

N° 91

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, 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-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hautecloque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n°1), 296 (tome II), 297 (tome I) et T.A. 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n°1) (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I : LE CONTEXTE FINANCIER ET ADMINISTRATIF DE L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE	9
A - Premier point : la masse globale des dotations budgétaires ne paraît pas de nature à donner à la D.G.R.C.S.T. la souplesse et la force d'intervention dont elle a besoin	9
1°) Une régression brute des crédits en francs constants ..	9
2°) Une stagnation de la part de la D.G.R.C.S.T. dans le budget du ministère des Affaires étrangères et de l'Etat	11
B - Deuxième point : la répartition des crédits et les principes directeurs du budget pour 1989 mettent en lumière une forte augmentation des crédits et subventions d'investissement ...	13
1°) La ventilation des crédits	13
2°) Les orientations directrices du projet de budget	14
C - Troisième point : les mesures nouvelles inscrites dans le projet de loi de finances pour 1989 correspondent à une enveloppe globale de 267 millions pour la D.G.R.C.S.T.	15
1°) Le montant des mesures nouvelles	15
2°) Le programme d'utilisation des mesures nouvelles	16
D - Quatrième point : la poursuite de la réduction du nombre de postes budgétaires s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme des rémunérations des recrutés locaux	17
1°) La déflation des effectifs de postes "au barème"	17
2°) La réforme de la rémunération des recrutés locaux ...	19
E - Cinquième point : l'éclatement des responsabilités gouvernementales en matière d'action culturelle extérieure renforce encore l'exigence d'une meilleure coordination de l'action du gouvernement en ce domaine	21
1°) L'évolution des compétences gouvernementales	21

2°) L'exigence d'une coordination renforcée de l'action culturelle extérieure	22
CHAPITRE II - LA POLITIQUE DE LA FRANCOPHONIE EN 1988	23
A - La lente émergence d'une véritable communauté francophone	24
1°) Le suivi des conférences des Chefs d'Etat et de gouvernement ayant en commun l'usage du français	24
a) <i>Les engagements financiers</i>	24
b) <i>Le bilan d'exécution actuel</i>	25
2°) Les orientations du sommet de Dakar et les temps forts de la francophonie pour 1989	26
a) <i>La préparation de la conférence de Dakar</i>	27
b) <i>Les autres temps forts de la francophonie 1989</i>	27
B - Deux priorités pour l'avenir de la francophonie	29
1°) Une meilleure coordination des actions en faveur de la francophonie	29
a) <i>La répartition des tâches gouvernementales</i>	29
b) <i>La coordination de la galaxie francophone</i>	31
2°) Le développement nécessaire de l'action audiovisuelle en faveur de la francophonie	32
a) <i>L'extension de la chaîne francophone TV 5</i>	32
b) <i>L'avenir du projet "Canal France"</i>	33
CHAPITRE III - LA MODERNISATION DES RESEAUX TRADITIONNELS D'ENSEIGNEMENT ET DE DIFFUSION CULTURELLE	35
A - Les établissements scolaires à programmes français gérés ou aidés par le ministère des Affaires étrangères	35
1°) L'évolution générale du réseau	35
2°) Les enseignants dans les établissements scolaires français à l'étranger	37
3°) La situation dans les établissements français en Algérie	39
B - Les réseaux de diffusion culturelle à l'étranger	40
1°) Les instituts et centres culturels	40
2°) Les Alliances françaises	41
3°) Les échanges artistiques	43

**CHAPITRE IV - LA PLACE DE LA FRANCE DANS LES RESEAUX
MONDIAUX DE LA COMMUNICATION ET DE L'AUDIOVISUEL 45**

A - Le rapport de M. Péricard au Premier ministre sur la politique audiovisuelle extérieure de la France	45
1°) Des propositions particulièrement judicieuses et mesurées	45
2°) Une mise en oeuvre insuffisante	46
B - L'action radiophonique extérieure	48
1°) La situation de Radio France Internationale (R.F.I.) ..	48
2°) Les hypothèques pesant sur le développement de R.F.I.	49
a) L'insuffisance des moyens humains	50
b) L'insuffisance des moyens en équipements	50
c) L'insuffisance des moyens financiers	51
C - L'action audiovisuelle extérieure	51
1°) Le lancement du satellite TDF 1 de télédiffusion directe	51
2°) La coopération télévisuelle et cinématographique	53

**CHAPITRE V - DES COMPLEMENTS DIRECTS ET
NECESSAIRES A L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE . 56**

A - La politique en faveur des Français établis hors de France	56
1°) L'implantation et la représentation des Français à l'étranger	56
a) <i>Le nombre et la répartition des Français à l'étranger</i> .	56
b) <i>La représentation des Français à l'étranger en 1988</i> .	59
2°) Les actions en faveur des Français de l'étranger	60
a) <i>La mise à niveau des crédits consacrés aux bourses des enfants des Français à l'étranger</i>	60
b) <i>Les autres actions en faveur des Français expatriés</i> ..	61
B - Les actions en faveur des étrangers en France	63
1°) Les bourses accordées aux étrangers en France	63
a) <i>Le nombre des bourses</i>	63
b) <i>Les perspectives pour 1989</i>	64
2°) Les autres actions en faveur des étrangers en France .	65
a) <i>La mise en oeuvre de la généralisation de l'obligation du visa</i>	66
b) <i>L'insuffisance des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides</i>	67

C - La participation française aux organisations internationales	67
1°) Les contributions internationales versées par la France	68
<i>a) Des contributions obligatoires contenues</i>	68
<i>b) Des contributions volontaires accrues mais encore modestes</i>	69
2°) Les organisations internationales en 1988	70
<i>a) Le renouveau des Nations-Unies</i>	70
<i>b) Les organismes à vocation culturelle dont le siège est situé en France</i>	72
Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission	74

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989 s'élèvent à 3 858 millions de francs hors crédits de recherche et à 3 898 millions si l'on inclut ces crédits de recherche gérés par la Direction générale.

Ces sommes représentent, d'un an sur l'autre, une progression brute très faible de 1,63 % en francs courants, et même une régression de 0,75 % en francs constants. Toutefois, à bases administratives constantes et hors effet change, l'évolution est de + 3,6 % en francs constants et + 6 % en francs courants.

Dans ce contexte d'ensemble, votre rapporteur vous propose, afin de faciliter les comparaisons dans le temps, d'examiner l'ensemble des actions culturelles extérieures conduites par le ministère des Affaires étrangères en respectant la structure habituelle du présent avis qui envisagera successivement :

- le contexte financier et administratif de cette action culturelle extérieure ;
- les temps forts de la politique de la francophonie en 1988 et 1989 ;
- les prolongements traditionnels de l'action en faveur de la francophonie que constituent les établissements scolaires à

l'étranger, les instituts et centres culturels et les alliances françaises ;

- l'action radiophonique et audiovisuelle extérieure, élément central d'une politique culturelle extérieure moderne ;

- et enfin les compléments directs et nécessaires de l'action culturelle extérieure que constituent la politique en faveur des Français de l'étranger et les participations françaises aux organisations internationales.

*

* *

CHAPITRE I - LE CONTEXTE FINANCIER ET ADMINISTRATIF DE L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE

Les données proprement financières et administratives de l'action culturelle extérieure peuvent être analysées autour de cinq idées principales :

- la masse globale des dotations budgétaires de la D.G.R.C.S.T. ;
- la répartition de ces crédits et les principes directeurs du budget ;
- les mesures nouvelles prévues pour 1989 ;
- l'évolution des questions relatives aux personnels ;
- et la modification des structures gouvernementales.

*

* *

A - Premier point : la masse globale des dotations budgétaires ne paraît pas de nature à donner à la D.G.R.C.S.T. la souplesse et la force d'intervention dont elle a besoin.

1°) Une régression brute des crédits en francs constants.

Les deux tableaux ci-après illustrent d'abord que l'évolution brute des crédits de la D.G.R.C.S.T. pour 1989 (+ 1,63 % en francs constants, - 0,75 % en francs courants) est la moins favorable depuis 1986.

EVOLUTION DU BUDGET DE LA DGRCSST

(hors crédits de recherche)

DEPENSES ORDINAIRES - CREDITS DE PAIEMENTS EN FRANCS COURANTS

Années	Dépenses ordinaires	%	Crédits de paiements	%	TOTAL	%
1985	3 175		55,00		3 230	
1986	3 217	1,32 %	88,00	60,00 %	3 305	2,32 %
1987	3 639	13,12 %	72,30	- 17,84 %	3 711	12,29 %
1988	3 725	2,36 %	70,05	- 3,11 %	3 795	2,26 %
1989	3 705	- 0,54 %	152,00	116,99 %	3 857	1,63 %

EVOLUTION DU BUDGET DE LA DGRCSST

(hors crédits de recherche)

DEPENSES ORDINAIRES - CREDITS DE PAIEMENTS EN FRANCS CONSTANTS

Années	Dépenses ordinaires	%	Crédits de paiements	%	TOTAL	%
1983	2 863		54		2 917	
1984	3 034	5,97 %	59	9,26 %	3 093	6,03 %
1985	2 794	- 7,90 %	48	- 17,96 %	2 843	- 8,10 %
1986	2 757	- 1,34 %	75	55,79 %	2 832	- 0,37 %
1987	3 042	10,36 %	60	- 19,84 %	3 103	9,55 %
1988	3 038	- 0,13 %	57	- 5,48 %	3 095	- 0,24 %
1989	2 951	- 2,87 %	121	111,90 %	3 072	- 0,75 %

Ce constat négatif est toutefois sensiblement corrigé par la prise en compte des modifications du champ d'action géographique de la Direction générale (résultant de transferts vers le ministère de la coopération), des variations des taux de change et de diverses évolutions d'ordre statistique. L'évolution nette des crédits de la D.G.R.C.S.T. à bases constantes est ainsi sensiblement plus

favorable, faisant apparaître une progression de 3,6 % en francs constants et de 6 % en francs courants, ainsi que l'indique le tableau suivant :

ACTION 03 - EVOLUTION EN FRANCS COURANTS

(hors crédits de recherche)

REFERENCE : CREDITS BASE SUR BASE

ANNEES	TITRE III PERSONNEL FONCTION- NEMENT	TITRE IV INTERVEN- TIONS	TITRE V ET VI CREDITS DE PAIEMENTS	TOTAL DGRCSST
1987	1 520	2 119	72,3	3 711
(87 base 88)	1 535	2 153	72,3	3 760
1988	1 490 - 2,93%	2 235 3,81%	70,05 - 3,11%	3 795 0,92%
(88 base 89)	1 381	2 206	52	3 639
1989	1 384 0,22%	2 322 5,26%	152 192,31%	3 858 6,02%

Même ainsi présentés, force est de constater que les crédits affectés pour 1989 à la D.G.R.C.S.T. ne respectent pas l'une des principales recommandations du "rapport Viot" sur la réforme et la modernisation du ministère des Affaires étrangères qui visait au redressement substantiel des dotations budgétaires de la Direction générale. Celle-ci ne disposera pas encore en 1989 de la souplesse et de la force d'intervention dont elle a besoin dans les grands domaines dont elle a la charge : coopération scientifique et technique, aide au développement, francophonie, fonctionnement des réseaux de lycées, d'écoles, d'instituts et d'alliances françaises, et action audiovisuelle extérieure.

2°) Une stagnation de la part de la D.G.R.C.S.T. dans le budget du ministère des Affaires étrangères et dans l'ensemble de l'action culturelle de la France à l'étranger

Le montant global des crédits de la D.G.R.C.S.T. pour 1989 -3 898 millions de francs, y compris les crédits consacrés à la

recherche- représente exactement 36 % du budget du ministère des Affaires étrangères :

Croissance comparée des budgets de la DGRCSST, du ministère des Affaires étrangères et de l'Etat

Crédits en millions de francs

ANNEE	BUDGET DE L'ETAT	BUDGET DU MAE	BUDGET DE LA DGRCSST	% DG/MAE
1979	459,165	4,600	1,967	42,8 %
1980	525,224	5,275	2,219	42,1 %
1981	611,589	5,972	2,528	42,3 %
1982	788,409	7,189	2,959	41,2 %
1983	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	1 030,82	9,794	3,305	33,7 %
1987	1 049,40	10,112	3,672	36,3 %
1988	1 082,25	10,521	3,836	36,5 %
1989		10,825	3,898	36,0 %

Il s'agit donc d'une stagnation et même d'une nouvelle réduction de la part de la D.G.R.C.S.T. qui représentait encore 42,3 % de l'ensemble du budget du quai d'Orsay en 1981 ; tombée à 33,7 % en 1986 et portée à 36,5 % en 1988, elle connaît donc une nouvelle diminution pour 1989.

Cette évolution, aussi minime soit-elle, paraît à votre rapporteur pour avis d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne d'une réduction parallèle de la part du ministère des Affaires étrangères dans le total des crédits de toute nature concourant à l'action culturelle extérieure de la France : cette part, passant de 61,80 % en 1988 à 61,28 % en 1989, laisse ainsi une place accrue aux autres ministères, en particulier la Coopération (plus de

10 %) et l'Education nationale (près de 19 % de l'ensemble des dépenses culturelles extérieures).

*

* *

B - Deuxième point : la répartition des crédits et les principes directeurs du budget pour 1989 mettent en lumière une forte augmentation des crédits et subventions d'investissement.

1°) La ventilation des crédits.

La ventilation des crédits entre les principaux postes budgétaires appelle les trois observations suivantes :

- Les dépenses de personnel et de fonctionnement (titre III) connaissent une diminution brute de 7,1 % en raison essentiellement d'un prélèvement de 77 millions sur les rémunérations au titre de l'effet-change et des transferts résultant du rattachement de l'Angola et du Mozambique au ministère de la coopération. A bases constantes, les dotations du titre III stagnent (+ 0,2 % en francs courants) en raison de diverses mesures d'économies d'emplois.

- Les crédits d'intervention (titre IV) bénéficient, en francs courants, d'une variation brute de + 3,85 % et d'une augmentation nette, à base constante, de 5,25 % résultant du transfert des crédits consacrés à l'Angola et au Mozambique (-42 millions) et de l'effet-change (- 9 millions). Les principaux efforts consentis en 1989 portent sur l'action de développement, la modernisation des établissements à l'étranger et la francophonie.

- Mais ce sont surtout les crédits d'investissement et de subventions d'investissement (titres V et VI) qui connaîtront en 1989 une très forte augmentation, passant d'un an sur l'autre de 70 à 152 millions de francs, soit plus d'un doublement des dotations budgétaires.

La progression opportune des crédits d'investissement immobilier permettra d'abord d'améliorer le réseau de nos

établissements à l'étranger, en particulier par les opérations suivantes :

- accélération -nécessaire- du programme d'entretien du patrimoine français, qui correspond à un parc immobilier de plus de 350 000 mètres carrés,
- acquisition de locaux pour le centre culturel de Séoul et pour la mission de recherche et de coopération du Caire,
- versement de subventions d'investissement immobilier aux écoles de Valence, San Francisco, Athènes, Dublin, Amman, et aux Alliances françaises de Sao Paulo, Sidney et Pondichéry.

Par ailleurs, l'augmentation très nette des subventions d'investissement est consacrée :

- d'une part à la relance de notre coopération, au titre de l'aide publique au développement, en particulier dans les pays d'Afrique subsaharienne non francophone,
- d'autre part à l'amélioration de la capacité de diffusion de Radio France Internationale (RFI) qui bénéficie d'une dotation supplémentaire de 30 millions de francs.

2°) Les orientations directrices du projet de budget

Mise à part cette remise à niveau des crédits d'investissement immobilier, nécessaire au bon fonctionnement de notre réseau d'établissements d'enseignement et de diffusion culturelle, les autres priorités relatives du présent budget sont au nombre de cinq :

- le rétablissement progressif de la part du ministère des Affaires étrangères dans les crédits consacrés par l'Etat à l'aide publique au développement ;
- l'amélioration de l'action audiovisuelle extérieure, mettant l'accent sur la rebudgétisation progressive de RFI et le développement de la chaîne francophone TV 5 ;

- la poursuite des engagements financiers pris dans le cadre du suivi des sommets francophones, les 202 millions prévus en 1988 étant reconduits et bénéficiant de 15,5 millions supplémentaires, essentiellement pour l'organisation du prochain sommet de Dakar ;

- la modernisation des réseaux d'enseignement et de diffusion culturelle par des équipements (informatiques et documentaires notamment) inscrits dans un plan à moyen terme ;

- enfin l'obtention pour 1989 de mesures nouvelles, non reconductibles, devant permettre à la D.G.R.C.S.T. le financement d'opérations liées au bicentenaire de la Révolution française.

Ces principes directeurs se retrouvent naturellement dans l'analyse des mesures nouvelles inscrites dans le projet de loi de finances pour 1989.

*

* *

C - Troisième point : les mesures nouvelles inscrites dans le projet de loi de finances pour 1989 correspondent à une enveloppe globale de 267 millions pour la D.G.R.C.S.T.

1°) Le montant des mesures nouvelles

Le projet de loi de finances prévoit pour la D.G.R.C.S.T. une enveloppe de mesures nouvelles dont le montant total, 267 millions de francs, est réparti en deux postes principaux :

- 167 millions pour les crédits d'interventions publiques inscrits au titre IV,

- et 100 millions pour les crédits d'investissement et de subventions d'investissement (titre V et VI), dont les 30 millions supplémentaires affectés à R.F.I.

2°) Le programme d'utilisation des mesures nouvelles.

Mise à part cette mesure spécifique destinée à R.F.I., le programme d'affectation de cet argent frais supplémentaire affecté à la D.G.R.C.S.T. est articulé autour de trois priorités étroitement imbriquées les unes dans les autres.

- La première concerne la modernisation des trois réseaux d'action culturelle extérieure. Il s'agit essentiellement :

. pour les établissements d'enseignement : de la création de centres de documentation et d'information (CDI) dans une vingtaine d'établissements scolaires, et de l'équipement pour l'informatique pédagogique et l'informatique de gestion ;

. pour les centres de diffusion de la langue et de la culture française : de l'aménagement et la rénovation des structures d'accueil, et des travaux de sécurité pour certains établissements particulièrement exposés ;

. enfin, pour les centres et instituts de recherche : de la modification de certaines implantations immobilières de notre dispositif devenues tout à fait inadaptées, comme par exemple le Caire.

- La seconde priorité concerne les actions en faveur du développement et se traduira notamment :

. par la fourniture à des pays du Tiers monde d'infrastructures et d'équipements, notamment pour venir en aide aux systèmes nationaux d'enseignement ;

. par l'appui apporté par la France à des projets de développement conduits par des organisations non gouvernementales (y compris 10 millions de francs destinés à la réinstallation de réfugiés afghans) ;

. et par la mise en place avec l'Algérie de programmes de formation à coûts partagés sur la base d'une sélection conjointe.

- Enfin, la troisième orientation prioritaire concerne la francophonie, qu'il s'agisse de l'abondement des crédits d'intervention en la matière ou du financement du suivi des décisions des sommets des pays ayant en commun l'usage du français.

*

* *

D - Quatrième point : la poursuite de la réduction du nombre de postes budgétaires s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme des rémunérations des recrutés locaux.

1°) La déflation des effectifs de postes "au barème".

Le tableau ci-après illustre l'évolution du nombre des chargés de mission d'enseignement, qui occupent des postes budgétaires dits "au barème", au cours des dix dernières années et dans le projet de loi de finances pour 1989.

EVOLUTION DU NOMBRE DES POSTES BUDGETAIRES

1980-1988

	SUPPRESSIONS	CREATIONS	EFFECTIF
1980	0	a. 1	3 215
1981	0	0	3 215
1982	b. 2	68	3 281
1983	b. 4	0	3 277
1984	b. 1	0	3 277
1985	b. 8) c. 78) 86	0	3 191
1986	a. 30) b. 1) 78 c. 47)	a. 24	3 137
1987	a. 6) b. 4) 125 c. 115)	a. 4	3 016
1988	a. 8) b. 35) 108 c. 65)	a. 6	2 914
PROJET 1989	b. 9) c. 26) 105 d. 70)		2 809

a. Transformation d'emplois

b. Adaptation aux besoins

c. Economies

d. Réforme de la rémunération des recrutés locaux

105 emplois supplémentaires seront ainsi supprimés l'an prochain
dont :

- 26 par mesures d'économies,

- et 70 en application de la réforme de la rémunération des recrutés
locaux.

Ces nouvelles suppressions d'emplois porteront ainsi à plus de 450 -sur un total d'environ 3 000 postes- le nombre d'emplois budgétaires supprimés depuis 1984.

Il convient toutefois d'observer que les réductions prévues en 1989 s'inscrivent, pour la première fois, dans le cadre d'une réforme planifiée. Et, à la différence des années précédentes, une fraction des crédits dégagés par la suppression de 96 emplois de chargés de mission d'enseignement est conservée au ministère des Affaires étrangères, pour permettre à celui-ci le financement des compléments de rémunération dans le cadre de la réforme engagée en 1988 dont il convient de rappeler ici les tenants et les aboutissants.

2°) La réforme de la rémunération des recrutés locaux

La réforme de la rémunération des recrutés locaux est tout à la fois un moyen de bonne gestion et un élément de solidarité à l'égard de personnels qui concourent, dans des conditions de rémunération bien inférieures à celles des détachés budgétaires, à la promotion de la langue et de la culture française dans les réseaux d'enseignement et de diffusion culturelle.

Le département a poursuivi sa politique d'aide aux recrutés locaux les plus défavorisés et met en oeuvre progressivement, au bénéfice des détachés administratifs, enseignants et non enseignants, une réforme visant au versement de compléments de rémunération. L'engagement de cette réforme a d'ailleurs permis d'obtenir du ministère du Budget la pérennisation de l'allocation exceptionnelle aux recrutés locaux français, titulaires et non titulaires.

L'objectif de cette réforme est d'assurer progressivement à l'ensemble des personnels détachés administratifs une rémunération globale leur assurant un niveau de vie identique à celui qu'ils auraient, à grade et temps de service égaux, s'ils étaient en poste à Paris. Quatre pays sont touchés, à la rentrée de 1988, par la réforme : l'Espagne, le Portugal, la Grèce, le Mexique. La liste des pays où la

réforme entrera en vigueur en 1989, en 1990 et en 1991 n'est pas encore définitivement arrêtée.

C'est en application de ce plan de réforme que 70 emplois de chargés de mission d'enseignement sont supprimés en loi de finances 1989. Les crédits dégagés sont, pour l'essentiel, maintenus au budget du ministère des Affaires étrangères et serviront au versement des compléments de rémunération aux détachés administratifs en poste dans les pays d'entrée en vigueur de la réforme. Ce plan sera poursuivi dans les lois de finances pour 1990 et 1991 avec un objectif global de suppression de 300 détachés budgétaires. Une fraction importante des crédits dégagés servira à amplifier les actions de formation et de recyclage pédagogique au bénéfice de l'ensemble des personnels du réseau, à aider les budgets des établissements pour le recrutement local qui prendra la relève des enseignants détachés budgétaires, le solde servant au versement du complément de rémunération.

Cette réforme constitue, aux yeux de votre rapporteur pour avis, un progrès sensible et une étape importante dans les pays où elle est appliquée.

Elle ne saurait toutefois figer la réflexion pour l'avenir sur le dossier délicat des personnels d'enseignement à l'étranger au regard d'une double exigence : celle de préserver la qualité de l'enseignement français à l'étranger et celle de corriger des conditions de rémunération qui traduisent des écarts tout à fait excessifs.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous suggère de saisir l'occasion du débat budgétaire pour demander au gouvernement -et singulièrement à M. le secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales qui avait formulé, avant même son entrée au gouvernement, de vigoureuses critiques au regard de cette situation- de préciser devant le Sénat les suites et les prolongements qu'il compte donner à la réforme engagée cette année.

*

* *

E - Cinquième point : l'éclatement des responsabilités gouvernementales en matière d'action culturelle extérieure renforce encore l'exigence d'une meilleure coordination de l'action du gouvernement en ce domaine

1°) L'évolution des compétences gouvernementales.

La répartition des compétences gouvernementales dans le domaine de l'action culturelle extérieure a connu, cette année, deux évolutions successives -d'autant plus remarquables que les relations culturelles extérieures n'avaient jusqu'alors jamais été érigées en département ministériel.

Votre rapporteur pour avis aurait eu tendance a priori à se féliciter de l'apparition, au mois de mai dernier, d'un secrétariat d'Etat "aux relations culturelles internationales et à la francophonie", qui mettait mieux en valeur l'action culturelle extérieure de la France, souvent négligée par des ministres des Affaires étrangères sans doute trop accaparés par la haute diplomatie.

Mais il a tendance à déplorer l'éclatement, un mois plus tard, de cette structure ministérielle en deux nouvelles entités gouvernementales, toutes deux rattachées au ministre des Affaires étrangères : d'une part un ministre délégué chargé de la francophonie, d'autre part un secrétaire d'Etat aux seules relations culturelles internationales. Car il n'est que trop clair que l'on ne saurait développer les relations culturelles extérieures sans la francophonie, et vice versa.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis craint que cette nouvelle répartition des structures gouvernementales ne soit inutilement à l'origine de chevauchements, de doubles emplois, voire de conflits dont l'action culturelle extérieure ferait, à n'en pas douter, les frais.

2°) L'exigence d'une coordination renforcée de l'action culturelle extérieure.

Une première manifestation de ces difficultés a semblé apparaître dans l'élaboration particulièrement longue et délicate des décrets d'attribution -en date du 22 août dernier seulement- des deux membres du gouvernement considérés. C'est ainsi que si le secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales "dispose" de la D.G.R.C.S.T., le ministre délégué chargé de la francophonie "peut également disposer" de cette même Direction générale.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur pour avis souhaite interroger le gouvernement sur la manière pratique dont s'exerce la coordination de l'action culturelle extérieure et sur les dispositions de nature à l'améliorer.

Plus précisément, il souhaiterait obtenir du gouvernement des informations détaillées :

- sur la répartition des tâches entre le secrétariat d'Etat aux relations culturelles extérieures et le ministre délégué à la francophonie ;
- sur la coordination de l'action de la D.G.R.C.S.T. et celle des services de la coopération et du développement qui ont conservé leur autonomie dans l'actuel gouvernement, contrairement à la situation qui prévalait avant mars 1986 ;
- enfin, sur les rôles respectifs du secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales et du Directeur général des relations culturelles, lequel se trouve de surcroît être le successeur du nouveau secrétaire d'Etat ...

*

* *

- CHAPITRE II - LA POLITIQUE DE LA FRANCOPHONIE EN 1988

La place de la langue française dans le monde suscite aujourd'hui des sentiments contradictoires de défaitisme et d'espoir.

Le premier sentiment est d'abord nourri - la vie nous en fournit des illustrations quotidiennes - par la démission de nos élites, intellectuels et cadres qui, sous prétexte de réalisme, ont souvent baissé les bras dans la défense de notre langue. Pour ne prendre qu'un exemple, lorsqu'on s'aperçoit que la proportion de nos chercheurs et professeurs qui publient le résultat de leurs travaux en anglais ne cesse de s'accroître, il est permis de se demander si l'anglais ne sera pas la langue scientifique, voire universitaire, universelle du XXI^e siècle.

Mais on peut aussi, a contrario, se réjouir du fait qu'environ 130 millions de personnes utilisent aujourd'hui le français dans le monde alors qu'ils n'étaient qu'une vingtaine de millions au temps de Rivarol et de la présumée "universalité de langue française". Il faut aussi trouver un élément de satisfaction dans le fait que le français est l'une des deux langues de travail des Nations Unies dont l'usage diplomatique est en progression (19% des discours de l'Assemblée générale de l'O.N.U. en 1987 au lieu de 17% en 1986).

Surtout, les conférences réunissant les quelque quarante chefs d'Etat et de gouvernement ayant en commun l'usage du français - à Paris (1986) et Québec (1987), en attendant Dakar (1989) - ont manifesté avec éclat que la langue française n'appartient plus, comme le croient souvent nos compatriotes, à la France seule et rendu possible une authentique synergie entre les politiques des diverses nations francophones en faveur de la langue française.

*

* *

A - La lente émergence d'une véritable communauté francophone.

1°) - Le suivi des conférences des Chefs d'Etat et de gouvernement ayant en commun l'usage du français

Si l'on ne pouvait manquer d'être frappé par le symbole politique représenté, en soi, par la réunion de quarante Chefs d'Etat et de gouvernement des cinq continents rassemblés autour d'une langue, il importait aussi que ces sommets ne restent pas sans lendemain et soient suivis de réalisations effectives. C'est dans cet esprit que, lors du sommet de Paris en 1986, avait été créé un "comité international du suivi" chargé d'assurer la mise en oeuvre des recommandations adoptées. La mission confiée à ce comité a été confirmée lors du sommet de Québec.

a) Les engagements financiers.

Les pays contributeurs ont ainsi confirmé les engagements financiers pris pour réaliser les projets retenus. Pour l'année 1988, 113 millions de francs sont affectés aux fonds multilatéraux, 177 millions aux actions bilatérales et 40 millions de francs à la partie du budget régulier de l'A.C.C.T. (Agence de coopération culturelle et technique) utilisée spécifiquement pour la mise en oeuvre des décisions du sommet. Une somme totale d'environ 330 millions de francs a donc été affectée en 1988 au suivi du sommet de Québec.

Pour sa part, la France a consacré en 1988 à ces actions 202 millions de francs ainsi répartis :

- 64,5 millions pour les actions multilatérales,

- et 135 millions pour la mise en oeuvre de programmes bilatéraux, dont le comité international suivi est tenu régulièrement informé.

Il convient en outre d'ajouter aux engagements pris à Québec les contributions annoncées pour alimenter les fonds de solidarité, en faveur du Liban (1 million de francs) et du Tchad (0,5 million de francs).

Ces crédits, reconduits pour 1989, doivent enfin être abondés par 15,5 millions de francs de mesures nouvelles -dont 10 millions pour l'organisation du sommet de Dakar- dans la loi de finances rectificatives pour 1988.

b) Le bilan d'exécution actuel.

Selon le ministre délégué chargé de la francophonie, environ 80% des projets arrêtés à Paris et à Québec seront achevés pour la rencontre de Dakar. De façon plus détaillée, le bilan d'exécution actuel met en lumière les principales priorités suivantes :

- La place du français dans les organisations internationales a fait l'objet, lors de la 42e assemblée générale des Nations Unies, d'une résolution sur la parité des langues au sein de l'organisation. Le comité du suivi s'est également préoccupé d'assurer, tant bien que mal, la place du français dans l'organisation des Jeux Olympiques.

- Surtout, la mise en place de mécanismes multilatéraux de financement des programmes retenus a débouché sur la création de fonds multilatéraux dans les grands secteurs de coopération :

- l'audiovisuel, permettant notamment l'extension de TV5 au Canada et la mise en place du "Centre d'échanges multilatéraux d'actualités francophones" (CEMAF) ;

- l'énergie, avec l'inauguration de l'Institut francophone de l'énergie et le développement de l'action de l'A.C.T.T. en la matière ;

- l'agriculture, avec la mise en place d'un fonds multilatéral dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'information agricoles ;

- l'information scientifique et technique, avec l'entrée en service de l'U.R.E.F. (Université des réseaux d'expression française) et le projet "Vidéotex" qui concerne la création dans certains pays du Sud de réseaux d'interrogation à distance de base de données au moyen de "minitels" ;

- la culture, avec la poursuite de la réalisation d'une collection d'anthologies du livre du poche francophone ;

- les industries de la langue, avec des projets comme la traduction assistée par ordinateur ou les systèmes d'enseignement par ordinateur.

- Il convient enfin de relever notamment, parmi les nombreux projets dits "hors réseaux" :

- le fonds de scolarisation des enfants francophones établis à l'étranger, étendu en 1980 à 24 nouveaux établissements, portant à plus de 2.300 le nombre de bourses ainsi distribuées ;

- et le projet -complexe- de charte d'un baccalauréat francophone commun aux pays membres du sommet, qui suppose toutefois des études plus approfondies et dont la réalisation ne peut être, pour l'instant, envisagée.

2°) - Les orientations du sommet de Dakar et les temps forts de la francophonie pour 1989.

Les perspectives de la francophonie pour 1989 seront dominées par la préparation du troisième sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement ayant en commun l'usage du français.

a) La préparation de la conférence de Dakar.

Ce sommet, qui se réunira à Dakar à la fin du mois de mai 1989, soulignera, après un sommet en Europe et un sommet en Amérique, la présence du français sur tous les continents.

Il est préparé par un "comité international préparatoire" dont la mise en place dès le mois de mai 1988 doit permettre une transition harmonieuse entre les réalisations du sommet de Québec et la préparation de celui de Dakar.

Le Sénégal a soumis au Comité international préparatoire un avant-projet d'ordre du jour qui comprend trois volets : situation politique et économique internationale ; bilan et perspectives de la coopération francophone (notamment activités dans les différents secteurs de coopération) ; avenir des institutions francophones.

La France souhaite que la troisième conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement confirme les grandes orientations arrêtées aux sommets de Paris et de Québec et s'attache à la poursuite des actions de développement et de coopération déjà engagées. Elle a cependant approuvé la suggestion du Sénégal d'ouvrir un nouveau thème de réflexion sur les questions d'éducation et de formation qui pourraient faire l'objet de propositions concrètes au sommet de Dakar.

b) Les autres temps forts de la francophonie en 1989.

Si le sommet de Dakar doit constituer le point d'orgue de la francophonie en 1989, d'autres événements marqueront au cours de l'année à venir la vitalité de la communauté francophone. Relevons notamment à cet égard :

- la conférence des ministres de la Justice des pays francophones qui se déroulera à Paris au mois de janvier prochain afin notamment de relancer une coopération nécessaire, et jusqu'ici trop négligée, dans le domaine de la formation spécialisée des magistrats, et de confronter leurs opinions en matière juridique, élément essentiel de l'évolution des peuples ;
- les premiers "jeux de la francophonie", qui auront lieu en juillet au Maroc et réuniront les jeunesses sportives des différents pays francophones ;
- les "états généraux de la création francophone", qui se tiendront à Paris et permettront d'enregistrer les "doléances" des créateurs francophones -écrivains, poètes, dramaturges, compositeurs, peintres, cinéastes...- avant de proposer des solutions concrètes ;
- le "forum scientifique et technique" qui réunira à Paris et dans plusieurs grandes villes de province des hommes de sciences de premier plan, originaires de pays francophones du Nord comme du Sud ;
- enfin, la conférence de l'A.C.C.T. qui élira en décembre 1989 son nouveau secrétaire général.

De manière plus générale, le ministère délégué à la francophonie cherchera aussi à développer toutes les actions de nature à préserver la place du français dans l'Europe de 1993. Une mission d'études a été chargée de formuler des propositions concrètes quant à cet enjeu considérable. Un des meilleurs moyens d'assurer la pérennité du français serait de conclure avec nos partenaires des accords de réciprocité dans l'apprentissage des langues étrangères. L'établissement d'une sorte de plurilinguisme généralisé dans l'ensemble de l'Europe ne pourrait en effet que favoriser l'enseignement de notre langue à l'étranger.

L'ensemble de ces efforts ne sauraient qu'être approuvés. Ils contribuent à donner aussi plus de poids à l'atout politique que constitue la francophonie dans nos relations extérieures pour favoriser l'action de notre pays, soutenue par les initiatives d'une communauté francophone qui devrait s'exprimer, plus souvent, d'une seule voix sur les grands problèmes internationaux.

Mais l'efficacité de notre action en faveur de la francophonie passe avant tout, selon votre rapporteur pour avis, par deux orientations prioritaires :

- une meilleure coordination des multiples actions francophones ;
- et une place accrue accordée à l'audiovisuel.

*

* *

B - Deux priorités pour l'avenir de la francophonie.

1°) - Une meilleure coordination des actions en faveur de la francophonie.

L'impression de chevauchement, voire d'éparpillement, des initiatives prises dans le domaine de la francophonie impose un puissant effort de coordination de la galaxie francophone, tant au plan gouvernemental qu'au plan des institutions nationales et internationales compétentes en ce domaine.

a) La répartition des tâches gouvernementales.

Les structures gouvernementales de la francophonie ont été modifiées par la nomination, dans l'actuel gouvernement, d'un ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé de la francophonie, qui a pour vocation, non de revendiquer l'exclusivité des actions conduites par les différents ministères en la matière, mais d'en être le fédérateur.

Le ministre délégué, dont les attributions ont été précisées tardivement par un décret du 23 août 1988, ne dispose guère à cette

fin, en propre, que du service des Affaires francophones du ministère des Affaires étrangères et, dans le cadre de ses attributions, du Commissariat général de la langue française. Cela est peu, même s'il "peut également disposer"-selon les termes du décret d'attribution- des autres services du ministère des Affaires étrangères et faire appel, en tant que de besoin, aux services compétents des autres ministères.

Ces nouvelles structures gouvernementales suscitent plusieurs observations de votre rapporteur pour avis.

Si le rattachement, en mars 1986, du secrétariat d'Etat à la francophonie au Premier ministre n'était pas exempt d'inconvénients, il soulignait pourtant, mieux que l'actuel rattachement au Quai d'Orsay, que la défense de la langue française passe, non seulement par une action extérieure, mais aussi par un combat en France même. Le nouveau ministre délégué bénéficie à cet égard, pour "la francophonie en France", d'une situation a priori peu favorable.

Une autre source de difficultés potentielles provient de la scission du secrétariat d'Etat "aux relations culturelles internationales et à la francophonie", institué en mai 1988, en deux entités ministérielles. Si l'on y ajoute la répartition géographique des tâches préexistante entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération, on dénombre ainsi au sein du gouvernement trois membres en charge de la francophonie : un ministre délégué et un secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires étrangères, et le ministre de la Coopération. Il est pourtant bien clair que l'on ne saurait développer l'action en faveur de la francophonie sans les relations culturelles extérieures -et réciproquement- ou sans les pays d'Afrique noire qui relèvent du champ de la coopération.

C'est cette situation, multipliant les risques de dispersion, de doubles emplois ou de conflits qui a conduit -non sans raisons à nos yeux- un grand journal vespéral à évoquer "la francophonie en tranches" ou "les trois ministres de la francophonie".

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous propose de saisir l'occasion de la discussion budgétaire pour interroger le gouvernement sur les mesures qu'il compte prendre pour assurer une meilleure coordination de l'action gouvernementale en matière de francophonie.

b) La coordination de la galaxie francophone.

Plus généralement, c'est l'ensemble des actions multiples et dispersées en faveur de la francophonie qui exige un puissant effort d'harmonisation et de coordination. Si la bonne volonté des intéressés n'est pas en cause, force est de constater que les fonds - modestes - disponibles sont le plus souvent consacrés à des études sans lendemain, à des voyages ou à des échanges entre personnalités francophones, sans qu'une direction claire apparaisse sur le long terme. Le souci d'efficacité doit aujourd'hui, à nos yeux, constituer le principal objectif de toutes les actions conduites dans le domaine de la francophonie.

- Cela est vrai sur le plan des institutions françaises de la francophonie. C'est ainsi que la réforme de 1984 a créé un Commissariat général de la langue française. Cette autorité purement administrative n'a pu pleinement s'imposer faute d'avoir barre sur les ministères qui détiennent les moyens et attributions pour influencer sur le cours des choses. Pour des raisons différentes mais aux résultats comparables, le Comité consultatif de la langue française et le Haut conseil de la francophonie n'ont pu davantage promouvoir l'action d'envergure attendue. Quelles dispositions le gouvernement envisage-t-il de prendre pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité de ces institutions ?

- Il en est de même au plan international où agissent de concert, mais avec des partitions souvent différentes :

- l'Agence de coopération culturelle et technique, seule véritable organisation intergouvernementale francophone,

- de nombreux organismes de coopération de la francophonie, comme l'Association internationale des parlementaires de langue française

(A.I.P.L.F.) ou l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF),

° et les divers organismes voués à la promotion du français.

C'est dans cet esprit que le sommet de Québec a confié au comité du suivi le mandat d'examiner les rôles respectifs des uns et des autres et d'envisager les moyens de favoriser leur coordination. Il serait particulièrement intéressant que le gouvernement puisse présenter au Parlement les propositions concrètes qui doivent être soumises sur ce point essentiel au sommet de Dakar.

2°) - Le développement nécessaire de l'action audiovisuelle en faveur de la francophonie.

La seconde priorité pour l'avenir de la francophonie en cette fin du XXème siècle est, à l'évidence, l'audiovisuel. Se laisser distancer dans ce domaine serait, quels que soient les efforts faits par ailleurs, irrémédiable.

S'il faut saluer la naissance, en septembre dernier, dans un Liban malheureusement déchiré, d'une seconde station de télévision francophone, la France doit accentuer son effort pour répondre à l'attente des pays qui, malgré des moyens limités, réclament le droit et les moyens de relayer nos chaînes de télévision.

De manière plus générale, votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention sur le développement souhaitable du projet "canal France" et les perspectives d'extension du satellite francophone TV5.

a) L'extension de la chaîne francophone TV5.

Le 30 novembre 1987, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a accordé au consortium de télévision Québec-Canada une licence permettant l'extension au

Canada de TV5, actuellement seule chaîne européenne francophone diffusée par satellite, regroupant des programmes émanant de la R.T.B.F. pour la Belgique, S.S.R pour la Suisse, le C.T.Q.C. pour le Canada et de Satellimages pour la France (TF1, A2, FR3).

C'est ainsi que, le 31 août dernier, était inauguré à Montréal, le satellite francophone TV5 Canada. Désormais, des émissions en langue française sont chaque jour diffusées en Amérique du Nord. Bien mieux, l'empreinte de ce satellite atteint d'ores et déjà les Caraïbes, alors que cette ambition était théoriquement remise à plus tard.

C'est là un résultat d'importance qui permet à la langue française d'être davantage présente, par les moyens modernes de communication, sur le continent nord-américain lui-même.

Cette réussite est encourageante. Elle doit être poursuivie et servir d'exemple. C'est dans cet esprit que votre rapporteur pour avis vous propose d'interroger le gouvernement :

- d'une part sur les perspectives d'amélioration et d'extension à venir de TV5, en particulier pour améliorer son audience en Europe et permettre son extension en Afrique,

- d'autre part sur les perspectives du rapprochement, suggéré par le rapport de M. Péricard, entre TV5 et la "SEPT".

b) L'avenir du projet "Canal France".

Le gouvernement avait par ailleurs annoncé le lancement, le 1er avril dernier, de "Canal France, programme de télévision généraliste en français diffusé par satellite à destination de l'Afrique.

L'empreinte du satellite Intelsat V utilisé couvre l'Afrique, le Proche-Orient et même une partie de l'Europe.

Les programmes diffusés par Canal France doivent avoir les mêmes destinataires que les programmes copiés et expédiés par cassettes aujourd'hui, c'est-à-dire les chaînes de télévisions nationales des pays retenus par les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération pour bénéficier de la distribution culturelle.

A raison de deux heures par jour au départ et avec une montée en charge prévue à quatre heures par jour courant 1989, le nombre de programmes offerts devrait connaître une augmentation considérable. Ceci constituera à la fois une possibilité de choix plus large et une incitation pour les pays à diffuser plus de programmes français.

Le projet Canal France relève ainsi d'une nouvelle ambition pour la diffusion extérieure de programmes français. Il a toutefois pour conséquence de renchérir de façon très conséquente le coût du dispositif actuel de distribution culturelle de programmes.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis souhaite que le gouvernement précise devant le Sénat ses intentions en ce qui concerne la mise en oeuvre pratique du projet Canal France.

*

* *

CHAPITRE III - LA MODERNISATION DES RESEAUX TRADITIONNELS D'ENSEIGNEMENT ET DE DIFFUSION CULTURELLE

Les principaux relais traditionnels de l'action culturelle extérieure de la France et de la politique de la francophonie sont constitués par nos réseaux d'enseignement et de diffusion culturelle à l'étranger composés d'une part par les établissements scolaires français à l'étranger, et d'autre part par les instituts et centres culturels qui complètent l'action des Alliances françaises. C'est pour préserver et améliorer cet outil culturel qui constitue -rappelons-le- un exemple à peu près unique au monde que le Gouvernement a inscrit parmi les principes directeurs du budget de la D.G.R.C.S.T. pour 1989 l'entretien et la modernisation de ces réseaux.

*

* *

A - Les établissements scolaires à programmes français gérés ou aidés par le ministère des Affaires étrangères

1°) L'évolution générale du réseau

Les établissements scolaires à programmes français à l'étranger gérés ou aidés par le ministère des Affaires étrangères constituent -compte tenu de la répartition des compétences géographiques avec le ministère de la Coopération- un réseau de 253 écoles, lycées et collèges ainsi répartis :

- ▷ - 61 en Europe,
- 26 en Asie-Océanie,
- 98 au Moyen-Orient et en Afrique du Nord,
- 21 en Afrique sub-saharienne,
- et 47 sur le continent américain.

La double vocation de ces établissements -assurer la scolarisation des enfants de Français expatriés et contribuer à la promotion de la langue française par l'enseignement à de jeunes étrangers- se retrouve dans les deux catégories d'élèves qui y sont scolarisés :

- 37 552 élèves français et bi-nationaux,
 - et 75 899 élèves étrangers (dont 59 977 nationaux et 15 922 étrangers tiers)
- soit des effectifs totaux de 113 451 élèves.

Le coût de ces établissements pour l'Etat s'est élevé en 1988 à environ 800 millions de francs ainsi répartis :

- 583 millions pour les rémunérations,
- 187,4 millions de subventions de fonctionnement (dont plus de 91 millions pour les établissements de l'Office universitaire et culturel français en Algérie),
- et 25,5 millions de crédits d'investissement.

Fruit de plusieurs décennies d'action culturelle à l'étranger, ce dispositif doit être progressivement adapté, sinon repensé, en fonction de l'évolution des communautés françaises dans le monde et des moyens budgétaires disponibles.

C'est ainsi que la dernière rentrée scolaire a vu, en septembre 1988, la fermeture de deux écoles primaires et de trois collèges en Algérie tandis qu'étaient ouvertes deux écoles françaises, l'une à Mogadiscio (en Somalie) et l'autre à Aden (au Yémen).

Mais c'est plus généralement à une redéfinition de la carte scolaire que la D.G.R.C.S.T. doit se consacrer en concertation notamment avec le Conseil de l'enseignement français à l'étranger. Il serait souhaitable que le nouveau Gouvernement précise à cet égard ses intentions à l'occasion de la discussion budgétaire.

2°) Les enseignants dans les établissements scolaires français à l'étranger

Sans revenir sur les perspectives de la réforme engagée cette année pour atténuer les disparités de salaires entre les différentes catégories d'enseignants et revaloriser la situation des recrutés locaux (cf. chapitre I ci-dessus), il a semblé utile à votre rapporteur de resituer ici cette réforme dans son contexte en rappelant les données de base de la situation des enseignants dans les établissements scolaires français à l'étranger.

Les établissements d'enseignement à programmes français implantés à l'étranger emploient 5 293 enseignants recrutés et rémunérés localement, au nombre desquels 1987 titulaires du ministère français de l'éducation nationale et 2 080 étrangers.

La répartition entre enseignants détachés au barème (D.B.) et enseignants recrutés localement (R.L.) selon les zones géographiques considérées, est sensiblement la suivante :

	D.B.	R.L.	dont	
			Français	Etrangers
EUROPE	543	1 732	1 291	441
ASIE-OCEANIE	131	321	232	89
AFRIQUE DU NORD MOYEN-ORIENT	825	1 209	706	503
AFRIQUE DU SUD SAHARIENNE	81	269	155	114
AMERIQUE	429	1 762	829	933

Mise à part la situation très privilégiée dont bénéficient encore aujourd'hui les pays du Maghreb, la situation de ces enseignants pose deux séries de questions principales tenant les unes

à la précarité du statut des recrutés locaux, les autres aux conditions de leur rémunération.

S'agissant du statut des recrutés locaux, des efforts ont été entrepris pour apporter à cette catégorie de personnels un certain nombre de garanties professionnelles indispensables. C'est ainsi que la Direction générale a imposé à tous les établissements d'enseignement recevant une aide de l'Etat, la mise en place au bénéfice des recrutés locaux de contrats de travail librement négociés mais précisant certaines dispositions fondamentales en matière de protection sociale.

En ce qui concerne les rémunérations, la situation des recrutés locaux par rapport aux détachés budgétaires engendre des disparités tout à fait excessives, pouvant aller dans les cas extrêmes - ainsi que l'a indiqué M. le secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales devant notre commission - de 1 à 88 ! De manière générale, les rémunérations des recrutés locaux varient considérablement d'un pays à l'autre, en ayant tendance à s'aligner sur les conditions faites sur place aux enseignants de l'enseignement privé et étant ainsi fortement tributaires de la situation économique des pays concernés.

Il est ainsi clair que le plan de réforme engagé en 1988 doit être poursuivi, notamment en orientant davantage les enseignants détachés au barème vers des fonctions d'encadrement, afin de créer un réseau plus sain et de mieux asseoir localement le système d'enseignement français à l'étranger.

Encore, convient-il de ne remettre en aucune manière en cause la qualité - jusqu'ici excellente - de ces établissements. C'est pourquoi une réflexion d'ensemble et à moyen terme doit être conduite à cet égard. De ce point de vue, la volonté du gouvernement de réactiver pleinement le Conseil pour l'enseignement français à l'étranger mérite attention, à la condition expresse que la composition de ce Conseil garantisse la représentation de tous les partenaires concernés, et singulièrement de l'assemblée élue au suffrage universel que constitue le Conseil supérieur des Français de l'étranger.

3°) La situation dans les établissements français en Algérie

Votre rapporteur pour avis doit enfin s'arrêter ici sur la situation particulière des établissements français en Algérie et les évolutions en cours à l'Office universitaire et culturel français en Algérie (OUCFA).

Rappelons en effet qu'au prix d'un réaménagement des accords d'Evian du 18 mars 1962, l'Algérie a fait connaître à la France, le 30 juin dernier, sa volonté de récupérer les sites et matériels utilisés par l'OUCFA -notamment le lycée Descartes d'Alger- et de replacer dans le système scolaire algérien tous les élèves algériens jusqu'alors scolarisés dans ces établissements -en particulier les enfants nés de mère française et de père algérien, auxquels la double nationalité n'est pas reconnue par l'Algérie sur son territoire.

C'est ainsi que, malgré de vifs mouvements de protestations, le nouveau lycée français d'Algérie obtenu par la France en contrepartie du lycée Descartes -dont, par un étrange paradoxe, les autorités algériennes ont tenu à conserver le nom- n'a accepté à la dernière rentrée, plusieurs fois reportée, que les enfants français ou étrangers tiers.

Devant l'inflexibilité algérienne, force est de constater que le gouvernement a cédé. De nombreuses familles ont ainsi dû quitter l'Algérie précipitamment pour inscrire leurs enfants dans des lycées en France ou des établissements français au Maroc, en Tunisie, voire en Afrique.

Pour ceux qui sont restés, les inquiétudes ne sont pas dissipées. Ainsi, si des professeurs français ont été admis cette année dans la filière internationale du lycée mis en place par l'Algérie dans les locaux du lycée Descartes, il s'agit là, selon les autorités algériennes, d'une situation transitoire. Qu'en sera-t-il dès lors l'an prochain ? Les programmes seront-ils entièrement et brutalement arabisés ? Quelles initiatives le gouvernement français envisage-t-il de prendre pour assurer une nécessaire continuité dans la

scolarisation des élèves concernés et maintenir une certaine compatibilité avec le système français ?

De manière plus générale, comment le gouvernement envisage-t-il l'évolution des divers établissements relevant de l'OUCFA au cours des prochaines années ?

*

* *

B - Les réseaux de diffusion culturelle à l'étranger

1°) Les instituts et centres culturels

En ce qui concerne les subventions accordées aux 120 instituts et centres culturels français dépendant du ministère des Affaires étrangères, elles passeront de 126,815 millions en 1988 à 145,852 millions de francs en 1989 ainsi que l'illustre le tableau suivant :

ANNEE	SUBVENTIONS AUX INSTITUTS ET CENTRES CULTURELS
1983	129,220 millions de francs
1984	132,620 millions de francs
1985	132,919 millions de francs
1986	157,956 millions de francs
1987	120,965 millions de francs
1988	126,815 millions de francs
1989	145,852 millions de francs

Les évolutions projetées en 1989 de ce réseau exceptionnel -qui ne peut guère être comparé dans le monde qu'aux établissements du "Goethe-Institut" allemand et du "British Council"- sont les suivantes :

- première phase des travaux de construction des nouveaux centres culturels français de Budapest et de Santiago du Chili ;
- première phase des travaux de réfection des locaux devant accueillir les centres culturels français de Stockholm, Milan, Madrid et Bagdad ;
- projets d'acquisition et de réfection du centre culturel de Séoul ;
- projets à l'étude d'implantation en Chine (Canton, Wu-han, Shanghai) ;
- et lancement du projet du centre culturel de Tunis.

S'agissant des orientations données aux instituts et centres culturels, il convient de rappeler la double mission qui leur incombe -l'enseignement de la langue française et la diffusion à l'étranger de la culture française-, ainsi que le fait que les enseignements dispensés s'adressent à 180 000 élèves ou auditeurs relevant soit d'un public hétérogène aux motivations plus ou moins assurées, soit de catégories particulières (étudiants, experts, cadres d'entreprise) aux exigences plus précises.

Compte tenu de ces contraintes, votre rapporteur vous suggère d'interroger le gouvernement sur les dispositions concrètes qu'il compte prendre pour, selon les termes du secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales, favoriser la "rénovation" de ce réseau afin de mieux répondre aux besoins des professionnels.

2°) Les Alliances françaises

Il convient par ailleurs de renforcer encore la coordination entre ces centres culturels et les Alliances françaises. Même si de dommageables rivalités se sont parfois produites, les deux réseaux sont naturellement complémentaires, tant par leurs activités que par

leur répartition géographique puisque, dans près de 95 % des cas, il n'existe pas au même endroit une Alliance et un centre culturel.

La coordination des activités de la D.G.R.C.S.T. avec celles des Alliances a d'ailleurs été définie par une convention signée le 29 septembre 1981 avec l'Alliance française de Paris. L'application de cette convention a été globalement satisfaisante au cours de l'année écoulée ; les contacts sont constants entre la D.G.R.C.S.T. et l'Alliance de Paris, aux différents niveaux. La coordination a permis notamment de poursuivre un développement des Alliances françaises en Extrême-Orient et dans le Pacifique (Japon, Fidji).

La progression des élèves des Alliances françaises se poursuit sur tous les continents. Les derniers chiffres connus font état de 311 441 élèves en 1987 contre 288 461 en 1986 ; une fois enlevés d'une part les élèves des Alliances relevant du champ de compétence du ministère de la coopération et du développement, d'autre part les élèves des lycées ou collèges affiliés à l'Alliance française, il reste 293 548 élèves en 1987 contre 274 493 en 1986.

Sur le plan des investissements, l'accroissement des subventions décidé l'an dernier a permis cette année à une douzaine d'Alliances françaises (Lisbonne, Dublin, Melbourne, Piura, Sao Paulo, Natal, Sucre, Assomption, Vancouver ...) de mener à bien des opérations d'achat ou de gros travaux.

En 1989, les actions les plus marquantes concerneront la célébration de l'Année de la France en Inde et, naturellement, celle du bicentenaire de la Révolution française.

Le ministère des Affaires étrangères entend maintenir l'appui apporté aux Alliances françaises, cette formule éprouvée permettant une présence culturelle française, en particulier dans un grand nombre de pays ne disposant pas de centres culturels français et complétant utilement l'action conduite par les services et instituts culturels français établis à l'étranger.

Il convient toutefois de relever qu'après la forte augmentation des subventions accordées aux Alliances françaises en 1988, ces crédits n'évolueront que faiblement en 1989 pour atteindre 25,285 millions de francs ainsi que l'indique le tableau ci-dessous :

ANNEE	SUBVENTIONS ACCORDEES AUX ALLIANCES FRANCAISES
1983	17,544 millions de francs
1984	19,972 millions de francs
1985	18,421 millions de francs
1986	19,521 millions de francs
1987	19,201 millions de francs
1988	24,782 millions de francs
1989	25,285 millions de francs

3°) Les échanges artistiques

Votre rapporteur ne voudrait pas, enfin, conclure cette analyse des efforts entrepris en faveur de la diffusion de la culture française à l'étranger sans citer l'action menée par l'Association française d'action artistique en matière d'échanges artistiques. Trois orientations principales guident la politique suivie en ce domaine :

- présenter un panorama de la créativité artistique française, tout en utilisant le prestige de notre patrimoine : à titre d'exemple, on notera l'organisation en 1989 d'une exposition en U.R.S.S. qui montrera à la fois les grands maîtres du XXème siècle et les créateurs les plus contemporains ;

- soutenir financièrement des montages de textes d'auteurs français par des metteurs en scène français avec des équipes artistiques et techniques étrangères : on relèvera ainsi des projets de co-production franco-mexicaine et franco-brésilienne ;

- enfin, poursuivre les grandes opérations bilatérales : l'année 1989 sera à cet égard marquée par l'Année de la France en Inde qui

présentera la créativité française tant dans ses aspects culturels que techniques et scientifiques.

La France a par ailleurs participé en 1988 à plusieurs manifestations de prestige : parmi celles-ci, on retiendra notamment la tournée de la Comédie française au Japon, en Corée et en Australie, la tournée de l'Orchestre national en Amérique latine ou la tournée du Ballet de l'Opéra de Paris aux Etats-Unis.

Enfin, l'un des aspects importants de la politique des échanges artistiques consiste à accueillir les cultures des autres pays, la vitalité moderne de notre pays résidant aussi dans sa capacité d'ouverture vers l'extérieur. Parmi les principales manifestations étrangères présentées en France, il faut ainsi relever l'accueil du théâtre soviétique à Avignon, Aurillac et Paris, avec la présentation des principales troupes et des principaux metteurs en scène de ce pays.

*

* *

CHAPITRE IV - LA PLACE DE LA FRANCE DANS LES RESEAUX MONDIAUX DE LA COMMUNICATION ET DE L'AUDIOVISUEL

L'action culturelle extérieure ne saurait plus aujourd'hui se concevoir sans accorder la place qui leur revient, dans le monde d'aujourd'hui, aux réseaux modernes de la communication et de l'audiovisuel. Maîtriser les techniques nouvelles de communication et se doter des moyens nécessaires pour en tirer le meilleur profit au regard de la politique culturelle de la France à l'étranger est devenue une exigence majeure.

Cette exigence a été particulièrement mise en lumière par le rapport au Premier ministre présenté en janvier dernier par M. Michel Péricard, qui constitue une remarquable synthèse des forces et des faiblesses de notre politique audiovisuelle extérieure. C'est pourquoi, avant d'analyser l'action radiophonique et télévisuelle extérieure par la France, votre rapporteur pour avis vous propose de rappeler les propositions de ce rapport, malheureusement peu suivi d'effets à ce jour.

*

* *

A - Le rapport de M. Péricard au Premier ministre sur la politique audiovisuelle extérieure de la France

1°) Des propositions particulièrement judicieuses et mesurées

Partant d'une analyse très précise des moyens dont dispose actuellement la France et des politiques menées dans le domaine audiovisuel extérieur par nos principaux concurrents, le rapport de M. Péricard préconise, à travers une série de propositions

concrètes mais financièrement réalistes, une réorganisation sans bouleversement des structures de l'audiovisuel extérieur et un renforcement des moyens qui y sont consacrés par le passage, en trois ans, de 750 millions à 1 milliard de francs des crédits affectés à ce secteur.

Votre rapporteur pour avis tient en particulier à relever, pour les approuver, les propositions suivantes :

- en matière d'action radiophonique extérieure : rebudgétisation à hauteur d'au moins 30 % des crédits de Radio France Internationale (R.F.I.) sur trois ans - afin d'assurer une continuité politique - et donner la priorité à la diffusion en ondes courtes en Asie afin de remédier à notre quasi absence dans cette région ;

- en ce qui concerne les programmes télévisés, utiliser les atouts respectifs de la chaîne francophone TV 5 et de la SEPT par un rapprochement entre les deux chaînes ;

- et, sur le plan administratif, faire de la direction de la communication du ministère des Affaires étrangères le centre d'impulsion de notre politique audiovisuelle extérieure et améliorer - sans créer de nouvel organisme - les procédures de coordination de cette politique.

2°) Une mise en oeuvre insuffisante

Un conseil interministériel réuni par le précédent gouvernement a souhaité, dans un premier temps, privilégier, dans la mise en oeuvre, trois actions prioritaires. Il a, à cette fin, pris les décisions suivantes.

- En ce qui concerne R.F.I., le lancement d'un service mondial "rénové" en langue française est approuvé, ainsi que le lancement parallèle de chaînes régionales. Les régions prioritaires sont l'Asie du Sud-Est, l'Europe de l'Est, l'Afrique et l'Océan Indien. Différents

moyens seront employés : renforcement des émetteurs existants, construction de nouveaux émetteurs, location d'heures-fréquences. L'effort financier de l'Etat devra être poursuivi et amplifié au cours des prochaines années.

- S'agissant des programmes télévisés, un rapprochement entre TV 5 et la SEPT est préconisé. La SEPT doit adhérer à Satellimages et à TV 5. Le développement de TV 5 Europe sera assuré par une amélioration et une augmentation de la programmation et de la durée quotidienne d'émission, ainsi que par un effort de promotion. Enfin, la vocation de société d'édition de programmes de la SEPT est réaffirmée.

- Il est par ailleurs décidé de diffuser par satellite un programme télévisé français à destination de l'Afrique et du Proche Orient (Canal France). Son coût annuel sera supporté par le budget du ministère de la Coopération, et pour les pays qui le concernent, par celui du ministère des Affaires étrangères. Canal France devait commencer à émettre dès avril 1988.

Mais, depuis lors, le changement de gouvernement a semblé interrompre le commencement d'exécution du rapport Péricard qui n'a guère eu, à ce jour, de suites concrètes. De façon générale, le budget pour 1989 n'a pas pris en compte l'effort financier préconisé par M. Péricard. Et, de façon plus précise :

- le second plan de développement de R.F.I. n'a pas encore été lancé et le ministère des Affaires étrangères n'a pas reçu, pour 1989, les mesures de rebudgétisation (38 millions de francs) demandées sur le titre IV ;

- la SEPT semble avoir renoncé à adhérer à TV 5, se contentant de mettre quelques heures de programmes à sa disposition ;

- et Canal France n'émettait toujours pas sur le canal loué à cet effet, après plus de six mois.

M. le secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales ayant estimé devant notre commission que le rapport Péricard constitue "une base très utile de réflexion", il n'est pas interdit de penser que des décisions seront prises prochainement. Votre rapporteur souhaite que le gouvernement puisse préciser, à

l'occasion de la discussion budgétaire, les mesures concrètes qu'il envisage de prendre.

*

* *

B - L'action radiophonique extérieure

1°) La situation de Radio France Internationale (R.F.I.)

Radio France Internationale continue à occuper aujourd'hui la huitième place parmi les radios internationales après Radio-Moscou, Radio-Pékin et la "Voix de l'Amérique" -ce que l'on peut admettre-, après la B.B.C. et la Deutsche Welle -au niveau desquelles RFI devrait, à nos yeux, se trouver-, mais encore après Radio Berlin Internationale (R.D.A.) et Radio Tirana -ce qui nous semble difficilement acceptable.

R.F.I. a diffusé, en 1988, 49 300 heures de programmes, dont 37 047 heures en français et 12 253 heures en onze langues étrangères. Son auditoire régulier pour le monde entier est estimé à 30 millions d'auditeurs et son auditoire "non fidélisé" pourrait avoisiner les 80 millions.

- Au cours de l'année écoulée, les principales réalisations menées à bien par R.F.I. ont été les suivantes :

- la création d'une émission quotidienne d'une heure en langue arabe vers le Maghreb et le Proche-Orient (11 h à 12 h en temps universel) et la reprise d'une heure de programme en arabe produit par la SOMERA ;

- l'augmentation des heures de location à Africa n° 1 au Gabon, pour renforcer les émissions vers l'Afrique centrale ;

- le renforcement des capacités d'émission vers l'Europe de l'Est par la construction d'un nouvel émetteur qui vient de commencer à Allouis-Issoudun ;

- à partir du 1er août 1988, la diffusion quotidienne de 4 heures et demie d'émissions en langue française à partir du Japon vers l'Asie du Sud-Est par un accord signé avec la N.H.K. le 15 juillet 1988, qui a défini les conditions d'un échange d'heures fréquence entre R.F.I. et la N.H.K. ;

- un nouvel accord d'échange d'heures de fréquence avec les Chinois, permettant à R.F.I. d'émettre un programme quotidien en français de 6 heures vers l'Inde, la Birmanie, l'Australie, la Nouvelle Zélande et le Vietnam ; cet accord devait être signé courant novembre ;

- enfin, la retransmission sur des réseaux cablés au Japon et au Canada du programme mondial en français de R.F.I..

- Pour 1989, les extensions prévues concernent principalement :

- l'achèvement du "service mondial" en français qui devra être diffusé 24 heures sur 24 ;

- la mise en oeuvre effective de la diffusion des programmes à partir de Pékin dans le cadre de l'accord d'échanges de fréquence entre Radio Pékin et R.F.I. ;

- l'amélioration de la diffusion vers l'Afrique ;

- la diffusion de huit heures de programmes en français sur le réseau universitaire américain "Scola" ;

- et, enfin - nous y reviendrons- la reprise des négociations en vue de la construction d'un émetteur relais en Asie du Sud-Est.

2°) Les hypothèques pesant sur le développement de R.F.I.

En dépit de ces progrès et des efforts incontestables fournis par R.F.I., de lourdes hypothèques pèsent aujourd'hui sur le développement nécessaire de cette radio si la France souhaite tenir sur les ondes internationales la place qui doit être la sienne.

a) L'insuffisance des moyens humains

R.F.I. souffre d'abord d'un manque cruel de moyens humains. Alors que le volume horaire des émissions a doublé depuis 1983, le nombre d'agents dont dispose R.F.I. (432 en 1988) n'a pas progressé depuis trois ans et les effectifs estimés nécessaires par la direction de R.F.I. pour mettre en oeuvre son plan de développement -qui exigerait 700 personnes- paraissent encore aujourd'hui hors d'atteinte.

Même si la productivité du personnel de R.F.I. a été saluée l'an dernier par l'Inspection des Finances et la Cour des Comptes, la surcharge de travail est aujourd'hui réelle. Les effectifs de R.F.I. doivent être mis en adéquation avec les objectifs qui lui sont assignés.

b) L'insuffisance des moyens en équipements

Mais R.F.I. souffre aussi -et c'est sans doute le plus grave- d'équipements notoirement insuffisants et très inférieurs à ceux de ses concurrents : alors que la Voix de l'Amérique dispose de 115 émetteurs et envisage d'en construire 31 supplémentaires, alors que la B.B.C. a 90 émetteurs sur 12 sites et la Deutsche Welle a 35 émetteurs sur 8 sites, Radio France Internationale n'a, sur trois sites seulement, que 25 émetteurs disponibles, dont la moitié datent de 1962.

On ne peut, de ce point de vue, que déplorer les lenteurs et les hésitations qui caractérisent les pourparlers concernant la construction d'un nouvel émetteur en Asie du Sud-Est. Après l'abandon du projet sri-lankais, les négociations entreprises avec la Thaïlande ont été momentanément interrompues et ne paraissent guère offrir aujourd'hui de perspectives favorables. Quelle solution le gouvernement envisage-t-il d'apporter à cette opération indispensable pour assurer la présence de R.F.I. en Asie. Plus généralement, quels moyens nouveaux se propose-t-il d'accorder à R.F.I. pour améliorer ses équipements de manière significative ?

c) L'insuffisance des moyens financiers

Ainsi, au bout du compte, l'origine des difficultés provient de l'insuffisance de ses moyens financiers et la clé de son avenir réside dans une augmentation substantielle de ses crédits.

Le budget de R.F.I. pour 1989 n'apporte à cet égard que de trop modestes améliorations. Disposant de 30 millions de francs de mesures nouvelles, il devrait avoisiner les 400 millions de francs. Il n'en pose pas moins deux questions décisives pour l'avenir :

- la "rebudgétisation" de R.F.I., qui n'est que très modestement engagée cette année, sera-t-elle amplifiée au cours des prochaines années pour atteindre le seuil minimal de 30 % en trois ans, objectif fixé par le rapport Péricard ?

- le gouvernement reprendra-t-il à son compte les objectifs du plan de développement à moyen terme de R.F.I. jusqu'en 1994, seul à même de porter "la voix de la France" au niveau de ses partenaires européens ?

Ajoutons enfin que, par delà le nécessaire abondement des crédits de R.F.I., le développement harmonieux de cette radio ne pourra être obtenu que par une progression simultanée de ses moyens humains et de ses moyens en équipements.

*

* *

C - L'action audiovisuelle extérieure

1°) Le lancement du satellite TDF 1 de télédiffusion directe

L'évènement essentiel de l'année 1988 au regard de l'action audiovisuelle résidera sans doute dans le lancement, le 27 octobre dernier à Kourou, du satellite de télédiffusion directe TDF 1,

après plus de dix ans de rebondissements, d'hésitations et d'errements qui ont caractérisé un projet qui a déjà coûté 2 milliards de francs.

Placé sur orbite géostationnaire à 36 000 kms de la terre, TDF 1 diffusera les programmes de télévision dans la norme européenne "D2 MAC Paquet", la coordination de la diffusion étant placée sous la responsabilité d'un opérateur unique, France Télécom.

Sans chercher, dans le cadre de cet avis budgétaire, à revenir sur les multiples aspects -financiers, techniques, économiques, industriels, politiques et diplomatiques- d'un dossier extrêmement lourd et complexe, dont chacun sait qu'il sera, de toute façon, extrêmement coûteux, il importe de souligner ici les possibilités offertes par TDF 1 sur le plan de l'action culturelle extérieure ainsi que les incertitudes qui pèsent encore sur l'exploitation de ce satellite.

- Au regard de notre action culturelle extérieure, il est clair que l'essentiel de notre dispositif de télévision transfrontière en Europe -et désormais au Maghreb- reposera à l'avenir sur la télévision directe. Le lancement réussi de TDF 1 permettra à la SEPT et à trois chaînes commerciales en français d'être accessibles à 400 millions de téléspectateurs d'Europe (y compris d'Europe de l'Est) et du Maghreb, directement avec la réception par antennes individuelles (qui, à terme, coûteront entre 1 500 et 3 000 F selon les zones), indirectement avec leur reprise sur les réseaux câblés ou par des réémetteurs hertziens locaux (par exemple, en Tunisie, pays qui désire ardemment, depuis des années, recevoir une chaîne française).

Un tel dispositif sera sans commune mesure avec ce que nous proposons actuellement au public étranger c'est-à-dire, pour l'essentiel, la chaîne francophone TV 5 aux capacités limitées et à l'impact encore réduit.

Il faut enfin souligner qu'en raison de la législation française très favorable aux ayants-droit, la télévision directe est sans doute le seul moyen de mener une politique audiovisuelle

ambitieuse à un coût raisonnable dans les zones de première priorité culturelle qui sont pour nous le Maghreb et l'Europe de l'Est.

- Il reste que, si le bouquet de programmes véhiculés par le satellite doit aider puissamment au rayonnement culturel français, francophone et européen, de lourdes incertitudes pèsent encore sur l'exploitation à venir de ce programme :

- d'abord, parce que le flou demeure à l'heure actuelle sur les chaînes en français -et donc sur les programmes- qui seront diffusées par TDF 1, seule la participation de la SEPT -et sans doute de Canal +- étant aujourd'hui acquise ;

- ensuite, parce que l'exploitation de TDF 1 sera assurément déficitaire, le ministre délégué à la communication ayant même déclaré que le gouvernement ne cherchait pas à faire de cette ambitieuse entreprise une entreprise bénéficiaire ;

- parce que, de surcroît, les perspectives concernant le second satellite TDF 2, nécessaire à assurer la fiabilité du programme, n'ont pas encore été précisées ;

- enfin, parce que chacun convient que, si ce programme donne une chance de faire aboutir la norme européenne de télévision "haute définition" exposée à la concurrence japonaise, il n'en utilise pas moins une technique -la norme "D 2 Mac Paquet"- déjà dépassée sur le plan technologique par rapport à la future norme "haute définition" HD-Mac.

Il paraît donc essentiel à votre rapporteur que le gouvernement annonce au plus vite les conditions définitives d'exploitation du programme, avec le souci d'en tirer le meilleur profit sur le plan de notre action culturelle extérieure. TDF 1 est aujourd'hui sur orbite. Il n'est plus temps de tergiverser.

2°) La coopération télévisuelle et cinématographique

Sans revenir ici sur l'extension de la chaîne de télévision francophone TV 5, sur le développement souhaitable du projet de banque de programmes "Canal France" transmis par satellite vers le Moyen-Orient et l'Afrique toute entière, l'action audiovisuelle extérieure passe encore par la poursuite de formes plus classiques de

coopération : la coopération en matière de télévision et la coopération cinématographique.

- La coopération télévisuelle en matière de formation a essentiellement pour objectif de permettre à la France d'être présente, par ses matériels et par ses programmes, sur les chaînes de télévision étrangères. Elle se manifeste notamment par des stages professionnels organisés tant en France qu'à l'étranger. C'est ainsi qu'est conduite en 1988 une importante opération : la formation accélérée, en un an, confiée à l'Institut national de l'audiovisuel, des personnels de la nouvelle chaîne marocaine pour un coût de 35 millions de francs.

En matière de distribution culturelle de programmes de télévision -action importante confiée depuis 1987 à la Sofirad pour éviter que de nombreuses télévisions se tournent exclusivement vers des productions anglo-saxonnes-, près de 2 000 heures de programmes ont été expédiées en 1988 vers les pays suivants :

- la Jordanie	500 heures
- le Liban	500 heures
- le Maroc	300 heures
- la Tunisie	250 heures
- Chypre	20 heures
- le Vietnam	40 heures
- le Laos	30 heures
- l'Afrique francophone et lusophone	52 heures
- la Jamaïque	8 heures
- le Sri Lanka	20 heures
- et Malte	10 heures

- La France poursuit enfin sa coopération dans le domaine cinématographique par l'intermédiaire du bureau du cinéma du ministère des Affaires étrangères dont la vocation est d'assurer d'une part la diffusion culturelle du cinéma français à l'étranger, les relations avec les cinématographies étrangères, et d'autre part la promotion du cinéma du Tiers monde (hors Afrique francophone).

26,7 millions de francs ont ainsi été consacrés en 1988 : à la gestion de 23 cinémathèques, dont 8 ont une vocation régionale, couvrant une soixantaine de pays ; à l'organisation de "semaines" consacrées au cinéma français à l'étranger ou au cinéma étranger en France ; et à de multiples manifestations.

Parmi les opérations qui seront réalisées en 1989, il convient de relever naturellement la célébration du bicentenaire de la Révolution française à l'occasion de laquelle des rétrospectives cinématographiques circuleront dans de nombreux postes qui en ont fait la demande.

*

* *

CHAPITRE V - DES COMPLEMENTS DIRECTS ET NECESSAIRES A L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE

Comme chaque année, votre rapporteur pour avis vous propose, dans le dernier volet de son analyse, de dépasser quelque peu l'action culturelle extérieure stricto sensu pour se pencher sur trois actions essentielles du ministère des Affaires étrangères qui, si elles ont une importance politique et économique spécifique, valent aussi par leur dimension culturelle : les actions en faveur des Français installés à l'étranger, acteurs principaux de la présence de notre pays dans le monde ; les mesures en faveur des étrangers en France ; et les participations françaises aux organisations internationales et singulièrement à celles d'entre elles qui, comme l'UNESCO, ont une vocation essentiellement culturelle.

A - La politique en faveur des Français établis hors de France

1°) L'implantation et la représentation des Français à l'étranger

a) Le nombre et la répartition des Français à l'étranger

La communauté française installée à l'étranger s'élevait au 1er janvier 1988 à environ 1 300 000 personnes, soit 2,3 % de la population française : 910 838 étaient immatriculées dans nos consulats à l'étranger, tandis que le nombre des non-immatriculés était évalué à 400 000.

Si ces données prennent en compte l'informatisation d'un nombre croissant de consulats qui permet désormais une mise à jour immédiate des fichiers d'immatriculés -seule statistique officielle fiable-, elles illustrent une diminution régulière du nombre de nos compatriotes immatriculés qui a évolué comme suit depuis dix ans :

1978 :	991 695
1979 :	1 008 365
1980 :	1 022 875
1981 :	1 029 566
1982 :	983 432
1983 :	994 569
1984 :	963 098
1985 :	954 319
1986 :	944 696
1987 :	910 838

Le tableau suivant indique la répartition, en pourcentage, de cette communauté française entre les grandes zones géographiques.

**EVOLUTION DE LA COMMUNAUTE FRANCAISE "IMMATRICULES"
DE 1978 A 1987 PAR ZONE GEOGRAPHIQUE
ET EN POURCENTAGE**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Europe de l'Ouest	46,22	46,36	46,62	47,18	48,30	48,73	49,58	50,31	51,26	50,85
Europe de l'Est	0,68	0,67	0,68	0,61	0,60	0,61	0,66	0,62	0,58	0,62
Amérique du Nord	11,85	12,18	11,97	12,26	10,18	10,40	10,93	10,85	10,91	10,67
Amérique Centrale et du Sud	5,14	4,57	4,72	4,69	4,98	5,09	5,16	5,23	5,42	5,84
Afrique du Nord	10,90	10,72	9,96	8,79	8,18	7,58	7,46	7,30	6,92	6,50
Afrique Noire	16,23	16,32	16,37	16,06	16,25	16,68	15,32	14,85	14,37	14,57
Afrique non francophone	1,35	1,35	1,47	1,70	1,96	1,56	1,30	1,26	1,29	1,36
Proche et Moyen-Orient	4,38	4,59	4,87	5,42	5,96	5,89	5,76	5,63	5,30	5,43
Asie-Océanie	3,25	3,25	3,34	3,29	3,59	3,65	3,83	3,94	3,95	4,15

Il apparaît ainsi que si la communauté française dans les pays de la Communauté européenne et en Asie a connu une faible progression au cours de la dernière décennie, elle est demeurée stable en Amérique latine et a accusé une baisse sensible en Afrique noire, au Moyen-Orient et en Amérique du Nord et une baisse spectaculaire en Afrique du Nord.

C'est ainsi que les trois pays où le nombre de Français a le plus diminué depuis 1978 sont le Maroc (- 22 000), l'Algérie (- 21 000) et le Canada (- 20 000), tandis que ceux où la communauté française s'est le plus accrue sont Israël, l'Espagne, et le Mexique (+ 4 000 dans chaque cas).

Au total, la tendance à la baisse de la population française expatriée, particulièrement régulière depuis 1981, apparaît à votre rapporteur pour avis extrêmement préoccupante, comme le souligne la comparaison avec les autres grandes puissances économiques. Au moment où l'Europe se construit et où la concurrence se fait de plus en plus vive sur les marchés mondiaux, la compétitivité économique de notre pays exige qu'il ne reste pas frileusement replié sur lui-même. C'est dire, à tous égards, l'importance considérable -politique, économique et culturelle- de la politique conduite par le gouvernement afin de favoriser et d'améliorer les conditions de vie de nos compatriotes installés à l'étranger.

b) La représentation des Français de l'étranger en 1988

Sur le plan institutionnel, l'année écoulée a été marquée par plusieurs événements :

- la loi du 13 janvier 1988 a étendu aux délégués des Français de l'étranger le droit de parrainage d'un candidat à l'élection du Président de la République ;
- la loi du 11 mars 1988 relative au financement de la vie politique a prévu les remboursements de certains frais de campagne engagés par les candidats au Conseil supérieur des Français à l'étranger (C.S.F.E.) ;
- enfin, un décret du 15 avril 1988 relatif aux modalités d'exercice du mandat des membres du C.S.F.E. a précisé leur statut et amélioré

leur régime indemnitaire (création d'une indemnité de vacation lors de leur séjour en France et d'une indemnité de mission pour leurs déplacements dans leur circonscription).

Il faut aussi rappeler ici, pour l'année à venir, que le prochain renouvellement triennal du Sénat verra le nombre des sénateurs représentant les Français établis hors de France porté à douze, achevant ainsi le renforcement de leur représentation parlementaire.

Le ministre des Affaires étrangères a enfin annoncé, le 5 septembre dernier, la mise à l'étude d'une nouvelle réforme du mode de scrutin -la troisième en sept ans !- pour les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger. Sans entrer ici dans ce débat récurrent -tous les modes de scrutin peuvent se justifier-, votre rapporteur pour avis estime que l'essentiel est ailleurs et réside dans les actions concrètes mises en oeuvre en faveur de nos compatriotes expatriés.

2°) Les actions en faveur des Français de l'étranger

a) La mise à niveau des crédits consacrés aux bourses des enfants des Français à l'étranger

Dans l'attente de la gratuité de l'enseignement français à l'étranger -objectif souhaitable qui ne pourra être atteint que de façon progressive-, le renforcement du système des bourses accordées aux enfants des Français de l'étranger demeure une nécessité pour éviter que certains de nos enfants résidant à l'étranger ne soient écartés des établissements français pour des raisons financières. C'est là, à n'en pas douter, l'une des conditions de l'élévation du taux d'expatriation de nos compatriotes.

La population boursière parmi les enfants français scolarisés à l'étranger augmente à un rythme soutenu. Le nombre de bourses a ainsi connu la progression suivante au cours des dernières années :

9 732 en 1983-84 ;
10 791 en 1984-85 ;
12 120 en 1985-86 ;
12 463 en 1986-87 ;
13 699 en 1987-88.

Cette augmentation du nombre de boursiers au rythme annuel de 10 % se poursuivant, une mise à niveau des crédits consacrés à la scolarisation des enfants français à l'étranger s'imposait pour éviter que, comme cette année, l'enveloppe des crédits effectivement consommés ne dépasse sensiblement le montant inscrit à ce titre en loi de finances initiale.

C'est pourquoi une mesure nouvelle de 20 millions de francs pour les bourses des enfants des Français de l'étranger figure dans le projet de loi de finances pour 1989. Votre rapporteur se félicite de cet ajustement qui porte à près de 90 millions de francs les crédits inscrits à l'article 60 du chapitre 46-92 au titre de la scolarisation des enfants français à l'étranger.

b) Les autres actions en faveur des Français expatriés

Les autres actions conduites par le gouvernement au profit des Français expatriés peuvent être regroupées autour de quatre volets principaux.

- **La modernisation du réseau consulaire** - qui, par l'étendue de ses compétences et le nombre de ses postes, est déjà l'un des meilleurs du monde - est poursuivie. Une priorité a ainsi été accordée à l'informatisation de nos postes consulaires, d'ores et déjà menée à bien pour 37 d'entre eux qui gèrent 60 % des Français à l'étranger immatriculés. Les consulats de Yaoundé, Tananarive, Libreville, Pondichéry et Buenos Aires doivent être, à leur tour, prochainement équipés. L'année 1989 sera enfin la première année d'utilisation du "simulateur consulaire" installé à l'administration centrale pour

assurer la formation à l'informatique des agents appelés à servir dans les consulats.

- Les actions d'assistance et de solidarité envers nos compatriotes défavorisés ou en difficulté à l'étranger correspondent pour leur part aux rapatriements d'indigents, aux allocations versées aux nécessiteux, aux personnes âgées et aux handicapés, aux secours accordés aux Français victimes d'évènements politiques à l'étranger, à des subventions à des organismes tels que le Comité d'entraide aux Français rapatriés et aux mesures prises pour assurer la sécurité de nos compatriotes à l'étranger. Votre rapporteur pour avis s'inquiète toutefois de la réduction, certes modeste mais en soi préoccupante, des crédits prévus à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1989 : les postes budgétaires correspondants, figurant aux chapitres 46-91 (article 10) et 46-92 (articles 10, 40, 51 et 70), ne font en effet l'objet d'aucune mesure nouvelle et sont au contraire réduits de 466 000 F d'un an sur l'autre.

- Dans le domaine de la protection sociale, l'objectif, à terme, est d'aboutir à une parité, tenant compte des conditions de vie, entre les Français expatriés et les Français de métropole. C'est ainsi que le régime volontaire d'assurance maladie a été étendu à des catégories qui en étaient jusqu'ici écartées (femmes au foyer, retraités, étudiants) et que les cotisations ont été modulées. Les salariés ont également droit au remboursement des frais entraînés par les accidents de trajet survenus entre la France et l'étranger. Mais beaucoup reste à faire pour assurer une protection comparable à celles de nos compatriotes résidant en France.

- Enfin, en matière d'emploi et de formation professionnelle à l'étranger, la mission "emploi-formation" installée à l'administration centrale a, pour la première fois en 1988, disposé d'une ligne budgétaire qui a permis la création de centres de formation professionnelle à Pondichéry (Inde) et à Antsirabé (Madagascar). Elle a par ailleurs encouragé la mise en place de comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle auprès des postes comptant plus de 5 000 immatriculés. Mais l'action de la Direction des Français à l'étranger demeure encore embryonnaire dans ce domaine nécessaire pour rendre plus aisée et mieux adaptée l'expatriation et pour faciliter, le cas échéant, la réinsertion ultérieure en France.

B - Les actions en faveur des étrangers en France

1°) Les bourses accordées aux étrangers en France.

a) Le nombre des bourses

En ce qui concerne les bourses accordées aux étrangers en France, les derniers chiffres disponibles portent sur l'année 1987 :

Année	Type de bourses	Nombre de bourses	Nombre de mois-bourses	Durée (en mois)
1987	- bourses d'études	7 651	58 564	24,5
	- bourses de stage	4 645	16 121	5,0
	- bourses de séjour scientifique de haut niveau	94	550	10,0

Ces données ne permettent pas une comparaison immédiate avec les chiffres des années précédentes en raison des transferts d'attribution entre la D.G.R.C.S.T. et les services de la Coopération et du Développement consécutifs à la réforme gouvernementale de 1986.

En réalité, la diminution sensible au cours de ces dernières années des effectifs de boursiers s'explique par les contraintes budgétaires, mais aussi par les effets d'une politique nouvelle amorcée en 1983. A cette date, la Direction générale s'est en effet fixée 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) ;

- et une sélection plus rigoureuse des candidats à des formations ou à des spécialisations, dans la mesure où il apparaît plus important d'accueillir et de former un petit nombre de futurs cadres ou "décideurs" qu'un plus grand nombre de candidats dont le rayonnement scientifique, industriel, économique ou culturel serait moins important dans leur pays.

C'est dans cet esprit que le Département a institué de nouvelles catégories de bourses :

- bourses d'études "formation à la recherche" (allocation d'entretien majorée dans la limite de 25 %) ;
- bourses d'études "recherche" (allocation d'entretien majorée dans la limite de 90 %) ;
- "bourse de séjour scientifique de haut niveau" (allocation d'entretien majorée dans la limite de 800 %).

b) Les perspectives pour 1989

En 1989, la D.G.R.C.S.T., tout en maintenant ses choix qualitatifs et en continuant ses actions pour une amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France, poursuivra trois objectifs qu'elle s'est fixée en 1987.

En premier lieu, afin de combattre une faiblesse de notre dispositif d'enseignement français à l'étranger, qui voyait trop souvent les élèves de nos écoles ou lycées aller poursuivre leurs études supérieures dans d'autres pays étrangers, la D.G.R.C.S.T. a entrepris la mise en oeuvre d'un vaste programme qui comprend deux volets :

- d'une part, la mise en place par l'intermédiaire de nos postes diplomatiques et consulaires et de certains établissements d'un réseau d'information, notamment télématique, sur les possibilités d'études supérieures en France, offertes aux meilleurs élèves étrangers ;
- et, d'autre part, la possibilité d'attribution de bourses d'études en France à ces élèves, accordées par décision du ministère des affaires

étrangères après étude des dossiers des candidats présentés par nos ambassades.

En second lieu, la D.G.R.C.S.T. propose désormais à ses partenaires étrangers la réalisation de formations en France sur la base d'une gestion et d'un financement partagés. Cette démarche qui présente l'avantage d'impliquer et de responsabiliser les partenaires, permet, à coût égal, d'augmenter le nombre de nos interventions et d'en accroître l'efficacité.

Les accords signés avec l'Algérie, en 1987, pour la formation d'étudiants algériens en France créant une nouvelle catégorie de "boursiers franco-algériens" sont, de ce point de vue, exemplaires. Un engagement préliminaire a été pris de former en France, à partir des rentrées 1987 et 1988, entre 450 et 600 Algériens.

Enfin, la Direction générale, soucieuse de valoriser les actions de formation en gardant le contact avec les anciens boursiers, s'est associée au ministère de la recherche, pour définir, au niveau national, un programme de suivi de tous les étrangers ayant effectué en France un séjour de formation, de spécialisation, de recherche ou d'information.

2°) Les autres actions en faveur des étrangers en France

Parmi les autres actions conduites par le ministère des Affaires étrangères concernant les étrangers en France, deux points retiennent tout particulièrement l'attention dans le projet de loi de finances pour 1989 :

- la poursuite de la mise en oeuvre de la décision du 15 septembre 1986 généralisant l'obligation du visa,

- et les mesures destinées à faire face à l'insuffisance actuelle des moyens de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides).

a) La mise en oeuvre de la généralisation de l'obligation du visa

La Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France a eu la lourde charge de mettre en oeuvre la décision de généralisation de l'obligation du visa aux ressortissants de tous les Etats, à l'exception de ceux de la Communauté européenne, de la Suisse et des micro-Etats européens.

Il lui a fallu, à cette fin, recruter une soixantaine d'agents d'encadrement et plusieurs centaines d'auxiliaires. En outre, les études concernant la mise en place d'un réseau informatique mondial pour la délivrance des visas se sont poursuivies et devraient être achevées à la fin de 1988. A terme, tous les consulats et ambassades seront reliés à un ordinateur central au Département afin de pouvoir traiter plus rapidement les demandes. La mise en place du système commencera au début de 1989 et durera trois ans.

Par ailleurs, la Direction des Français à l'Etranger et des Etrangers en France participe activement aux négociations en vue de l'allègement des contrôles aux frontières internes à la Communauté, d'une part avec nos partenaires de l'accord de Schengen (Bénélux et RFA) et d'autre part avec les Douze dans la perspective du grand marché intérieur de 1993.

Votre rapporteur pour avis ne peut toutefois que relever le paradoxe qui résulte de l'ampleur des moyens mis en oeuvre pour appliquer de manière satisfaisante la décision de 1986 concernant la généralisation de visas, au moment où il est prêté au gouvernement l'intention de revenir, au moins partiellement, sur cette mesure. C'est pourquoi il vous suggère de demander à M. le ministre des Affaires étrangères de préciser clairement devant le Sénat ses projets en la matière.

b) L'insuffisance des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides

Une mesure nouvelle de plus de 3 millions de francs pour 1989 est destinée à financer le coût des réformes engagées en 1988 à l'OFPRA par la création de cinq emplois supplémentaires et l'alignement du régime des primes des agents de l'Office sur celui des agents de l'administration centrale.

Il est cependant à craindre que ces mesures demeurent encore insuffisantes pour remédier véritablement au manque de moyens, humains et financiers, dont souffre l'OFPRA et qui a provoqué la démission, en juin dernier, du directeur général de cet organisme.

Rappelons ici brièvement que l'OFPRA, rattaché au ministère des Affaires étrangères, est chargé de l'octroi du statut de réfugié et de la protection des apatrides et réfugiés ayant un permis de séjour en France et dont la qualité de réfugié politique a été reconnue. Il doit ainsi examiner chaque année plus de 30 000 demandes annuelles, la France comptant actuellement plus de 170 000 réfugiés - dont 100 000 environ d'origine asiatique.

*

~

* *

C - La participation française aux organisations internationales

Arrivé au terme de ce rapport pour avis, il convient enfin, comme chaque année, d'analyser l'évolution des participations françaises aux organisations internationales qui sont souvent appelées à jouer - à l'image de l'UNESCO - un rôle de premier rang en matière culturelle et au sein desquelles notre pays doit préserver la place de la langue française sur la scène internationale.

1°) Les contributions internationales versées par la France

a) Des contributions obligatoires contenues

2 milliards 126 millions de francs sont inscrits, dans le projet de loi de finances pour 1989, au chapitre 42-31 relatif aux contributions obligatoires de la France aux organisations internationales.

Ce total marque une progression limitée d'environ 29 millions de francs par rapport à 1988 mais traduit en réalité une augmentation de 50 millions compte tenu du transfert au chapitre 42-32 de la contribution au centre international de l'enfance, l'ensemble résultant de l'évolution budgétaire des organisations internationales et des variations de change.

Ces données constituent pour la France une obligation financière résultant de son appartenance à des organisations financées par des contributions nationales obligatoires.

La France a toutefois oeuvré activement, au cours des deux dernières années, pour faire accepter le principe de la croissance nulle, en valeur constante, des budgets des organisations internationales. Sa participation au "groupe de Genève", qui rassemble les douze plus importants contributeurs occidentaux aux institutions spécialisées de l'ONU, a contribué à contenir la tendance inflationniste des budgets internationaux. C'est ainsi, compte tenu de la dépréciation du dollar par rapport au franc, que le total des contributions françaises à l'ONU et à ses six plus grandes institutions spécialisées a été réduit en deux ans de 12,25 % en francs courants - passant de 792 millions de francs en 1986 à 695 millions en 1988.

Il s'agit là d'une évolution positive qui impose néanmoins une vigilance permanente pour qu'elle soit poursuivie au cours des années à venir.

b) Des contributions volontaires accrues mais encore modestes

Les crédits relatifs aux contributions bénévoles de la France à des dépenses internationales, qui figurent au chapitre 42-32, s'élèvent, pour leur part, à 460,6 millions de francs pour 1989.

Ces contributions volontaires bénéficient ainsi, pour la première fois depuis plusieurs années, d'une mesure nouvelle significative de 50 millions, à laquelle s'ajoute un crédit de 25 millions représentant une partie de la contribution de la France (35 millions) au programme de réinstallation des réfugiés afghans. La mesure nouvelle de 50 millions, qui devrait permettre à la France de combler une partie de son retard dans le domaine des contributions bénévoles, est toutefois en partie annulée par une économie de 32,5 millions au titre des gains de change.

Pour substantiel qu'il soit, l'effort accompli demeure ainsi relativement modeste au plan international. Quelques données méritent à cet égard d'être rappelées.

La France demeure encore, à ce jour, au onzième rang des contributeurs bénévoles (2,57 % des contributions totales), alors qu'elle figure au cinquième rang des contributeurs obligatoires (7,53 % du total). Contrairement à la plupart de nos partenaires occidentaux, le niveau des contributions volontaires de la France demeure ainsi très éloigné de ses contributions obligatoires. A titre d'exemple, si les contributions volontaires des autres pays de la Communauté européenne sont plus de deux fois supérieures à leurs contributions obligatoires, celles de la France n'en représentent environ que la moitié.

Un accroissement vigoureux de nos contributions bénévoles est nécessaire sur le plan politique. C'est ainsi que la politique française à l'égard du Tiers monde est jugée, pour une part non négligeable, par l'importance de notre participation aux actions entreprises par la communauté internationale. Son augmentation

contribuerait à atteindre l'objectif de 0,7 % du produit national consacré à l'aide publique au développement, engagement pris par le gouvernement français dès 1981 et qui demeure encore très éloigné (0,54 % prévu pour 1989).

Cet accroissement serait également opportun sur le plan économique. Rappelons ici d'un mot, à titre d'illustration, que notre contribution au Programme des Nations-Unies pour le développement (P.N.U.D.) -qui représente, à elle seule, 75 % du total de nos contributions bénévoles au système onusien- a bénéficié d'un "taux de retour" moyen (rapport entre les achats d'une organisation à un Etat membre et la contribution qu'il lui verse) de l'ordre de 155 % au cours des dernières années.

2°) Les organisations internationales en 1988

Le contexte dans lequel viennent s'inscrire ces contributions appelle deux observations de votre rapporteur pour avis quant à l'évolution de la situation des organisations internationales au cours de la dernière année.

a) Le renouveau des Nations-Unies

La première concerne l'amélioration des perspectives financières de l'Organisation des Nations-Unies confrontées à de graves difficultés budgétaires -comme la plupart de ses institutions spécialisées- au cours des dernières années et singulièrement depuis la décision prise par les Etats-Unis en 1985 de ne plus honorer la totalité de leurs engagements à l'égard d'une organisation taxée d'anti-américanisme et de mauvaise gestion.

Cette amélioration, qui doit être confirmée au cours des prochains mois, trouve naturellement son origine dans les succès remportés cette année par l'ONU en vue du règlement de nombreux conflits régionaux : la guerre du Golfe et l'Afghanistan, d'abord, mais aussi la situation en Afrique australe, au Cambodge, à Chypre ou au

Sahara occidental où, après des années d'affrontements, des perspectives de solution paraissent aujourd'hui à portée de main.

Les raisons qui ont permis, en quelque sorte, la réhabilitation des Nations-Unies après des lustres d'impuissance sont nombreuses. Il va de soi cependant que le changement de cap donné par M. Gorbatchev à la politique de l'URSS et le spectaculaire rapprochement américano-soviétique qui en est résulté en constitue la cause majeure. Hier comme aujourd'hui, l'ONU est étroitement dépendante des superpuissances -membres permanents de son Conseil de sécurité- pour le succès de ses entreprises.

Il était, dès lors, naturel que Washington et Moscou -qui en sont les principaux contributeurs- modifient leur intransigeance financière à l'égard des Nations-Unies. C'est ainsi que l'Union soviétique a commencé à régler ses arriérés -198 millions de dollars- à la fin de l'année dernière. Surtout, le Président Reagan a autorisé, le 13 septembre dernier, le versement immédiat de 188 millions de dollars et annoncé l'élaboration, d'ici janvier 1989, d'un échéancier de l'apurement de l'ensemble de la dette américaine -qui dépassait 700 millions de dollars, l'équivalent de 90 % du budget annuel de l'organisation.

Certes, tout n'est pas réglé. L'ONU et la plupart de ses institutions spécialisées demeurent à ce jour dans une situation de trésorerie extrêmement critique qui les font échapper de justesse à l'insolvabilité, crée un climat d'insécurité parmi les fonctionnaires internationaux et dégrade leur capacité d'action. La décision américaine de régler ses arriérés de cotisations demeure de surcroît soumise à l'appréciation de la nouvelle Administration américaine et requiert l'approbation du Congrès qui se trouvait au premier rang des critiques de l'organisation new-yorkaise.

Mais la seule direction raisonnable est aujourd'hui prise. La France demeure pour sa part très soucieuse que la crise financière du système onusien n'ébranle pas en profondeur les moyens d'action d'une organisation qui a démontré son utilité au service de la paix.

b) Les organismes à vocation culturelle dont le siège est situé en France

Une seconde série d'observations concerne les problèmes rencontrés par certains organismes internationaux à vocation culturelle situés en France et sur lesquels votre rapporteur pour avis souhaiterait recueillir des éclaircissements du gouvernement à l'occasion du débat budgétaire.

- **L'UNESCO** - Notre commission s'était inquiété à plusieurs reprises, au cours des dernières années, de la crise sans précédent traversée par l'UNESCO et qui s'est notamment traduite par le retrait des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de Singapour. Malgré ses conditions quelque peu rocambolesques, l'élection de M. Frederico Mayor comme Directeur général en remplacement de M. M'Bow, en novembre 1987, a mis un terme à la détérioration du climat place Fontenoy.

Depuis un an, M. Mayor s'est efforcé de mettre en oeuvre les principes nécessaires au renouveau de l'UNESCO : dépolitisation, concertation, concentration des actions sur des objectifs prioritaires, gestion transparente. Le budget pour le biennium 1988-1989 a été voté en croissance réelle nulle. Les effectifs ont été réduits par suite du non-remplacement d'agents partis ou en retraite. Le troisième plan d'action à moyen terme (1990-1995) qui doit être arrêté à l'automne 1989 semble s'orienter vers des solutions conformes à la mission de l'organisation.

De nombreuses questions demeurent posées. Quelle est ainsi la position du gouvernement français sur l'idée de M. Mayor de nommer auprès de lui un "conseil mondial de la culture" qui réduirait sans doute le rôle du Conseil exécutif de l'organisation ? De manière générale, comment apprécie-t-il le processus de dépolitisation entrepris et la possibilité pour l'UNESCO de recouvrer prochainement l'universalité par le retour des Etats qui l'ont quittée ?

- **L'Institut du monde arabe** - Un autre organisme à vocation culturelle situé à Paris suscite encore de sérieuses préoccupations.

L'Institut du monde arabe dont la construction a coûté, selon les informations dont dispose votre rapporteur, près de 450 millions de francs dont la moitié à la charge de la France- est, rappelons-le, un organisme franco-arabe où sont représentés, aux côtés de la France, vingt pays arabes. Sa vocation est de développer et d'approfondir en France l'étude, la connaissance et la compréhension du monde arabe.

Mais, après les controverses qui ont marqué son édification, l'Institut du monde arabe demeure, semble-t-il, dans l'impasse, depuis son inauguration officielle le 30 novembre 1987. Institution paritaire ayant le statut juridique de fondation française, l'Institut est l'objet d'un nouveau conflit entre la France et les Etats arabes qui s'abstiennent de verser leur contribution au budget de fonctionnement dans l'attente d'une nouvelle répartition des pouvoirs au sein de l'organisme.

En guise de solution, des informations circulent, depuis de longs mois, sur le remplacement de l'actuel président de l'Institut. Ce ne serait jamais que le cinquième président depuis l'acte de naissance de l'Institut en 1980 qui serait alors désigné ! C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que le gouvernement précise les initiatives qu'il compte prendre, sur le fond des choses, pour permettre enfin de donner sa pleine mesure à un organisme très onéreux -50 millions de francs figurent encore à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1989- et qui se trouve encore largement paralysé dans son action.

*

* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS ET DE LA COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a entendu M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, le 19 octobre 1988, M. Alain Decaux, ministre délégué chargé de la francophonie, le 26 octobre 1988, et M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales le 27 octobre 1988.

Elle a examiné les crédits des relations culturelles inscrits au titre du ministère des Affaires étrangères dans le projet de finances pour 1989 au cours de sa séance du 23 novembre 1988.

*

* *

Après avoir présenté son rapport pour avis, M. Paul Alduy a proposé à la commission, qui l'a approuvé, d'interroger le gouvernement sur les questions suivantes, propres à mieux l'éclairer sur sa politique culturelle extérieure :

1°) Quelle est la programmation de la réforme qui vient d'être engagée et qui tend à réduire le nombre des postes budgétaires et à revaloriser la rémunération des recrutés locaux qui sont en service dans les réseaux d'enseignement et de diffusion culturelle ?

2°) Comment a été conçue la répartition des tâches administratives entre le ministre délégué à la francophonie et le secrétaire d'Etat aux relations culturelles ? Comment s'exerce la coordination de l'action culturelle extérieure, ainsi que de la francophonie ?

3°) Quelles dispositions le gouvernement envisage-t-il de prendre pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité du Comité consultatif de la langue française et du Haut-Conseil de la francophonie ?

4°) Quelles sont les intentions du gouvernement en ce qui concerne la mise en oeuvre pratique de "Canal France" ?

5°) Comment la D.G.R.C.S.T. entend redéfinir la carte scolaire de l'enseignement du français à l'étranger ? Quels sont les critères de l'action déjà entreprise et à venir ?

6°) La cession précipitée au gouvernement algérien du lycée Descartes à Alger a causé des difficultés graves à de nombreuses familles. La question se pose de savoir comment seront préservés à l'avenir en Algérie, les programmes français d'enseignement et la scolarisation des élèves concernés.

7°) Quelles sont les dispositions concrètes que le gouvernement compte prendre pour "rénover", comme il l'a lui-même préconisé, le réseau des instituts et centres culturels ?

8°) Quelles sont les mesures concrètes que le gouvernement entend prendre en ce qui concerne : la mise en oeuvre du second plan de développement de RFI ; les perspectives de "rebudgétisation" du financement de RFI ; les liaisons à établir entre la SEPT et TV 5 ; et les perspectives d'extension de TV 5, notamment en Europe et en Afrique.

9°) Quelle est la politique du gouvernement en ce qui concerne le développement de RFI en Asie et particulièrement en ce qui concerne le projet d'émetteur en Thaïlande ?

10°) Quelles sont les intentions du gouvernement en ce qui concerne le lancement des programmes de TDF 1 ? Envisage-t-il de

lancer très rapidement TDF 2 seule capable d'assurer la fiabilité de TDF 1 ?

11°) Le gouvernement entend-il revenir sur la décision prise en 1986 d'imposer un visa aux étrangers venant en France à l'exception de ceux de la Communauté européenne, de la Suisse et des micro-Etats européens ?

12°) Quelles sont les mesures que le gouvernement entend prendre, sur le fond des choses, pour donner sa pleine efficacité à l'Institut du Monde Arabe aujourd'hui en grande partie paralysé ?

*

* *

Un échange de vues s'est ensuite instauré entre les commissaires. A la suite d'une interrogation de l'amiral de Gaulle sur la prise en charge des coopérants par les différents ministères, MM. Paul d'Ornano et Paul Alduy ont précisé que l'amputation des indemnités de résidence touchait l'ensemble des agents à l'étranger dans les pays de la zone dollar. M. Paul d'Ornano a indiqué que la déflation des effectifs de "détachés budgétaires" n'a touché, à la rentrée 1988, que quelques pays.

M. Xavier de Villepin a souligné les situations très douloureuses rencontrées par nos compatriotes qui résidaient en Iran et en Algérie, et les difficultés auxquelles ils sont confrontés à la suite notamment de retours précipités en France.

MM. Xavier de Villepin, Paul Alduy, Paul d'Ornano et Claude Mont ont déploré l'absence de concertation qui a précédé l'annonce de la réduction brutale de l'indemnité de résidence des agents en poste à l'étranger. Ils ont souligné la grave démotivation qu'elle pouvait engendrer chez ces agents et souhaité obtenir du gouvernement de réelles assurances à ce sujet. Le président Jean

Lecanuet a suggéré aux rapporteurs pour avis d'insister sur ce point à l'occasion de leurs interventions en séance publique.

M. Jean Garcia a enfin précisé que l'abstention de son groupe sur l'ensemble des crédits du ministère des Affaires étrangères tenait à une conception d'ensemble différente de la politique étrangère de la France.

*

* *

Résistant à une propension personnelle à l'abstention, le rapporteur pour avis a alors conclu à l'adoption des crédits consacrés aux relations culturelles extérieures. La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des relations culturelles inscrits au titre du ministère des Affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 1989, MM. André Bettencourt, Jean Garcia, l'amiral de Gaulle et M. Paul d'Ornano s'abstenant.