et représente une première phase dans l'alignement des tarifs étrangers « tiers » sur les tarifs applicables aux Français, pour les ressortissants des États contributeurs.

*
* * *

B. — L'Alliance française, les instituts et centres culturels

A côté des établissements d'enseignement français à l'étranger, la politique de la francophonie dispose également de deux réseaux particulièrement denses et actifs : celui des instituts et centres culturels et celui des Alliances françaises.

Le bilan des subventions accordées aux instituts et centres culturels d'une part, et aux Alliances d'autre part, permet de mesurer l'effort consenti par l'État pour le développement des échanges culturels auxquels ces organismes participent. Depuis 1983 — date à laquelle une

ligne budgétaire spécifique a été affectée à ces crédits —, l'évolution des subventions a été la suivante :

Année	Instituts et Centres culturels	Alliances françaises
1983	129,220 MF	17,544 MF
1984	132,620 MF	19,972 MF
1985	132,919 MF	18,421 MF
1986	157,956 MF	19,521 MF

En 1987, les crédits et les personnels affectés aux Alliances françaises et aux instituts et centres culturels des pays du champ de compétence du ministère de la Coopération ne seront plus gérés par la D.G.R.C.S.T. mais par ce ministère. Les crédits inscrits au budget du seul ministère des Affaires étrangères s'élèveront à 119 641 millions de francs pour les instituts et centres culturels et à 19 009 millions de francs pour les alliances françaises.

L'activité de ces relais efficaces de la présence française à l'étranger appellent de votre rapporteur les observations suivantes.

1. — Les instituts et centres culturels

a) *L'évolution du réseau*

Le réseau des instituts et centres culturels français à l'étranger, à ce jour composé de 154 établissements — auxquels viennent s'ajouter 15 centres de documentation scientifique et technique (CEDUST) —, place la France au premier rang des représentations culturelles à l'étranger. Utilisant les services d'environ 600 agents (civils ou volontaires du service national), il a toutefois fait l'objet de plusieurs fermetures au cours des dernières années, tandis que le contexte budgétaire ne permet pas d'envisager une augmentation des crédits qui leur sont consacrés.

La comparaison des créations et des fermetures d'établissements depuis cinq ans est à cet égard révélatrice. Tandis qu'étaient ouverts le centre culturel de Berlin-Est et l'Institut franco-portugais de Lisbonne, ont dû fermer leurs portes les établissements suivants :

- Centre culturel français de Sharjah (Emirats Arabes Unis) ;
- Centre culturel français de Rio de Janeiro (Brésil) ;
- Institut Français de Graz (Autriche) transformé en délégation ;

- Centre culturel français de Rotterdam (Pays-Bas) ;
- Institut Français de Split (Yougoslavie) ;
- Centre culturel français de Calcutta (Inde) ;
- Centre culturel français de Wellington (Nouvelle-Zélande) ;
- Salle de lecture de la Nouvelle-Orléans (États-Unis) ;
- CEDUST de Colombo (Sri Lanka) ;
- CEDUST d'Addis-Abeba (Éthiopie).

Les réalisations menées à bien au cours de l'année 1986 peuvent être, pour leur part, ainsi résumées :

- réaménagement du Centre culturel français de Marrakech ;
- projet en phase d'étude de l'Institut français de Budapest ;
- réouverture du Centre culturel français à N'Djamena (Tchad) ;
- projet en phase d'étude du Centre culturel français de Budapest ;
- rénovation du Centre culturel français de Ouagadougou.

Enfin, la construction d'un centre culturel français devait être achevée à Damas en novembre 1986. Cette réalisation, lancée il y a environ cinq ans, a toutefois pris un certain retard qui ne permet pas d'envisager son achèvement cette année.

Les projets pour 1987 comportent notamment :

- l'achat d'un bâtiment pour le Centre culturel de Milan ;
- le début des travaux de l'Institut français de Budapest ;
- l'étude du Centre culturel de Djibouti ;
- la poursuite d'aménagement de salles de spectacle (Djakarta, Rabat) ;
- et l'achèvement de la rénovation du Centre culturel de Ouagadougou.

Le contexte budgétaire ne permet guère d'aller au-delà et des économies doivent être effectuées. Il est toutefois difficile, aux yeux de votre rapporteur, sauf à mettre en péril l'équilibre financier des établissements, d'envisager une diminution des subventions de fonctionnement. Par ailleurs, les effectifs en personnels ont atteint un seuil limite

en-dessous duquel les établissements rencontreraient des difficultés de fonctionnement.

b) La politique suivie en 1986 et les perspectives pour 1987

Dans ce contexte financier difficile, trois points ont dominé l'action menée au cours de l'année écoulée dans les centres et instituts culturels.

La mise en œuvre de l'instruction du 7 février 1985 a donné aux établissements culturels français plus de souplesse dans leur action, dont elle tend à élargir le champ ; elle a permis la réalisation d'opérations conjointes avec d'autres ministères. La mise en place des conseils d'orientation a conduit à une meilleure coordination de notre action culturelle et son élargissement, notamment à la culture scientifique et technique.

Les instituts et centres culturels ont d'autre part poursuivi leur effort de modernisation. Le fonds d'équipement et de rénovation (FER), créé en 1985, a permis le renouvellement des équipements audiovisuels et scéniques, la modernisation des bibliothèques et des salles d'exposition, ainsi que le renouvellement des matériels pédagogiques.

Enfin, le fonds d'intervention culturelle et artistique (FICA), créé en 1986 pour donner aux chefs d'établissements culturels les moyens de développer quantitativement et qualitativement leur programmation culturelle a été doublé, afin d'aider à la professionnalisation de notre action culturelle à l'étranger.

Ces efforts de modernisation et de professionnalisation seront poursuivis en 1987. Il en va de même de l'information des établissements et des programmes de formation destinés notamment aux personnels destinés à des fonctions d'encadrement dans les instituts et centres culturels. Ces perspectives ne pouvant être remises en cause, c'est dire que les économies nécessaires impliqueront une plus forte concentration des crédits sur les points susceptibles d'assurer la plus grande et la plus réelle diffusion de la francophonie.

2. — Les Alliances françaises

a) Moyens et handicaps d'un réseau unique au monde

Soumises à des contraintes analogues, les Alliances françaises ont naturellement poursuivi cette année, à travers leur millier de comités

répartis dans 102 pays, leur double action, culturelle et enseignante, unique au monde par son ampleur et fondée sur l'initiative privée. Mais, dans la mesure où les Alliances dépendent largement, pour le financement de cette action, des droits de scolarité payés par leurs élèves, des cotisations de leurs membres et du mécénat, les difficultés économiques connues en Amérique latine (46 % des implantations) et dans d'autres régions du monde (Afrique non francophone, sous continent indien) ont eu des effets défavorables qui ne seront précisément évalués qu'en 1987, lorsque les cotisations de l'année 1986 auront été collectées et les statistiques correspondantes effectuées.

C'est dire le besoin accentué de l'aide accordée aux Alliances par le ministère des Affaires étrangères. Ces subventions se répartissent comme suit pour l'année en cours :

— 12 001 028 F : subvention aux Alliances françaises de l'étranger ;

— 5 100 000 F : subvention à l'Alliance française de Paris pour son action extérieure ;

— 125 000 F : missions et invitations ;

— 100 000 F : frais de mutuelle des V.S.N.A. en poste dans des Alliances françaises de l'étranger ;

— 1 121 000 F : réserves demandées par les services gestionnaires.

Il faut enfin ajouter des subventions d'investissement (pour un montant prévisible de 13 millions) et des crédits d'intervention de plusieurs services de la D.G.R.C.S.T. (bourses, livres et revues, matériel audiovisuel, tournées artistiques, expositions...) dont le montant ne peut pas être précisé car il s'agit de crédits qui ne sont pas affectés uniquement aux Alliances françaises.

Venant s'ajouter aux 381 agents français détachés — dont 337 professeurs civils et 44 volontaires du service national actif —, ces moyens ont permis à l'Alliance d'accueillir plus de 250 000 élèves répartis entre 988 Alliances françaises — auxquelles doivent être ajoutés les lycées ou collèges affiliés à l'Alliance française de Paris.

On relèvera aussi l'ouverture, au début de l'année, de l'Alliance française de Jérusalem qui est venue illustrer le dynamisme maintenu de l'Alliance dans un pays où existait une réelle attente et où l'ouverture de cet établissement a comblé un vide vivement ressenti par la communauté francophone locale.

b) *La nécessaire coordination des moyens*

Enfin, pour tenir compte des compétences respectives mais, pour certaines actions, identiques des Alliances d'une part, des instituts et centres culturels d'autre part, le Département s'est employé à maintenir en 1986 la coordination des moyens qui s'impose — sans toutefois se substituer à l'initiative privée qui fait l'originalité de l'Alliance et dont l'apport est irremplaçable.

Il faut ici rappeler qu'une convention a été signée le 29 septembre 1981 entre la D.G.R.C.S.T. et l'Alliance française de Paris : elle prévoit que l'Alliance française situe son action dans le cadre de la politique culturelle définie par le Gouvernement français et mise en œuvre par le Département. Il en résulte que l'activité des comités de l'Alliance française à l'étranger est coordonnée, dans le respect de l'autonomie de l'Alliance française, avec celle des services culturels des Ambassades.

La D.G.R.C.S.T., par l'intermédiaire de ces services culturels d'une part, de l'Alliance française de Paris d'autre part, veille ainsi à la bonne coordination des actions et à la bonne utilisation des subventions et des agents français qu'elle met à la disposition des Alliances françaises de l'étranger.

*
* *
*

CHAPITRE III

L'ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE : LA NÉCESSAIRE MAÎTRISE D'UNE ÉVOLUTION ACCÉLÉRÉE.

Section 1. — *L'action radiophonique extérieure :* *la « voix de la France » dans le monde ?*

La nouvelle loi sur l'audiovisuel, votée au cours de l'été, a transformé Radio France Internationale (R.F.I.), société nationale filiale de Radio France depuis 1983, en une société nationale de programme à part entière dont la totalité du capital est détenue par l'État. Il a d'autre part été décidé, à l'issue d'un débat approfondi et conformément aux vœux du Sénat, que le président directeur général de R.F.I. sera désigné, non pas en Conseil des ministres, mais par la Commission nationale de la communication et des libertés (C.N.C.L.), comme les autres P.D.G. des sociétés publiques de l'audiovisuel.

Pour significatives qu'elles soient, ces modifications juridiques bouleversent d'autant moins l'action radiophonique extérieure de la France que le gouvernement marquait dans le même temps son souci de mener à bien, sur le plan budgétaire, le plan de développement défini en 1982. Cette continuité d'ensemble et la poursuite de l'effort budgétaire entrepris ne sauraient toutefois dissimuler la plus grande attention désormais attachée à la qualité et au contenu des programmes de R.F.I. ni permettre d'esquiver les problèmes réels liés à la montée en puissance de cette radio à vocation internationale.

1. — Un effort d'ensemble poursuivi.

R.F.I. a changé de dimensions depuis quelques années. Après avoir longtemps été relégué en queue du peloton des radios internationales, l'ancien « poste colonial » sur ondes courtes de l'État français — ainsi dénommé en 1931 lors de son lancement à l'occasion de l'Exposition coloniale — est en passe de devenir une des plus puissantes radios au monde.

Selon l'annuaire statistique de la Deutsche Welle, reconnu comme une référence en matière de classement des radios internationales, R.F.I. se classait cette année au huitième rang des radios internationales. Le critère retenu par la station ouest-allemande est le volume d'émissions hebdomadaires qui s'établissait au mois d'août 1986 à 847 heures hebdomadaires pour R.F.I.

Le classement à cette date est le suivant :

- 1 Radio Moscou
- 2 Radio Pékin
- 3 La Voie de l'Amérique (V.O.A.)
- 4 La B.B.C. (internationale)
- 5 La Deutsche Welle
- 6 Radio Tirana
- 7 Radio Berlin Internationale (R.D.A.)
- 8 R.F.I.
- 9 Radio Nederland.

Radio France Internationale avant la mise en œuvre de son plan de développement était, selon le même classement, reléguée au 20^e rang mondial. Elle figure aujourd'hui, comme l'illustre le tableau suivant, au troisième rang des radios européennes.

COMPARAISON ENTRE RFI ET LES AUTRES GRANDES RADIOS EUROPÉENNES
(Estimation faite sur 1986.)

	Budget annuel en MF 86	Effectifs	Nombre de langues diffusées	Volume hebdomadaire de production
B.B.C. Internat.....	884,50	2 700	37	741
Deutsche Welle.....	899,12	1 440	34	588
R.F.I.	347,20	430	12	298
Radio Nederland	145,30	308	9	237

Le plan quinquennal de développement adopté en 1982 prévoyait — rappelons-le d'un mot — une mondialisation des programmes de la société avec un double objectif d'ouverture géographique et culturelle, grâce notamment à un renforcement du dispositif d'émetteurs. Le

tableau ci-dessous permet de mesurer l'évolution des principales caractéristiques de R.F.I. depuis le début de la mise en œuvre du plan de développement.

Radio France internationale

Comparaison de 1982 à 1986 des dépenses, effectifs, production spécifique en diffusion directe et diffusion.
(Point au mois d'avril 1986).

R.F.I.	1982	1983	1984	1985	1986	% 86/82
Dépenses (hors prov. Sri Lanka)						
MF	146,25	200,85	278,72	303,11	339,23	
Variation F. courants		37,3 %	38,8 %	8,8 %	11,9 %	132,0 %
En % F. constants		28,0 %	32,1 %	4,1 %	9,4 %	106,8 %
Effectif						
Agents	279	316	365	380	431	
Variations en %		13,3 %	15,5 %	4,1 %	13,4 %	54,5 %
Volume de productions originales						
Heures hebdomadaires	98	168	213,50	238,75%	250,40	
Variations en %		71,4 %	27,1 %	11,8 %	4,9 %	155,5 %
Volume d'émissions diffusées						
Heures hebdomadaires	328,32	355,25	382,81	794,15	871,50	
Variations en %		8,2 %	7,8 %	107,5 %	9,7 %	165,4 %
Volume hebdomadaire de diffusion en 1986	Français		661,5 H			
	Anglais		54,2 H			
	Portugais		35,0 H			
	Espagnol		60,0 H			
	Russe		7,0 H			
	Polonais		11,3 H			
	Roumain		7,0 H			
	Allemand		28,0 H			
	Serbo-Croate		3,5 H			
	Vietnamien (4 ^e trim. 86)		3,5 H			
	Créole		0,5 H			
			871,5 H			

Ces données appellent trois séries d'observations.

a) Pour ce qui concerne *les effectifs*, les agents de R.F.I., aujourd'hui au nombre de 430, ont augmenté de 54,5 % au cours des cinq dernières années. Pour significative qu'elle soit, cette progression demeure toutefois très en-deçà des besoins.

Il suffit pour s'en convaincre de noter que, dans le temps où les effectifs étaient augmentés de moitié, les charges de R.F.I. progres-

saient de plus de 106 % et la production spécifique de R.F.I. connaissait un taux d'accroissement supérieur à 150 %.

C'est dire le gain de productivité qui a été demandé aux agents de R.F.I. et la transformation approfondie de leurs modes de travail qui a été nécessaire pour y parvenir. C'est dire la vigilance dont doivent faire preuve les autorités de R.F.I. pour veiller à ce que la réussite du pari engagé en matière d'action radiophonique extérieure ne se trouve pas compromise par une insuffisance des personnels.

b) Quant au *volume hebdomadaire de diffusion*, le chiffre de 871 heures de diffusion valait au 1^{er} avril dernier. Depuis lors, la dénonciation de l'accord d'échanges de fréquences avec la Chine — à la suite de nombreuses protestations de pays amis de la France qui souffraient de la contrepartie offerte à Radio-Pékin d'émettre à partir de la Guyane vers l'Amérique latine — a amené R.F.I. à réduire le volume de sa diffusion à 847 heures hebdomadaires.

On relèvera d'autre part que, sur ce total, 661 heures d'émission sont diffusées en français, R.F.I. émettant pour le reste en dix langues étrangères — dont les principales sont l'espagnol et l'anglais.

C'est la raison pour laquelle, quelles que soient les limites des données qu'ils fournissent, des crédits substantiels ont été consacrés à la réalisation de sondages, notamment en Afrique et en Amérique latine, pour apprécier le taux de pénétration de R.F.I. dans le monde.

Ces sondages font apparaître une présence très importante en Afrique, largement prédominante dans les pays francophones et significative dans les zones anglophones. Au total, en adoptant les paramètres retenus par les grands radiodiffuseurs internationaux qui évaluent leur auditoire d'après le volume du courrier reçu et les taux de pénétration de la station, on peut raisonnablement avancer le chiffre de 80 millions d'auditeurs pour R.F.I. dans le monde à l'écoute de ses programmes en langue française et de ses émissions en 10 langues étrangères — la B.B.C., selon ces mêmes normes, s'en attribue 120 millions.

2. — Les données budgétaires.

Les données proprement budgétaires doivent naturellement assurer la poursuite de cet effort de développement de R.F.I.

Le budget d'exploitation de R.F.I. en 1987 a été arrêté à 362,8 millions de francs à comparer à 359,4 millions en 1986.

Il est marqué par deux transferts qui réduiront son volume de 14 300 000 F :

— le premier de 2,1 millions de francs au profit de l'I.N.A. (Institut national de l'audiovisuel) qui recevra directement de la redevance la contribution due au titre de la conservation des archives de R.F.I. ;

— le second de 12,2 millions qui se retrouve pour un montant hors taxes de 11 300 000 F dans le budget d'équipement de la société.

La progression apparente sur le budget 1986 n'est que de 0,94 %. Mais ce chiffre traduit mal l'évolution réelle des crédits dont va disposer R.F.I. l'an prochain. En effet, les transferts de crédits précédents portant diminution du budget d'exploitation ont été opérés sans véritable incidence sur les ressources de la société. Abstraction faite de ces transferts, les moyens financiers de R.F.I. en 1987 progressent en francs courants de plus de 4,9 % par rapport à 1986, soit de 17 700 000 F, ainsi répartis :

— 12 700 000 F au titre du report des mesures lancées en 1986 ;

— 5 000 000 F pour financer une action nouvelle en 1987.

Grâce à cette attribution complémentaire de 5 000 000 F, R.F.I. aura la possibilité de lancer, en 1987, une mesure essentielle de son plan de développement : le passage à 24 heures sur 24 de ses programmes en langue française.

Son objectif sera, en utilisant de façon optimale, les capacités de diffusion dont elle dispose dans l'attente de la construction du centre émetteur en Asie, la mondialisation de ses programmes en français. Le service mondial en français est en effet actuellement interrompu pendant trois heures faute de moyens de production. Cette lacune est regrettable alors que R.F.I. a trouvé, avec les réseaux câblés canadiens, des vecteurs de diffusion vers des zones géographiques regroupant un auditoire potentiel francophone important. La production de trois heures de français supplémentaires permettra de plus de compléter le service mondial dans quatre directions : le nord des États-Unis, l'Europe de l'Est, l'Afrique de l'Est et l'Amérique du Sud.

3. — Des problèmes de croissance qui ne sauraient être esquivés.

a) *Le maintien contestable de la « débudgétisation ».*

Abordant les difficultés rencontrées par Radio France Internationale, votre rapporteur veut d'abord — comme il l'avait fait l'an dernier lors de la mise en place de cette mesure — regretter le maintien pour 1987 de la « débudgétisation » de la contribution du ministère des Affaires étrangères au budget de R.F.I. et sa prise en charge intégrale par la redevance.

Ce désengagement financier du ministère des Affaires étrangères est illustré par l'évolution de la contribution de la redevance dans les crédits de R.F.I. :

	Redevance	Affaires étrangères
1983	58,9 %	37,5 %
1984	61,3 %	37,2 %
1985	76,9 %	19,9 %
1986	96,7 %	0 %
1987	96,7 %	0 %

Comme en 1986, la redevance devrait ainsi représenter en 1987 96,7 % des recettes de R.F.I., prenant ainsi le relais du Quai d'Orsay dont le retrait est ainsi devenu total dans le financement de l'action radiophonique internationale.

Il convient ici de rappeler que, jusqu'en 1982, le ministère des Affaires étrangères finançait l'essentiel, sinon la totalité, des dépenses de production, de programmation et de distribution des programmes de R.F.I., la redevance prenant à sa charge les frais de diffusion en ondes courtes. Le plan de développement de l'action radiophonique extérieure, adopté en mars 1982, prévoyait la répartition suivante de son financement d'exploitation annuel : 40 % à la charge du Quai d'Orsay et 60 % à la charge de la redevance.

Mais, en 1985, un arbitrage du Premier ministre aboutissait à un désengagement significatif du ministère des Relations extérieures qui limita sa participation à 21 % du total. Ce retrait partiel devait, malgré les réactions suscitées par cette décision, devenir total dans le budget

1986, exercice en cours duquel le ministère des Affaires étrangères ne participe plus au financement de l'action radiophonique internationale dont il est censé fixer les priorités.

Votre rapporteur ne peut que réitérer ici — en espérant être mieux entendu — les deux objections majeures que cette évolution suscite. Sur le plan strictement budgétaire, elle provoque une dépendance financière accrue de R.F.I., dont la position se trouve ainsi fragilisée. L'exécution du budget 1986 n'a d'ailleurs fait que conforter ces craintes puisqu'à la suite d'une moins-value des recettes de la redevance — qui ne saurait être imputée à R.F.I. —, le résultat de l'exercice 1986 se traduira vraisemblablement par un déficit pour R.F.I.

Par ailleurs, au regard des principes, il n'est pas sans inconvénient d'ôter au ministère des Affaires étrangères le moyen de mettre en œuvre une politique qui fait partie intégrante du rayonnement extérieur de notre pays. Ce désengagement financier total constitue, d'après les informations de votre rapporteur, une situation unique parmi les grandes radios internationales dont le financement est assuré, le plus souvent en totalité, sur le budget de l'État et plus précisément sur les crédits du ministère des Affaires étrangères.

R.F.I. constitue en effet, aux yeux de votre rapporteur, une radio de souveraineté dont les objectifs doivent être définis en étroite collaboration et sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères. Cet aspect des choses rejoint le débat sur la vocation même de R.F.I. que son développement actuel a rendu plus aigu encore et qui ne saurait être esquivé.

b) *La mission de R.F.I. : la « voix de la France » dans le monde.*

A l'heure où R.F.I. se pose désormais en concurrent sérieux des grandes radios internationales, elle tend naturellement à devenir plus encore la voix francophone et la voix française de référence, dans la plupart des régions du monde.

Il faut, dans ce contexte, se réjouir de la volonté déclarée du gouvernement d'assumer cette responsabilité d'expression de la voix de la France dans le monde et, pour ce faire, d'affirmer la vocation spécifique de R.F.I. qui est précisément de diffuser le plus loin possible un programme qui représente la voix de la France.

Faut-il rappeler ici que les pays les plus libéraux, les États-Unis aussi bien que la Grande-Bretagne et la R.F.A., ont en ce domaine une

politique très directive : la « Voix de l'Amérique », la « Deutsche Welle » et la « B.B.C. overseas service » sont placées sous un contrôle étroit. R.F.I. doit être de la même manière, et sans aucun complexe, la voix de la France.

Comment ne pas partager, dans ces conditions, les inquiétudes — et, parfois, le mécontentement — de nombreux auditeurs de R.F.I., et d'abord des Français de l'étranger, à l'écoute des conditions dans lesquelles R.F.I. diffuse et présente les informations ? C'est pourquoi votre rapporteur souhaite saisir l'occasion du présent débat budgétaire pour demander au gouvernement de préciser devant la représentation nationale les mesures qu'il compte prendre, en poursuivant le développement de R.F.I. pour en faire véritablement l'instrument qu'il doit être au service du rayonnement de notre pays dans le monde.

*
* *
*

Section 2. — *La stratégie audiovisuelle de la France : novation et continuité.*

L'évolution accélérée des techniques modernes de communication fait que l'action audiovisuelle extérieure est amenée à jouer un rôle sans cesse croissant dans un paysage télévisuel en mutation constante. Pour relever ce défi, la France dispose de projets ambitieux mais encore incertains, conduit des actions nouvelles et poursuit un certain nombre d'actions plus traditionnelles.

1. — **Des projets ambitieux mais incertains dans un paysage audiovisuel en pleine mutation**

La nouvelle loi sur la liberté de communication organise la diffusion à l'étranger d'émissions de télévision en préservant la possibilité d'une diffusion extérieure gratuite ou à tarifs préférentiels, condition nécessaire au maintien de la présence de notre culture.

Il convient en particulier de relever, parmi ces dispositions, la possibilité de création d'un « réservoir d'émissions pour l'étranger » en provenance des chaînes privées et de TF1 privatisée, soit que ces émissions soient diffusées directement à l'étranger par ces chaînes (en montant sur satellite par exemple), soit qu'elles les mettent à la disposition

du service public de diffusion d'émissions télévisées à l'étranger (diffusion culturelle par cassettes ou TV5 par exemple).

Est également prévue la possibilité de la création à terme d'une société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de télévision diffusées par satellite et réalisées en tenant compte du caractère international et notamment européen de leur public. Enfin, nous y reviendrons, l'article 44 de la nouvelle loi autorise Radio France Outre-mer (R.F.O.) à assurer un service international d'images.

Cette nouvelle législation devrait contribuer à donner à la France des moyens renforcés dans la conquête du marché mondial des images dans lequel elle a pris du retard. Cette ambition s'appuie d'abord sur deux projets ambitieux.

a) La diffusion directe par satellite

La France a, dès 1979, effectué le choix technologique de la diffusion directe par satellite, en étroite coopération avec l'Allemagne fédérale. Malgré les retards accumulés, les controverses successives et l'évolution du marché des satellites en Europe, ce choix a été confirmé le 30 juillet dernier. Cette décision est trop récente pour que les négociations internationales sur l'attribution des canaux de TDF1-TDF2, qui avaient été interrompues en novembre 1985, et à nouveau en mars 1986, aient pu aboutir. Le gouvernement a confié à Télédiffusion de France (T.D.F.) la mission de commercialiser le système TDF1-TDF2 qui pourrait être développé selon le calendrier prévisionnel suivant :

- janvier 1987 : constitution de la structure de commercialisation ;
- deuxième semestre 1987 : lancement puis mise en service de TDF1 ;
- deuxième semestre 1989 : lancement puis mise en service de TDF2.

b) La réalisation d'une chaîne culturelle

La réalisation d'une chaîne de programmes à vocation culturelle dont la « Sept » (société d'édition de programmes télévisés) doit fixer les premiers contours, demeure à ce jour incertain.

Après la décision du gouvernement de maintenir la répartition actuelle du capital de la « Sept », la loi de finances pour 1987 devrait reconduire — au titre du ministère de la culture et de la communication — un crédit de 300 millions de francs attribué à la « Sept ». Dans le même esprit, le Premier ministre a estimé que la chaîne culturelle à vocation européenne devrait se réaliser.

Les conditions de cette réalisation demeurent toutefois à ce jour mal définies ainsi qu'en témoignent la diversité des projets relatifs à une chaîne culturelle européenne, à une chaîne franco-allemande, ou à une chaîne purement francophone.

Pour ces raisons, votre rapporteur souhaite saisir l'occasion du présent débat budgétaire pour interroger le gouvernement sur l'état de ses réflexions en la matière.

2. — La réalisation et le développement d'actions nouvelles de diffusion des programmes

Sans attendre la réalisation de ces projets ambitieux mais non immédiats, il a paru judicieux de développer sans délai de nouvelles actions en exploitant davantage et en étendant l'utilisation de moyens existants dans le domaine de la diffusion des programmes.

a) Vers une extension de la chaîne francophone TV 5 ?

Le ministère des Affaires Étrangères envisage d'abord une extension de la chaîne TV 5, seule chaîne française et francophone satellisée en Europe.

Il convient de rappeler ici le succès croissant de cette chaîne, encore mal connue en France. Lancée en 1984 et diffusée par le satellite E.C.S. à destination, pour l'essentiel, des réseaux câblés européens, elle est aujourd'hui reçue, dans une vingtaine de pays, par plus de dix millions de personnes. Cet impact l'a placée, en deux ans d'existence, au troisième rang des chaînes européennes diffusées par satellites et au premier rang des chaînes non anglophones.

Cette réussite incontestable demeure toutefois fragile en raison du renforcement de la concurrence et milite, selon le ministère des Affaires étrangères, pour son amélioration qualitative et quantitative. Le Quai d'Orsay souhaite ainsi accroître son apport financier à TV 5 —

qui serait rebaptisée « Canal Club » — de façon à permettre sa consolidation dans deux directions : le renforcement de la grille des programmes grâce à l'amélioration de leur qualité, l'accroissement de leur durée, et la refonte des structures de la chaîne ; et l'extension géographique de sa zone de diffusion successivement au Québec et en Amérique du Nord, au Proche-Orient et en Afrique.

b) Une meilleure diffusion des informations télévisées françaises

Le gouvernement a également manifesté le souci de valoriser la diffusion des images d'actualités françaises afin de poursuivre, dans un esprit de solidarité francophone, la constitution d'un réseau télévisé global et de résister à la concurrence internationale dans ce domaine.

En application des décisions prises lors du sommet francophone de février 1986, le ministère des Affaires Étrangères a à cet effet contribué à dégager les crédits nécessaires à la mise en place et au développement de R.F.O.-A.I.T.V., agence internationale d'images d'actualités télévisées francophones, diffusées par satellite en Afrique, en Amérique latine et en Asie.

Cette action s'inscrit plus généralement dans le cadre du renforcement de Radio France Outre-mer (R.F.O.) pour lui permettre de couvrir (outre l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie) le Proche-Orient et l'Amérique du Nord.

3. — La poursuite d'actions traditionnelles

L'action audiovisuelle extérieure passe enfin par la poursuite d'actions plus traditionnelles au premier rang desquelles figurent la fourniture de programmes télévisés et la coopération cinématographique.

a) La fourniture de programmes télévisés

Mises à part certaines actions ponctuelles, menées notamment par l'intermédiaire de TF 1 et d'Intermédia, l'effort essentiel en matière de fourniture de programmes télévisés a été réalisé au cours de l'année écoulée grâce à deux conventions passées en 1986 avec France Média

International (F.M.I.). Ces conventions ont prévu, dans le cadre de la diffusion culturelle extérieure, l'envoi de programmes télévisés :

— en priorité vers l'Afrique francophone, pour dix millions de francs, permettant la fourniture de 4 570 heures de programmes à plus de vingt pays africains ;

— mais aussi vers le reste du monde, auquel 5,5 millions ont été consacrés en 1986 pour la diffusion de 1 630 heures de programmes.

Environ 80 % des programmes ainsi fournis proviennent d'émissions diffusées par les trois principales chaînes françaises, un « catalogue » étant proposé tous les deux mois aux dirigeants des chaînes des pays concernés qui opèrent ainsi eux-mêmes leur sélection.

b) *La coopération cinématographique*

L'évolution accélérée du paysage audiovisuel ne saurait enfin laisser négliger l'élément traditionnel, mais toujours important, de la diffusion culturelle extérieure que constitue la coopération cinématographique. S'appuyant sur la diffusion de films dont le ministère des Affaires étrangères détient les droits pour une distribution non commerciale à l'étranger, l'action du département s'exerce dans ce domaine dans deux directions.

A l'égard des pays du tiers-monde, la coopération cinématographique consiste essentiellement en :

— un appui à la production de films de fiction et de documentaires,

— un appui aux films documentaires co-produits avec les télévisions africaines,

— une aide à la promotion et à la distribution des films des pays en développement en France,

— l'organisation de stages de formation de cinéastes et techniciens du cinéma, principalement en Afrique noire francophone.

Le volume financier de cette action mise en œuvre par le Département a ainsi évolué au cours des dernières années :

— 1984 : 8 millions de francs,

— 1985 : 8 millions de francs,

— 1986 : 8,6 millions de francs.

Vis à vis des autres pays du monde, l'action engagée tend à assurer la présence culturelle du cinéma français à l'étranger et à contribuer, dans un esprit de dialogue des cultures, à une meilleure connaissance en France des cinématographies étrangères. Dans cet esprit, la D.G.R.C.S.T. approvisionne tous nos postes à l'étranger en films, effectue des opérations de promotion à l'étranger, et organise en France des semaines de cinéma étranger.

Le montant des crédits consacrés à ces actions est passé de 18 millions de francs en 1985 à 20,5 millions de francs en 1986. Le projet du budget pour 1987 traduit la volonté d'assurer la poursuite de ces actions traditionnelles.

*
* * *

CHAPITRE IV

LA POURSUITE D' ACTIONS TRADITIONNELLES

Si votre rapporteur a, jusqu'ici, consacré l'essentiel de son exposé à la politique menée en faveur de la langue française et à l'action audiovisuelle extérieure — compte tenu de l'importance majeure de ces deux sujets et des priorités dont elles font l'objet dans les objectifs du gouvernement —, ce tour d'horizon de l'action menée par le gouvernement ne saurait s'achever sans l'examen de diverses actions traditionnelles poursuivies. Comme chaque année, trois dossiers particulièrement importants méritent qu'en soit dressé le bilan à l'occasion du débat budgétaire :

- la portée de l'action menée en matière de contributions internationales, qu'elles soient bénévoles ou obligatoires ;
- l'action menée par le Département en faveur des Français de l'étranger ;
- enfin, l'effort consenti en matière de bourses d'études et de stages accordés par le gouvernement.

*
* *
*

Section 1. — *Les participations françaises aux organisations internationales.*

1. — L'action en matière de contributions internationales.

a) *Les contributions obligatoires.*

2 milliards 101 millions de francs sont affectés, dans le projet de loi de finances pour 1987, au chapitre 42-31 qui rassemble les crédits relatifs aux contributions obligatoires. Une économie de l'ordre de 200 millions de francs est ainsi réalisée sur ce poste par rapport au budget de 1986.

Cet ajustement est pour l'essentiel le résultat de l'actualisation prenant en compte les mouvements de monnaies étrangères — et d'abord du dollar — dans lesquelles sont réglées les contributions. La part des contributions versées en dollars reste en effet prédominante : 46 % du total des contributions obligatoires et 70 % des règlements hors budget civil de recherche et de développement. Mais, compte tenu de la dépréciation importante de la devise américaine, cette part de crédits consacrée aux versements de contributions en dollars a diminué par rapport à l'an passé alors même que le montant réglé en dollars a progressé. L'évolution favorable du rapport entre le dollar et le franc a permis une économie importante du fait de l'écart entre le taux de 9 F retenu dans les prévisions budgétaires 1986 pour les crédits du chapitre 42.31 et le taux moyen de règlement des contributions en dollars qui s'établit à environ 7,40 F. Deux cent millions de francs ont été ainsi économisés.

Pour le reste, deux évolutions principales méritent d'être notées dans l'évolution des contributions obligatoires de la France :

— il s'agit d'abord de l'accroissement moyen des contributions aux budgets des organisations et de la réintégration de la France au sein du Bureau intergouvernemental pour l'informatique, aboutissant au total à une dépense supplémentaire de 92 millions de francs ;

— il s'agit ensuite de la dissociation des crédits relevant de l'ancien budget civil de recherche, du fait essentiellement de la diminution de la contribution française au Centre international de recherche sur le cancer (payée en dollars) et de celle versée au Centre européen pour la recherche nucléaire (C.E.R.N.).

b) *Les contributions bénévoles.*

Pour leur part, les contributions bénévoles versées par la France bénéficient, à nomenclature budgétaire inchangée, d'une dotation stable en valeur nominale, ce qui — compte tenu, là aussi, des fluctuations monétaires — se traduira en fait par une progression significative de nos contributions bénévoles, le plus souvent comptabilisées en dollars par les bénéficiaires.

Dans son ensemble, toutefois, le chapitre budgétaire 42-32 correspondant fait l'objet d'une progression apparente spectaculaire — de 99 à 396 millions de francs, du fait du retour, parmi les crédits du ministère des Affaires étrangères, des contributions qui avaient été au cours des années précédentes transférées au budget des services de la Coopération et du Développement (Section II).

Malgré un effort soutenu qui a fait quadrupler le montant de nos contributions volontaires depuis 1979, la France reste seulement au onzième rang des pays contributeurs, dépassée par exemple par l'Italie. Contrairement à la plupart de nos partenaires occidentaux, le niveau de nos contributions volontaires reste très inférieur à celui de nos contributions obligatoires. Ainsi, si les contributions volontaires des pays de la Communauté économique européenne sont plus de deux fois supérieures à leurs contributions obligatoires, celles de la France ne représentent qu'un peu plus du tiers de ce qu'elle est tenue de verser obligatoirement au système des Nations Unies. Il faut noter en outre que l'action des organisations de l'O.N.U. auxquelles nous apportons nos contributions est dirigée vers des régions géographiques pour lesquelles nous avons un intérêt marqué.

C'est dire l'effort qui reste à accomplir en ce domaine. D'autant que l'accroissement de nos contributions volontaires entre dans le cadre de l'engagement pris par le gouvernement français d'atteindre l'objectif de 0,7 % du produit national brut pour son aide publique au développement (territoires et départements d'outre-mer exclus). La France doit améliorer son rang parmi les contributeurs bénévoles aux organismes des Nations Unies.

2. — Le contexte : la situation financière des organisations internationales.

Cet effort en matière de contributions internationales doit être resitué dans le contexte de la situation financière des organisations internationales.

a) *Les restrictions budgétaires décidées pour l'exercice 1986-1987.*

L'élaboration et le vote des budgets des organisations internationales donnent traditionnellement lieu à un affrontement entre les pays développés, de l'Est comme de l'Ouest, qui assurent l'essentiel du financement et en souhaitent la limitation, et les pays du Tiers monde qui, sans entretenir d'illusions excessives sur la justification de certaines dépenses, ont tendance à considérer que l'augmentation des budgets, dont ils ne supportent pas ou peu les conséquences financières, « va dans le bon sens ».

Après des années et des années de croissance accélérée des dépenses — un doublement tous les cinq ans environ pour l'O.N.U. —, il

faut toutefois constater que la plupart des budgets des organisations du système onusien sont caractérisés, pour 1986-1987, par une certaine rigueur, au moment où la plupart des États membres s'imposent à eux-mêmes de dures restrictions budgétaires.

Répondant, partiellement, au souhait des délégations occidentales d'éviter toute augmentation en termes réels des budgets des organisations internationales, tout en permettant le financement de nouvelles actions par la suppression de programmes dépassés ou de faible intérêt, la plupart des budgets respectent en effet deux orientations positives : une meilleure présentation des activités et de leur financement sous forme de programmes et sous-programmes, chacun de ces programmes se référant à une disposition des plans à moyen terme adoptée les années précédentes ; et le niveau des dépenses, qui représente une croissance réelle égale ou légèrement supérieure à 0 %, montre bien qu'une certaine discipline a prévalu pour le financement de nouvelles activités.

b) La situation financière de l'O.N.U.

Dans ce contexte général, la situation financière de l'O.N.U. appelle un examen particulier. Les difficultés budgétaires rencontrées par l'Organisation sont, en effet, graves en raison, notamment, du refus de certains États de s'acquitter des contributions entraînées par des décisions politiques qu'elles n'ont pas approuvées. C'est ainsi que le déficit à court terme de l'O.N.U. atteignait 390 millions de dollars au 1^{er} janvier 1986 — soit environ la moitié des contributions annuelles au budget ordinaire. La situation est encore aggravée par les retards importants avec lesquels certains États, et notamment les États-Unis, versent leurs contributions : au 1^{er} janvier 1986, l'Organisation n'avait pas encore pu encaisser 225 millions de dollars, soit plus du quart de son budget 1985, en raison de ces retards de paiement.

Deux dispositions législatives américaines récentes sont venues accroître encore ces difficultés :

— par « l'amendement Kassebaum », le Congrès américain a décidé en août dernier de ramener de 25 à 20 % la contribution des États-Unis à l'O.N.U. à partir d'octobre 1986, à moins d'une révision des procédures de l'Organisation accordant aux pays membres en matière budgétaire un poids égal à leur poids financier, selon une pratique existant notamment au F.M.I. et à la Banque mondiale ;

— cette disposition est venue s'ajouter aux effets de la « loi Gramm-Rudman » relative à l'élimination progressive du déficit budgétaire américain.

La conjonction de ces deux textes devait entraîner en 1986 une retenue de l'ordre de 50 à 80 millions de dollars. Pour faire face à cette grave crise financière, les autorités de l'O.N.U. ont pris deux séries de dispositions :

— les premières ont consisté en deux trains successifs de mesures d'économies qui ont pour objectif d'alléger globalement d'environ 60 millions de dollars les charges de l'Organisation dans les divers domaines : gel du recrutement, suspension des promotions et des augmentations de traitement, suspension d'émissions de radio, réduction des travaux de construction, de frais de documentation et du nombre de réunions ;

— la seconde initiative, visant à tenter de résoudre le problème à terme, a abouti à la création d'un groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé de proposer des solutions et dont le rapport — allant dans le sens de vigoureuses mesures d'austérité et d'une diminution des activités — doit être examiné au cours de la présente assemblée générale.

3. — La situation toujours incertaine de l'U.N.E.S.C.O.

Comme il le fait depuis deux ans, votre rapporteur souhaite enfin évoquer ici les développements et l'issue toujours incertaine de ce qu'il faut bien appeler la crise de l'U.N.E.S.C.O.

Sans revenir, une nouvelle fois, sur les données immédiates et sur les causes profondes des difficultés traversées par l'organisation de la place de Fontenoy, notre commission a voulu saisir l'occasion du présent débat budgétaire pour demander au gouvernement de dresser devant la représentation nationale le bilan actuel de la situation de l'U.N.E.S.C.O., et des initiatives qu'il a prises et qu'il compte prendre pour l'aider à traverser cette période difficile.

Votre rapporteur souhaite seulement ici rappeler d'un mot, parce qu'elles lui paraissent être toujours de pleine actualité, les principales conclusions auxquelles est parvenue notre commission dans le rapport d'information présenté à ce sujet par notre collègue M. Jacques Chaumont le 15 mai dernier.

Trois raisons au moins militent pour une action vigoureuse en faveur de la survie de l'U.N.E.S.C.O., quelques semaines après l'annonce faite par son actuel Directeur général, M. M'Bow, qu'il n'envisageait pas de briguer, en novembre 1987, un troisième mandat : défectueuse, l'organisation n'en demeure pas moins une enceinte unique et irremplaçable de dialogue entre cultures différentes ; menacée dans son existence même par la crise actuelle qui s'est traduite par les retraits américain et britannique, l'U.N.E.S.C.O. doit se donner tous les moyens de véritables réformes en profondeur lui permettant de retrouver sa vocation originale et internationale ; enfin, la France a des intérêts spécifiques à défendre dans une organisation qui contribue activement à son rayonnement et à celui de la francophonie.

Tout doit donc être mis en œuvre pour permettre à l'U.N.E.S.C.O. de recouvrer son universalité. Par sa position privilégiée au sein de l'organisation, la France a un rôle important à jouer pour y parvenir. Trois orientations ont été suggérées par notre commission pour s'attaquer durablement aux racines du mal : donner une priorité élevée aux missions de base de l'organisation ; revenir à une gestion administrative et financière rigoureuse et contrôlée ; éliminer ou réduire les programmes contestés. Ces orientations demeurent à nos yeux la clef de l'avenir de l'organisation de la place de Fontenoy. Elles ne doivent pas être perdues de vue.

*
* *
*

Section 2. — *L'action en faveur des Français de l'étranger.*

1. — **Les Français établis à l'étranger et leur représentation.**

Comme chaque année, votre rapporteur pour avis a souhaité, à ce stade de son analyse de l'action culturelle conduite par le ministère des Affaires étrangères, évoquer plus précisément la situation des Français de l'étranger, qui en sont les acteurs et les bénéficiaires privilégiés.

Le nombre total des Français établis à l'étranger, qu'ils soient immatriculés ou non, était estimé au 1^{er} janvier 1986 à 1 million 432 796 personnes, soit une augmentation de 25 % (285 000 personnes) depuis 1970, même si les Français de l'étranger ne représentent que 2,5 % de la population française (5 % au Royaume-Uni, 8 % au Japon, 10 % en Italie).

Le tableau ci-dessous indique la répartition de ces Français de l'étranger entre les grandes régions du monde, et l'évolution comparée de leurs effectifs depuis 1970.

RÉPARTITION PAR SECTEUR GÉOGRAPHIQUE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

	31-12-1970	31-12-1980	31-12-1985	Différence par rapport à 1970	
				en +	en —
Europe	485 045	641 109	663 786	178 741	
Asie-Océanie	46 090	48 711	45 345		745
Afrique du Nord et Moyen-Orient	225 950	204 708	184 727		41 223
Reste de l'Afrique	196 457	199 643	170 173		26 284
Amérique	195 531	312 147	368 765	173 234	
Total	1 149 073	1 406 318	1 432 796	+ 351 975 — 68 252	— 68 252
				soit + 283 723 = 24,69 %	

En ce qui concerne la représentation des Français de l'étranger, il convient tout particulièrement de rappeler ici, parmi les événements de l'année écoulée, la réforme du mode de scrutin pour l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger (C.S.F.E.).

Organisme consultatif qui procède également à l'élection directe des douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, le C.S.F.E. s'est attaché, au cours de l'année passée, à la redéfinition et à l'extension de ses propres attributions ainsi qu'à l'amélioration de ses modalités de fonctionnement tout en poursuivant sa tâche de proposition de mesures visant à l'amélioration de la situation des Français à l'étranger.

La réforme du mode de scrutin du C.S.F.E., qui était jusque là fixé par la loi du 7 juin 1982, repose, selon une distinction parallèle à celle opérée pour l'élection des membres de la Haute Assemblée, sur la double règle suivante :

— dans les circonscriptions comportant 1 à 4 sièges, l'élection aura lieu au scrutin majoritaire à un seul tour ;

— dans les circonscriptions comprenant 5 sièges et plus, l'élection aura lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

2. — Les bourses accordées aux enfants français scolarisés à l'étranger.

L'un des domaines dans lequel l'action du C.S.F.E. est la plus persistante concerne la politique suivie en matière de bourses scolaires pour les enfants des Français de l'étranger. L'objectif poursuivi en la matière est d'obtenir, pour les familles nécessiteuses, que la charge de scolarisation ne dépasse pas ce qu'elle serait en France. Depuis deux ans les demandes de bourses pour les enfants de « maternelle grande section » ont pu être prises en compte.

Le nombre des bénéficiaires de bourses scolaires est passé de 9 730 en 1983 à 12 090 en 1986, traduisant un effort très substantiel en la matière. Le tableau suivant fait apparaître la répartition des bourses par secteurs géographiques pour les deux dernières années connues.

	1985	1986
Europe	2 824	3 178
Amérique	1 283	1 382
Hémisphère Sud	1 185	1 186
Orient - Asie - Océanie	1 598	1 695
Afrique francophone	2 906	3 362
Maghreb	898	1 153
Afrique non-francophone	97	134
Totaux généraux	10 791	12 090

Pour l'année prochaine, le projet de loi de finances pour 1987 affecte à la scolarisation des enfants français à l'étranger un crédit de 72,7 millions de francs (article 90 du chapitre 42-10 nouveau). Ce montant, qui représente une baisse apparente de 3,8 % par rapport à 1986, équivaut cependant, hors effet change, à une augmentation de 2,7 %.

Au total, toutefois, dans un contexte budgétaire difficile, l'action en faveur des Français de l'étranger subit, plus que les autres chapitres budgétaires, la rigueur de la conjoncture dans le projet de loi de finances pour 1987.

Il y a sans doute lieu de remarquer que les efforts consentis en la matière au cours des années précédentes dotent désormais le Quai d'Orsay des moyens suffisants pour poursuivre l'action entreprise en faveur des Français de l'étranger. Il convient également de noter que

les économies réalisées portent davantage sur les étrangers en France que sur les Français à l'étranger.

Il y a là, cependant, aux yeux de votre commission, l'amorce d'une évolution inquiétante. C'est pourquoi elle souhaite interroger le gouvernement sur ses intentions en la matière et lui demande en particulier de consacrer en priorité à l'action en faveur des Français de l'étranger les crédits résultant des gains de change qui pourront être dégagés en 1987.

*

* * *

Section 3. — *L'effort en matière de bourses accordées aux étrangers en France.*

1. — **Données générales sur la politique suivie par le Département.**

Considérées comme un moyen d'intervention à part entière mis en œuvre dans le cadre d'un programme de coopération avec le pays intéressé, au même titre que des missions d'experts ou des mises à disposition de personnel, les bourses accordées par le gouvernement français à des étrangers en France peuvent revêtir deux formes :

— soit des aides à la formation d'étrangers (bourses d'études et de stages),

— soit des aides aux travaux effectués en France par des chercheurs étrangers (bourses scientifiques de haut niveau).

Si aucun bilan n'est encore possible pour l'année 1986 avant la clôture de la gestion considérée — au 1^{er} mars 1987 —, le tableau récapitulatif suivant permet d'apprécier l'ampleur et l'évolution des effectifs de boursiers aidés par la Direction générale pour les trois dernières années connues : 1983, 1984 et 1985.

Année	Type de bourses	Nombre de bourses	Nombre de mois-bourses	Durée (en mois)
1983	Bourses d'études	4 606	32 738	18
	Bourses de stage	1 969	8 660	7
	Bourses de séjour scientifique de haut niveau	130	791	6,1
1984	Bourses d'études	4 223	31 517	19,6
	Bourses de stage	2 270	8 711	6
	Bourses de séjour scientifique de haut niveau	120	698	5,8
1985	Bourses d'études	3 891	28 912	19,9
	Bourses de stage	2 254	8 643	4,4
	Bourses de séjour scientifique de haut niveau	141	813	5,8

Les deux tableaux suivants indiquent d'autre part, pour la dernière année connue, la répartition par niveau de formation et par spécialités de ces bourses accordées par la D.G.R.C.S.T., d'une part pour les bourses d'études, d'autre part pour les bourses de stages.

BOURSES D'ÉTUDES ACCORDÉES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE

Année 1985

Tableau d'ensemble par niveau de formation et par disciplines

Disciplines	Niveau de formation	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	TOTAL	
						Nombre de boursiers	Mois - bourses
Lettres et sciences humaines		18	426	621	32	1 097	7 575
Formation et perfect. des prof. de français ..		55	699	25	3	782	5 094
Beaux-arts		52	173	48	184	457	2 769
Urbanisme, architecte, environnement		—	13	19	3	35	298
Sciences politiques et juridiques		2	36	79	18	135	1 093
Economie et développement		—	79	101	10	190	1 618
Gestion, commerce, banque, assurance		3	19	18	2	42	354
Sciences fondamentales		2	140	348	40	530	4 649
Sciences appliquées et technologie		1	130	159	5	295	2 835
Santé		1	30	33	11	75	645
Autres disciplines		32	132	81	8	253	1 982
Total		166 4,3 %	1 877 48,2 %	1 532 39,4 %	316 8,1 %	3 891 100 %	28 912

Note : Niveau 1 - Inférieur au baccalauréat.
 Niveau 2 - Premier et deuxième cycles et écoles assimilées.
 Niveau 3 - Troisième cycle et écoles assimilées.
 Niveau 4 - Doctorat d'Etat.

BOURSES DE STAGE ACCORDÉES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE

Année 1985

Tableau d'ensemble par niveau de formation et par spécialités

Spécialités	Niveau de formation	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	TOTAL	
						Nombre de boursiers	Mois - bourses
Droit, économie		—	3	41	10	54	208
Administration publique		—	1	5	—	6	26
Équipement		—	10	37	—	47	196
Sciences, industrie		—	48	320	16	384	1 958
Commerce, gestion		—	—	9	—	9	48
Agriculture		—	—	76	—	76	291
Santé		—	—	247	7	254	1 202
Enseignement et sport		2	183	641	—	286	2 104
Services sociaux		—	—	—	—	—	—
Information		15	247	172	—	434	2 143
Divers		5	106	190	4	305	1 280
Total		22 0,9 %	598 25,0 %	1 738 72,6 %	37 1,5 %	2 395 100 %	9 456

Il convient toutefois, pour mesurer dans sa totalité l'effort consenti en la matière par la France, de rapprocher le nombre de ces bourses accordées par la Direction générale de celles relevant des services de la Coopération. C'est ce qu'indique le tableau suivant pour l'année 1985 :

L'ENSEMBLE DE BOURSIERS D'ÉTUDES ET DE STAGE EN FRANCE

Année 1985

Organismes de gestion	Nombres de boursiers présents en France au cours de l'année 1985		
	D.G.R.C.S.T.	Services de la coopération	Total
I. Bourses d'études	3 891	7 228	11 119
II. Bourses de stage	2 395	4 433	6 828
Total (I + II)	6 286	11 661	17 947

2. — Bilan de l'action menée et perspectives pour 1987.

Ces données mettent en lumière la diminution sensible, au cours des dernières années, des effectifs de boursiers étudiants. Cette évolution s'expliquait d'abord par l'insuffisance des dotations budgétaires. Mais elle répondait aussi à une nouvelle politique, amorcée en 1983 et visant un double objectif :

— l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France des étrangers boursiers du gouvernement français (relèvement du niveau des prestations) ;

— la sélection plus rigoureuse des candidats à des formations ou à des spécialisations.

Pour 1987, le Département souhaite poursuivre cette politique « qualitative ». Il apparaît en effet 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. C'est dans cet esprit, pour donner un caractère plus attractif aux formations proposées, que le ministère des Affaires étrangères a été amené à instituer de nouvelles catégories de bourses :

— bourse d'études « formation à la recherche » (allocation d'entretien majorée de 25 %) ;

— bourse d'études « recherche » (allocation d'entretien majorée de 90 %) ;

— « bourse de séjour scientifique de haut niveau » (allocation d'entretien majorée de 800 %).

Pour les mêmes raisons, la D.G.R.C.S.T. n'intervient plus de manière significative dans la formation des étudiants étrangers au niveau du 1^{er} et du 2^e cycle de l'enseignement supérieur : les formations, comme les spécialisations, se situent au niveau du 3^e cycle ou post-doctoral, dans la mesure où elles ne peuvent pas être réalisées dans le pays d'origine.

Mais l'année 1987 doit aussi marquer, sur le plan quantitatif, une relance de la politique d'accueil des boursiers étrangers. La D.G.R.C.S.T. bénéficiera, en effet, d'une mesure nouvelle de 318,7 millions dont 50 millions seront affectés à la formation des étrangers en France. La hausse importante de l'allocation d'entretien (16,67 % au 1^{er} octobre 1986), conjuguée avec cette mesure, permettra ainsi de corriger les effets qu'avaient eus ces dernières années les amputations de crédits alloués sur le nombre et sur la qualité des boursiers.

*
* *

LES CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

En conclusion, votre rapporteur voudrait formuler huit observations, qui sont autant de requêtes adressées au gouvernement.

1°) Dans le domaine de la francophonie, votre commission souhaite attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité de revivifier la francophonie à proximité du territoire national, l'effort en faveur de la langue française paraissant trop souvent négligé dans certaines régions limitrophes telles que, par exemple, la vallée d'Aoste.

2°) S'agissant des établissements culturels français à l'étranger, votre commission s'est interrogée sur les motivations de certaines fermetures intervenues au cours des dernières années et demande au gouvernement de bien vouloir lui préciser les critères qui fondent l'adaptation — nécessaire — de notre réseau à l'étranger.

3°) En ce qui concerne la diminution, votée à l'Assemblée nationale, du nombre de postes de détachés budgétaires, votre commission souhaite que toutes les précautions soient prises pour qu'elle ne se traduise pas par une moindre qualité de notre enseignement à l'étranger et demande au gouvernement que les crédits ainsi dégagés soient intégralement affectés à l'amélioration de la situation des enseignants recrutés localement.

4°) Il apparaît regrettable que le gouvernement ait cru devoir débudgétiser totalement Radio France Internationale. Son désengagement financier tend à le priver des moyens nécessaires de contrôle sur ce qui est une véritable radio de souveraineté. Il semble souhaitable que cette pratique soit modifiée à l'occasion du budget pour 1988.

5°) D'ici là, il est nécessaire de demander au gouvernement quelles mesures il compte prendre, en poursuivant le développement de R.F.I., pour en faire l'instrument du rayonnement de notre pays dans le monde et la nature des liens qui existeront, dans cette optique, entre R.F.I. et les pouvoirs publics.

6°) Dans le domaine de l'audiovisuel, nous sommes imparfaitement informés sur la politique culturelle à venir tant au plan européen qu'au plan mondial. Le gouvernement peut-il notamment nous faire connaître d'une manière précise quelles sont ses intentions quant à la création d'une chaîne de télévision à vocation culturelle, qu'il s'agisse d'une chaîne franco-allemande, ou d'une chaîne européenne ou purement francophone ?

7°) En ce qui concerne l'UNESCO, le gouvernement peut-il dresser le bilan actuel de la situation de cette organisation, des initiatives qu'il a prises et qu'il compte prendre pour l'aider à traverser cette période difficile, dans la perspective de la désignation du Directeur général qui doit intervenir en 1987.

8°) Enfin, dans le domaine de l'action en faveur des Français de l'étranger, la commission regrette l'insuffisance des crédits affectés à l'enseignement des jeunes Français. Elle suggère que le gouvernement consacre à cette tâche essentielle les crédits provenant des gains de change qui pourront être dégagés en 1987.

Votre commission a en outre rappelé la nécessité d'une concertation plus active en matière d'enseignement français à l'étranger, alors que le Conseil pour l'enseignement français à l'étranger ne s'est pas, selon ses informations, réuni depuis plusieurs mois.

Sous le bénéfice de ces observations, et compte tenu du fait que, pour la première fois depuis de longues années, le budget du ministère des Affaires étrangères met en lumière une priorité marquée en faveur des services culturels, votre commission vous engage à émettre **un avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs aux relations culturelles extérieures de la France.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré des crédits pour 1987 du ministère des Affaires étrangères consacrés aux relations culturelles au cours de sa séance du 12 novembre 1986.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jacques Genton, rappelant les conclusions du rapport d'information de M. Jacques Chaumont, a souhaité que le gouvernement soit interrogé sur sa position au sujet de l'UNESCO dans la perspective de la désignation du Directeur général qui doit intervenir en 1987.

A la suite d'un échange de vues sur Radio-France Internationale (R.F.I.) auquel ont participé, outre le rapporteur, le Président Jean Lecanuet, M. Jacques Genton, M. Yvon Bourges et M. Jean-Pierre Bayle, la commission, souhaitant éviter les critiques a priori, a émis le vœu que le gouvernement précise devant la Haute Assemblée les modalités de ses liens — qui pourraient prendre la forme d'une convention — avec R.F.I., appelée à jouer un rôle essentiel pour le rayonnement de la France dans le monde.

M. Jean-Pierre Bayle, après avoir déploré la baisse des crédits consacrés aux actions menées en faveur des Français de l'étranger, a souhaité que l'amendement voté à l'Assemblée nationale sur la diminution des postes de détachés budgétaires ne se traduise pas par une baisse de la qualité de l'enseignement français à l'étranger et émis le vœu que les crédits ainsi libérés soient intégralement affectés à l'amélioration de la situation des enseignants recrutés localement.

Après avoir évoqué les difficultés financières de l'O.N.U., qui ne doivent pas faire l'objet de jugements hâtifs, M. Jean-Pierre Bayle a également rappelé la nécessité d'une concertation plus active sur l'enseignement français à l'étranger.

M. Jacques Golliet, après avoir déploré certaines fermetures d'établissements culturels, a pour sa part estimé qu'une réflexion d'ensemble devait être menée sur l'évolution d'une coopération de substitution vers une coopération axée sur la formation. Il a enfin con-

venu avec le rapporteur de la nécessité de revivifier la francophonie de proximité, trop souvent négligée dans des régions limitrophes telles que la vallée d'Aoste.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a adopté les conclusions de son rapporteur, favorables à l'adoption des crédits relatifs aux relations culturelles extérieures, inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères pour 1987.

*
* * *