

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME XI

**RELATIONS CULTURELLES,
SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES**

Par M. Jean DELANEAU,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Maurice Schumann, *président* ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, *vice-présidents* ; M. Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Baillet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Briaepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Pierre Carous, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e légis.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 1), 922 (tome III),

923 (tome I) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n°1) (1989-1990).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. PRÉSENTATION DU BUDGET DES RELATIONS CULTURELLES INTERNATIONALES POUR 1990	5
A. UNE ÉVOLUTION GLOBALEMENT SATISFAISANTE	5
B. LA RÉORGANISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	8
II. LA CONFIRMATION DES ORIENTATIONS DESSINÉES EN 1989	11
A. LA COORDINATION DE L'ACTIVITÉ DES ÉTABLISSEMENTS D'ACTION CULTURELLE ET LINGUISTIQUE	11
B. L'AMBITION RENOUVELÉE DE L'ACTION RADIOPHONIQUE EXTÉRIEURE	16
1. Les grandes orientations du deuxième plan de développement de Radio France Internationale	16
2. La rebudgétisation de Radio France Internationale	17
III. LA RÉNOVATION DU RESEAU D'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ÉTRANGER ET LA RÉFORME DES PERSONNELS TITULAIRES EN FONCTION A L'ÉTRANGER ...	19
A. DES OBJECTIFS PERTINENTS	20
1. Réduire les disparités entre les différentes catégories de personnels titulaires	20
2. Prolonger l'investissement pédagogique de la France à l'enseignement supérieur	22
3. Accroître l'ouverture des établissements français sur la langue et la culture du pays d'accueil	23
B. LES MODALITÉS DE LA RÉFORME DES ENSEIGNANTS TITULAIRES À L'ÉTRANGER RESTENT TROP INCERTAINES	23
CONCLUSION	25
EXAMEN EN COMMISSION	27

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur soulignait l'an passé la portée symbolique de la création d'un secrétariat d'Etat chargé des relations internationales, traduisant la volonté d'imprimer à la coopération culturelle, scientifique et technique un dynamisme accru.

Le bilan de l'année écoulée et les perspectives pour l'exercice 1990 concrétisent cette ambition : l'adoption du deuxième plan de développement de Radio France Internationale conforte l'action radiophonique extérieure de la France dans les prochaines années ; les nouvelles modalités du soutien public aux alliances françaises renforcent la complémentarité de ce réseau avec celui des instituts et des centres culturels et accroissent la cohérence de l'action linguistique et culturelle extérieure.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de ces orientations qui correspondent aux préoccupations qu'il avait développées dans son précédent avis budgétaire.

La réforme du statut et du mode de rémunération des personnels titulaires en fonction dans les établissements scolaires à l'étranger inscrite dans le plan de rénovation de cet enseignement encourt en revanche de sa part une appréciation réservée.

I. PRÉSENTATION DU BUDGET DES RELATIONS CULTURELLES INTERNATIONALES POUR 1990

A. UNE EVOLUTION GLOBALEMENT SATISFAISANTE

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques s'élèvent à 4,413 milliards de francs (crédits de recherche inclus) dans le projet de loi de finances pour 1990. En hausse de 12,11%, ils représentent désormais 37,22% du budget du ministère des affaires étrangères contre 36,34% en 1989.

La progression des moyens affectés aux relations culturelles internationales en 1990 doit cependant être tempérée : elle résulte, pour une large part (167,4 millions de francs), de la "rebudgétisation" des programmes de Radio France Internationale et intègre de surcroît l'effet change positif de 1989 (21,5 millions de francs).

Les mesures nouvelles, qui représentent un total de 223,6 millions de francs, seront affectées principalement au financement de trois actions prioritaires :

- l'aide publique au développement bénéficiera de 171 millions de francs supplémentaires. Ces sommes permettront notamment d'accroître notre coopération avec les pays du Sud-Est asiatique, d'engager le projet de création d'un observatoire du Sahara, de renforcer le soutien de l'Etat aux organisations non gouvernementales ;

- 20 millions de francs seront consacrés à la relance de notre action scientifique et culturelle dans les pays de l'Est. Il est notamment prévu de mettre en place, en Hongrie, en Bulgarie et en Pologne, un dispositif de formation des cadres à la gestion et d'exécuter les engagements relatifs à la formation des cadres soviétiques arrêtés par la commission mixte de 1988 ; les échanges artistiques avec l'ensemble des pays de l'Est seront intensifiés et les échanges scientifiques relancés avec la R.D.A. et la Tchécoslovaquie. Enfin, l'installation de stations de réception en Pologne et en Hongrie sera suivie de la retransmission de programmes audiovisuels ;

- 32,6 millions de francs correspondent à la participation de l'Etat au financement des actions arrêtées par

le deuxième plan de développement de Radio France Internationale.

L'évolution de la structure du budget des relations culturelles internationales depuis 1985 fait ressortir une régression de la part du titre III. Celle-ci tient à la diminution des dépenses de personnel, qui atteignent aujourd'hui 50 % du budget de la direction générale, alors qu'elle concentraient encore 68% des crédits en 1985. Les suppressions d'emplois ont concerné essentiellement les coopérants en fonction au Maghreb et les enseignants en poste dans les établissements scolaires de cette zone géographique. Les économies réalisées sur le titre III ont permis d'augmenter la part relative des crédits consacrée aux interventions de la Direction Générale (titre IV) et d'accroître ainsi la souplesse de l'action culturelle internationale.

La déflation des postes budgétaires d'enseignants explique par ailleurs la diminution relative de l'effort budgétaire consacré à la direction des Français. Le tableau ci-après retrace l'évolution entre 1985 et 1989 de la répartition fonctionnelle des crédits entre les cinq directions. Il fait par ailleurs très clairement ressortir la progression de notre coopération scientifique.

REPARTITION FONCTIONNELLE DES CREDITS DE LA DIRECTION GENERALE DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES (en pourcentage)

	1985	1986	1987	1988	1989
DIRECTION DU FRANCAIS	58,2 %	57,1 %	44,11 %	42,0 %	42,2 %
: Enseignement.....	39,4 %	38,5 %	30,6 %	28,3 %	29,6 %
: Politique linguistique.....	18,8 %	18,6 %	13,5 %	13,7 %	12,6 %
DIRECTION DES IDENTITES ET ECHANGES CULTURELS	18,5 %	19,2 %	13,8 %	14,8 %	15,4 %
: Instituts-Centres Culturels	10 %	10,6 %	6,5 %	7,3 %	7,7 %
: Alliance Française-Livres					
: Action artistique Jeux et Sport.....	8,5 %	8,6 %	7,3 %	7,5 %	7,7 %
DIRECTION DE LA COOPERATION SCIENTIFIQUE, TECHNIQUE ET DU DEVELOPPEMENT	7,4 %	7,6 %	28,5 %	22,0 %	21,1 %
: Sciences humaines.....	2,1 %	2,3 %	2 %	2,1 %	2,3 %
: Recherche, Technologie, Information scientifique, Développement.....	5,3 %	5,3 %	26,5 %	29,9 %	28,8 %
DIRECTION DE LA COMMUNICATION	6,8 %	6,2 %	3,3 %	1,9 %	2,9 %
: Audiovisuel					
: Assistance Technique.....					
MOYENS ET METHODES	9,1 %	9,9 %	10,3 %	9,3 %	8,4 %
: Services Culturels, Scienti- fiques et de Coopération...					

L'évolution de la répartition géographique des crédits est beaucoup plus stable. Elle témoigne cependant de l'effort particulier accompli en faveur des pays du Maghreb et fait apparaître la relance -encore timide- de nos relations culturelles et scientifiques avec les pays de l'Est.

**VENTILATION GEOGRAPHIQUE DES CREDITS
DE LA DIRECTION GENERALE
DES RELATIONS CULTURELLES,
SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES
(en pourcentage)**

	1985	1986	1987	1988	1989
EUROPE OCCIDENTALE	16,8 %	17,1 %	17,6 %	17 %	17,7 %
EUROPE ORIENTALE	4 %	4,1 %	4,2 %	4,4 %	5,1 %
AFRIQUE DU NORD	20,1 %	17,9 %	28,6 %	28,9 %	28,6 %
PROCHE ET MOYEN ORIENT	8,6 %	8,9 %	10,6 %	10,2 %	10,9 %
AFRIQUE FRANCOPHONE	18,3 %	18,6 %	--	--	--
AFRIQUE AUTRES PAYS	5,3 %	5,7 %	8,3 %	8,1 %	6,9 %
ASIE DU SUD ET DU SUD-EST	5,4 %	5,3 %	7,1 %	7,9 %	7,3 %
EXTREME ORIENT - PACIFIQUE	5,5 %	5,8 %	6,5 %	6,3 %	6,4 %
AMERIQUE DU NORD	4,7 %	5 %	4,1 %	4,2 %	4,7 %
AMERIQUE CENTRALE ET DU SUD	11,3 %	11,6 %	12 %	13 %	12,4 %

La stabilité de cette répartition résulte de la rigidité imprimée aux actions culturelles internationales par le respect des engagements pluri-annuels de la France et par l'importance relative des dépenses de personnels.

On peut néanmoins regretter que la répartition des mesures nouvelles prévues par le projet de loi de finances pour 1990 ne reflète pas la priorité qui devrait être accordée à la relance de nos relations culturelles et scientifiques avec les pays de l'Est compte tenu de leur récente ouverture. Les enjeux culturels et économiques liés à la multiplication de ces échanges justifieraient un réajustement des crédits prévus à cet effet en 1990, par une mesure de redéploiement interne ou par abondement du budget des relations culturelles internationales.

.B. LA RÉORGANISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES.

La direction du Français, créée en 1982 par Claude Cheysson pour *"marquer la détermination de la politique linguistique extérieure de la France"*, et dont le budget s'élevait à un milliard de francs par an, a été supprimée en octobre dernier.

Cette décision traduit, selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, *"une volonté nouvelle que la politique linguistique ne constitue plus une fin en soi, mais une action intégrée dans la politique étrangère de la France"*.

Les effectifs de l'ancienne direction du français ont été redéployés au sein de la direction générale : un poste de directeur général adjoint des relations culturelles, scientifiques et techniques a été créé pour accueillir le directeur des Français ; les autres agents (une cinquantaine de personnes) ont été répartis entre la direction de la coopération scientifique et technique et un nouveau service chargé de gérer l'enseignement français à l'étranger.

La suppression de la direction du français ne paraît donc pas constituer une mesure d'économie liée à la "surprogrammation" des crédits d'action culturelle par les commissions mixtes.

La discussion devant l'Assemblée nationale du budget des affaires étrangères pour 1990 a révélé l'existence d'un "trou" financier de 420 millions de francs selon M. Marcus, rapporteur pour avis suppléant, dont plus de 250 millions pour la seule direction de la coopération scientifique, technique et du développement, ce qui représente une part considérable des dotations dont celle-ci a disposé en 1989. La gravité d'une telle situation ne saurait échapper à

personne. Elle avait d'ailleurs été signalée dès le début de l'année 1989 par le contrôleur financier.

Les engagements financiers pris par les différents gestionnaires de la direction de la coopération scientifique, technique et du développement ayant été contractés dans l'ignorance à peu près absolue des règles de la comptabilité publique et n'ayant par conséquent, pas été soumis au visa préalable du contrôleur financier, celui-ci n'a été en mesure ni de chiffrer avec précision l'ampleur du "trou" ni, a fortiori, de s'opposer à son développement.

Il importe que le secrétaire d'Etat indique précisément au Parlement quelles mesures ont été arrêtées pour éviter que ce phénomène ne se reproduise et quelles seront les modalités retenues pour combler ce déficit.

A l'heure où d'inévitables restrictions financières s'imposent, on peut s'interroger sur le sort qui sera réservé aux quatre cents attachés linguistiques et lecteurs de français à l'étranger (dont soixante-dix assurent une présence linguistique française en Union Soviétique). Votre rapporteur souhaite que ceux-ci, dont le rôle est incontestable pour assurer la présence de notre langue à l'étranger, ne fassent pas les frais de ces "surprogrammations".

II. LA CONFIRMATION DES ORIENTATIONS DESSINÉES EN 1989

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1989, votre rapporteur avait souligné la nécessité de poursuivre et d'intensifier la réflexion engagée au début des années quatre-vingt dans le sens d'une meilleure coordination de l'action conduite par les centres et instituts culturels, d'une part, et par les alliances françaises, d'autre part. Il éprouve la satisfaction de constater aujourd'hui que cette remarque n'est pas restée lettre morte.

Votre rapporteur se réjouit par ailleurs du transfert de l'alliance française de Bruxelles, sur la vétusté de l'installation de laquelle il avait attiré l'attention l'an dernier, dans de nouveaux locaux enfin dignes de sa mission.

Enfin, votre rapporteur qui s'était inquiété l'an passé du retard pris pour la signature du deuxième plan de développement de Radio France Internationale, se félicite de l'accord intervenu au cours de l'année 1989.

A. LA COORDINATION DE L'ACTIVITÉ DES ÉTABLISSEMENTS D'ACTION CULTURELLE ET LINGUISTIQUE

Votre rapporteur indiquait l'an dernier que les deux réseaux d'instituts et de centres culturels et d'alliances françaises constituaient un outil essentiel et complémentaire de la présence linguistique et culturelle française à l'étranger.

Il souhaitait un renforcement de la coordination entre ces deux réseaux, amorcée en 1981 par la signature d'une convention entre l'Alliance française de Paris, fédératrice des alliances locales, et la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques. Ce premier accord stipulait que l'action de l'alliance française devait se conformer à la politique culturelle définie par le Gouvernement et mise en oeuvre par le ministère des affaires étrangères et que l'activité de ses implantations locales était coordonnée, dans le respect de leur autonomie, avec celles des services culturels des ambascades. Votre rapporteur soulignait que la présence dans une même capitale ou métropole régionale d'un institut

ou d'un centre culturel et d'une alliance française pouvait être la source de doubles emplois non justifiés et coûteux.

Les orientations présentées par le secrétaire d'Etat au Conseil des ministres du 7 juillet 1989 répondent très précisément aux préoccupations de votre rapporteur : elles tendent dans le respect du statut et de l'identité propre de chaque catégorie d'établissements, à favoriser une plus grande coordination des actions linguistiques et culturelles extérieures.

Plusieurs mesures complémentaires concourent au rapprochement des deux réseaux :

● **il a été décidé, dans les villes où la France dispose d'un établissement dépendant du ministère des affaires étrangères et d'une alliance française, de les placer sous une direction unique. L'unicité de direction est effective depuis septembre 1989 à Madrid, Rabat, Copenhague, Glasgow, Lagos et Nairobi. Elle devrait l'être très prochainement à Séoul et concerner, en septembre 1990, les établissements de Londres et de Lisbonne, puis ultérieurement ceux de Mexico ;**

● **les relations entre le ministère des affaires étrangères et les alliances françaises, associations de droit local, seront progressivement contractualisées.**

La signature de "conventions-cadre" permettra à l'Etat de conférer le rôle de partenaire privilégié dans la mise en oeuvre de l'action culturelle extérieure à une soixantaine d'alliances françaises. Cette intervention s'attachera en particulier à favoriser la complémentarité géographique entre les deux réseaux afin de pallier les handicaps nés de la concentration relative des 124 instituts et centres culturels en Europe et au Proche et Moyen-Orient. Les cartes retraçant l'implantation respective des centres et des instituts et des alliances françaises, publiées ci-après, font très clairement ressortir la pertinence de cette orientation.

L'Etat se réserve par ailleurs la possibilité de soutenir ponctuellement les projets définis par une ou plusieurs alliances françaises dans le cadre de "conventions d'initiative culturelle", en principe non renouvelables ;

• la diffusion systématique et réciproque aux établissements voisins des manifestations culturelles promues par un institut, un centre culturel ou une alliance française est par ailleurs organisée. Les réunions régionales de coordination et de programmation des établissements culturels français, organisées à l'initiative du ministère des Affaires étrangères dans une dizaine de régions du monde, permettront de veiller au respect de cette disposition.

A l'échelon central, la création d'un conseil d'orientation commun renforcera la cohérence de l'ensemble du dispositif, sans pour autant préfigurer la fusion de ces deux réseaux dont les avantages sont incontestablement complémentaires.

Votre rapporteur se félicite de la sagesse des orientations retenues par le Gouvernement qui l'a conduit à écarter l'hypothèse d'une fusion ultérieure des deux réseaux. La force du dispositif d'action culturelle et linguistique extérieure de la France repose précisément sur la dualité de ce réseau, qui lui permet de soutenir l'activité de l'alliance française dans les pays, tel le Vietnam, où une intervention officielle reste impossible.

La stratégie arrêtée par le Gouvernement permettra de renforcer l'efficacité du dispositif en organisant la convergence de l'effort public.

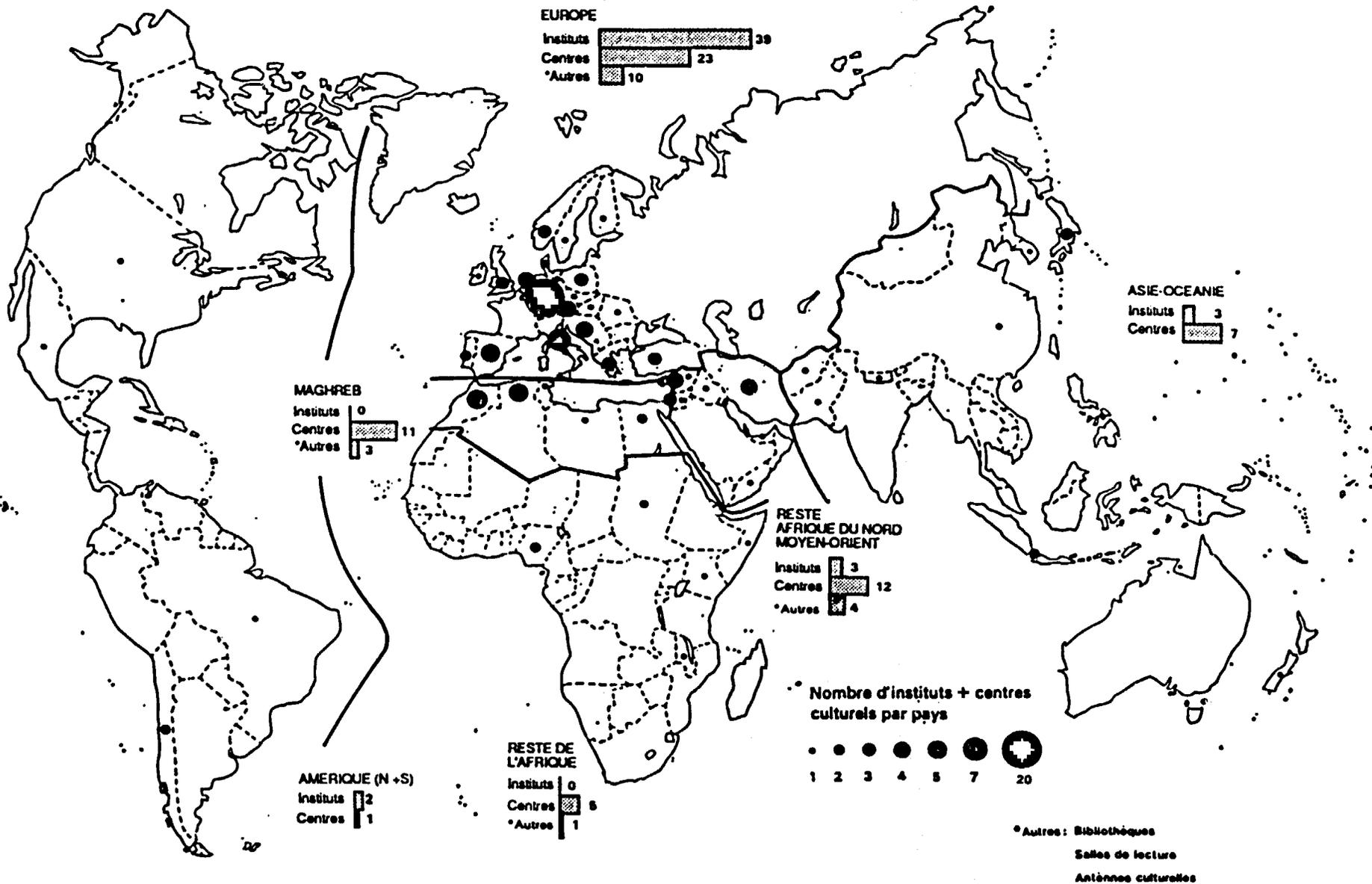
Le tableau ci-après retrace l'évolution des subventions accordées par la direction générale aux deux réseaux.

(en millions de francs)

	1985	1986	1987(1)	1988	1989	1990
Instituts et centres culturels	132,919	157,956	120,965 (1)	132,315	145,852	151,314
Alliances françaises	18,421	19,521	19,201 (1)	24,482	25,285	29,192

(1) transfert des subventions accordées aux établissements implantés dans le champ de compétence du ministère de la Coopération au budget de ce dernier.

INSTITUTS ET CENTRES CULTURELS FRANÇAIS EN 1989 AIDÉS PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
TOTAL : 124



B. L'AMBITION RENOUVELÉE DE L'ACTION RADIOPHONIQUE EXTERIEURE

Dressant le bilan du premier plan de développement de Radio France Internationale (1982-1987), votre rapporteur indiquait l'an dernier que celui-ci avait permis à RFI de passer, au classement des radios internationales, du 28^e au 8^e rang.

Il regrettait que les objectifs fixés en 1982 pour le développement d'activité de cette société, n'aient pu être atteints en raison de l'insuffisance des moyens financiers et humains consacrés à leur réalisation. Il notait que le soutien budgétaire consenti à RFI restait très en deçà de l'effort accompli en faveur de la diffusion radiophonique internationale par nos principaux partenaires. Il soulignait que la France, qui réservait traditionnellement une place privilégiée à l'action culturelle extérieure, ne pouvait faire l'économie de l'outil exceptionnel que représentait une radio extérieure puissante. Il concluait enfin en appelant de ses vœux la signature du nouveau plan de développement de RFI et la définition d'un financement budgétaire compatible avec ses ambitions.

1. Les grandes orientations du deuxième plan de développement de Radio France Internationale

Celles-ci ont été arrêtées en avril dernier, à l'issue de longues concertations interministérielles. Elles seront formalisées par un contrat d'objectifs d'une durée de sept ans (1989-1995) signé entre l'Etat et RFI ;

Ces objectifs sont les suivants :

- **La mondialisation des programmes de RFI**, grâce à l'achèvement du service mondial en français et au développement de chaînes régionales (une chaîne Afrique, une chaîne Europe de l'Est, une chaîne Asie et une chaîne Arabie). Au terme du plan, RFI devrait diffuser environ 50.000 heures de programme de plus qu'en 1988, soit 200.000 heures de programme au total ;

- **Un accroissement et une diversification de la production de RFI** : ces objectifs seront atteints par une augmentation de la production d'émissions diffusées en direct et de programmes enregistrés, par la reprise des programmes de Radio-France et par la multiplication du recours aux langues étrangères, dont le nombre devrait être porté à 14 au minimum.

La diversification des langues utilisées répond à la volonté d'assurer la présence française dans les pays non francophones. L'année 1990 revêt à cet égard une valeur symbolique : pour la première fois, le budget des informations en langues étrangères servies par RFI dépasse celui des informations en langue française. Le volume des émissions en langue arabe sera doublé et celui des informations en chinois, mis en place en mai 1989, sera renforcé. Il est par ailleurs prévu d'émettre en farsi (langue nationale iranienne) et en vietnamien dans un proche avenir.

Au total, le volume actuel de diffusion hebdomadaire (994 heures en 1989, dont 736 heures en français) devrait être porté à 1.144 heures en 1995 (dont 817 heures en français). Les augmentations les plus sensibles concerneront les pays de l'Est, l'Asie, le Proche-Orient et l'Afrique ;

• **Le renforcement corrélatif des capacités techniques de diffusion** : celui-ci résultera pour l'essentiel de la mise en oeuvre d'un plan d'investissement concernant les émetteurs en ondes courtes. Il est prévu de remplacer 12 émetteurs de 100 kw par des émetteurs de 500 kw à Allouis-Issoudun et de construire sur ce site 3 nouveaux émetteurs de 500 kw ; l'implantation d'un nouveau centre de 3 émetteurs de 500 kw à Djibouti et la construction d'un émetteur supplémentaire à Montsivéry en Guyane sont également programmées. La diffusion en ondes courtes sera complétée par la distribution par satellite (RFI est présente sur TDF1), par la reprise sur réseau câblé escomptée au Japon et en Amérique du Nord, enfin par la multiplication des émetteurs en modulation de fréquence ou la location de fréquences pour lesquelles des discussions sont actuellement engagées en Haïti, à Kinshasa, Dakar, Bamako, Tananarive, en Gambie ou au Bénin. RFI envisage par ailleurs de fournir ses informations aux stations FM implantées par la SOFIRAD en Europe, telle Radio Paris-Lisbonne.

2. La rebudgétisation de Radio France Internationale

La "rebudgétisation" de Radio France Internationale, amorcée timidement en 1988 avec une dotation de 3,4 millions de francs et poursuivie non moins timidement en 1989 (30 millions de francs), sera enfin effective en 1990. Une dotation de près de 170 millions de francs viendra abonder la participation du ministère des Affaires étrangères au budget d'exploitation de RFI, portant celle-ci à 200 millions de francs. Le Parlement ne peut que se réjouir de cette évolution qu'il appelle de ses voeux depuis plusieurs années.

Cette rebudgétisation dote enfin Radio France Internationale des moyens de son ambition.

La décision de débudgétiser un certain nombre d'activités de Rad'io France Internationale avait en effet conduit à limiter en 1985 la contribution du ministère des Affaires étrangères à 18% des ressources de la société et à la supprimer en 1986 et 1987.

En 1988, la participation symbolique du ministère avait permis d'affecter 2,4 millions de francs au lancement des émissions en langue arabe et un million de francs à l'enrichissement des journaux d'information diffusés en Asie.

En 1989, la contribution avait été portée à 30 millions de francs grâce au transfert, réclamé par le Parlement, de cette dotation du titre IV au titre VI du projet de loi de finances. Ces sommes ont permis d'engager dès 1989 les actions prioritaires définies par le deuxième plan de développement.

La rebudgétisation du fonctionnement de RFI atteint en 1990, 200 millions de francs auxquels il convient d'ajouter la participation annuelle de l'Etat au deuxième plan de développement (32,6 millions de francs). La contribution budgétaire du ministère des affaires étrangères représente désormais 49,9% des ressources de RFI.

Pour pallier l'insuffisance caractérisée de moyens en personnel observée au cours de l'exécution du premier plan de développement, le deuxième prévoit le recrutement d'ici 1995, de 42 journalistes dont une trentaine permettront d'étoffer le service d'informations en langues étrangères particulièrement sous-doté.

Votre rapporteur voudrait dénoncer une nouvelle fois l'anomalie qui consiste à faire supporter par RFI l'équilibre financier des émissions spécifiques diffusées pour faciliter l'insertion des communautés étrangères en France, en raison de la stagnation depuis 1982 de la contribution versée à cet effet par le fonds d'action sociale, placé sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et de l'emploi. Il n'est pas admissible que RFI soit conduite à amputer à cette fin les moyens qu'elle devrait consacrer à la réalisation des objectifs qui relèvent de sa vocation naturelle : l'action radiophonique extérieure.

III. LA RENOVATION DU RESEAU D'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER ET LA REFORME DES PERSONNELS TITULAIRES EN FONCTION A L'ETRANGER

Le secrétaire d'Etat a présenté au Conseil des ministres, le 23 août dernier, les grandes orientations de sa politique de rénovation du dispositif d'enseignement français à l'étranger.

La portée d'une telle réforme ne saurait être négligée : par sa densité, le réseau d'établissements scolaires français constitue un exemple unique au monde et reste l'instrument privilégié de diffusion de la langue et de la culture françaises à l'étranger. La France dispose au total de 520 établissements accrédités par le ministère de l'éducation nationale et répartis dans 112 pays. Au sein de cet ensemble, le ministère des affaires étrangères gère directement ou soutient l'activité de 253 écoles, lycées ou collèges pendant l'année scolaire 1988-1989. Au cours de celle-ci, ces 253 établissements ont scolarisé 116.095 élèves, dont 37.735 français, 62.048 nationaux du pays d'implantation et 16.312 étrangers-tiers. Les élèves étrangers représentent donc 67,5% de l'effectif total.

L'effort budgétaire consenti par le ministère des affaires étrangères est important : il s'élevait à près de 800 millions de francs en 1989. L'effectif d'enseignants détachés au barème était de 1.913 personnes. Les établissements employaient par ailleurs 6.544 enseignants recrutés et rémunérés localement parmi lesquels 2.514 titulaires du ministère de l'éducation nationale et 2.911 étrangers.

L'objectif principal de la politique de modernisation de ces établissements est d'atténuer les disparités de statut et de rémunération des personnels titulaires recrutés localement ou détachés au barème contrairement au bon fonctionnement des écoles. Un effort particulier sera par ailleurs consenti en faveur de l'intensification des actions de formation continue des enseignants, de l'ouverture des programmes d'enseignement sur la langue et la culture du pays d'implantation, et du prolongement à l'enseignement supérieur de l'investissement pédagogique réalisé par la France.

Ces orientations correspondent aux préoccupations de la commission des affaires culturelles. Votre rapporteur reste en revanche beaucoup plus réservé sur les modalités d'application de la réforme du statut et du mode de rémunération des personnels titulaires, dont l'imprécision laisse de nombreuses interrogations sans réponse.

A. DES OBJECTIFS PERTINENTS

1. Réduire les disparités entre les différentes catégories de personnels titulaires

La réforme du statut et du mode de rémunération des personnels titulaires de l'éducation nationale en fonction à l'étranger tend à résoudre le lancinant problème des "recrutés locaux" titulaires qui, exerçant dans les mêmes conditions que les "détachés au barème" souffrent d'une discrimination, parfois criante, de rémunération.

Les "recrutés locaux" contribuent pour une large part au fonctionnement des établissements français à l'étranger, ainsi qu'en témoigne la répartition des enseignants retracée par le tableau suivant :

	Détachés au barème	Recrutés locaux	Dont	
			Français	Etrangers
EUROPE	518	2016	1414	602
ASIE OCEANIE	178	333	232	101
AFRIQUE DU NORD MOYEN ORIENT	802	1601	958	643
AFRIQUE DU SUD SAHARIENNE	75	284	175	109
AMERIQUE	440	2310	954	1356

Sous le vocable de "recrutés locaux", on désigne en réalité quatre catégories de personnels :

- les détachés administratifs, fonctionnaires titulaires recrutés en France mais rémunérés par les établissements ;

- les titulaires de l'éducation nationale qui habitent dans le pays d'implantation de l'établissement et sont recrutés localement ;

- les français bénéficiant de diplômes universitaires équivalents mais n'ayant pas passé les concours de la fonction publique ;

- les professeurs étrangers recrutés dans le pays d'accueil pour assurer certains cours, nationaux de ce pays ou étrangers-tiers.

Seules les deux premières catégories, composées de personnels titulaires de l'éducation nationale, sont concernées par la réforme du mode de rémunération des "recrutés locaux".

Depuis 1983, un effort a été accompli par le ministère des Affaires étrangères pour améliorer les conditions de rémunération de ces personnels.

Celles-ci, qui varient sensiblement en fonction du pays d'accueil, ont tendance à s'aligner sur les conditions offertes sur place aux personnels enseignants des établissements privés : elles sont, à ce titre, tributaires de la situation économique du pays.

En 1983, le ministère a accordé une aide exceptionnelle destinée à améliorer les situations les plus critiques ; celle-ci a été reconduite jusqu'en 1987.

Une réflexion d'ensemble engagée par le précédent Gouvernement avait abouti à la définition d'un plan d'action pluri-annuel. L'économie de ce plan consistait à gager l'amélioration partielle de la condition des recrutés locaux par la suppression progressive de 300 postes de "détachés au barème" entre 1988 et 1991.

Votre rapporteur avait souligné le risque de détérioration de la qualité de l'enseignement que comportait ce plan en contraignant les établissements à recruter localement le personnel destiné à occuper les postes transformés.

Il appelait l'an dernier à la vigilance, en souhaitant que la suppression de postes budgétaires n'intervienne que lorsqu'elle était réellement compatible avec un recrutement local de compétence comparable. Mais surtout, votre rapporteur s'était indigné du prélèvement par le ministère du budget de 25% des économies réalisées par la suppression des postes budgétaires.

La réforme proposée poursuit le même objectif que le plan d'action défini par MM. RAIMOND et JUPPE, auquel elle est appelée à se substituer.

Elle est cependant plus ambitieuse et plus cohérente que ce dernier : elle tend à apporter une solution globale et définitive au problème des "recrutés locaux".

L'économie de cette réforme est la suivante :

- l'Etat prend à sa charge, à compter de septembre 1990, le traitement indiciaire de l'ensemble des "recrutés locaux" titulaires. Ceux-ci pourront recevoir un complément de rémunération versé par les établissements ;

- il est mis fin à la suppression de postes de détachés budgétaires. La réforme doit créer les conditions financières qui permettront à l'inverse de procéder à la création de nouveaux postes budgétaires. L'objectif fixé est de parvenir à terme à renverser la proportion respective des détachés budgétaires et des recrutés locaux ;

- le financement de cette réforme repose sur un mécanisme de redistribution des fonds entre les deux catégories d'enseignants titulaires. Les personnels expatriés seront soustraits du bénéfice des dispositions du décret du 28 mars 1967 : une indemnité d'expatriation, indépendante du grade, se substituera à l'actuelle indemnité de résidence. Le différentiel permettra de financer l'amélioration générale des rémunérations servies aux "résidents" puis la création future de postes budgétaires "d'expatriés". L'incidence de la réforme sur le budget de l'Etat et sur les frais de scolarité versés par les parents d'élèves sera négligeable.

Des mesures transitoires seront mises en oeuvre pendant l'année scolaire 1989-1990 pour améliorer la situation des "recrutés locaux" titulaires les plus défavorisés.

2. Prolonger l'investissement pédagogique de la France à l'enseignement supérieur

L'écart constaté entre la proportion d'élèves étrangers scolarisés dans les établissements français à l'étranger (67,5% des effectifs) et la faiblesse de ceux qui poursuivent leurs études dans notre dispositif d'enseignement supérieur est considérable. Cette observation avait conduit votre commission à souhaiter que l'effort de l'Etat français soit prolongé au-delà du baccalauréat.

Les orientations de la politique de rénovation de l'enseignement français à l'étranger répondent à cette préoccupation :

- une cinquantaine de bourses d'enseignement supérieur seront attribuées aux meilleurs élèves étrangers effectuant leur scolarité dans nos établissements d'Amérique latine

pour les inciter à s'inscrire dans des classes préparatoires aux grandes écoles ;

- des classes préparatoires aux grandes écoles de commerce et de gestion ont été ouvertes à Vienne et au lycée Descartes de Rabbat. Cette politique sera poursuivie à la rentrée 1990 à Londres et en 1991 à Madrid ;

- une attention particulière est réservée à la mise en place de filières d'enseignement francophone. Les expériences se multiplient : un institut de droit des affaires internationales a été créé au Caire ; des filières de sciences politique et administrative et de finances publiques ont ouvert à l'université de Marmara (Turquie) ; un récent accord lie l'Institut d'études politiques de Paris et l'Université catholique de Santiago du Chili ; une filière de droit des affaires unit l'Université de Paris-Nord et les Universités catholiques et San Marcos de Lima ; un enseignement d'économie est délivré conjointement par l'Université du Pacifique au Pérou et l'Ecole supérieure de commerce de Paris ; en Hongrie, la France participe à la mise en place de formations d'ingénieurs et de gestionnaires.

3. Accroître l'ouverture des établissements français sur la langue et la culture du pays d'accueil

Cette orientation correspond également à un souci de votre rapporteur. Une meilleure insertion des établissements français dans leur pays d'accueil permettra d'éviter les phénomènes de rejet, tel celui qui a conduit les autorités algériennes à interdire en septembre 1988 la scolarisation des enfants algériens ou bi-nationaux dans nos établissements.

B. LES MODALITÉS DE LA RÉFORME DES ENSEIGNANTS TITULAIRES À L'ÉTRANGER RESTENT TROP INCERTAINES

L'émotion qui a suivi l'annonce de cette réforme à l'étranger résulte, pour une large part, du caractère restreint de la concertation préalable, puis d'un effort insuffisant de présentation du projet, notamment auprès des associations gestionnaires de la majorité des établissements scolaires français à l'étranger.

Cette inquiétude témoigne également de l'incertitude qui caractérise encore aujourd'hui de nombreux aspects de la réforme.

Deux points restent particulièrement flous :

- le premier a trait aux modalités du recrutement des personnels "résidents" (catégorie appelée à se substituer à celle des "recrutés locaux"). Il a été indiqué que l'administration centrale procèdera désormais à leur nomination et à leur affectation. Or, cette centralisation du recrutement paraît peu compatible avec le statut privé de la plupart des établissements. Elle serait en outre contraire aux conventions signées entre l'Etat et ces établissements. On voit mal par ailleurs la motivation qui a conduit l'Etat à lier la prise en charge du traitement indiciaire de ce personnel avec la centralisation de son recrutement : faut-il y voir un acte de méfiance à l'égard de la direction des établissements ?

La plus grande prudence s'impose en ce domaine : si l'on peut légitimement se féliciter de la prise en charge par l'Etat du minimum garanti au personnel titulaire, résident du pays d'implantation, celle-ci ne pourrait être accueillie favorablement si elle devait s'effectuer au prix de la liberté de choix de la direction des établissements ;

- le second est relatif aux modalités du financement de la réforme et notamment du "réaménagement des relations financières entre l'Etat et les établissements". Il semble que les établissements seront tenus de reverser au budget du ministère des affaires étrangères les sommes qu'ils consacraient antérieurement à la rémunération des "recrutés locaux". Le principe est en apparence simple. Son application se révèle d'une insoupçonnable complexité. Ces sommes, libellées en devises, seront-elles effectivement reversées, générant un important et compliqué transfert monétaire ? Dans cette hypothèse, quelle sera la solution retenue dans les pays soumis à un contrôle des changes sévère ou dont la monnaie reste inconvertible ? Une réponse pourrait résider dans la définition d'un système de compensation entre les sommes reversées par les établissements et la subvention budgétaire qui leur est octroyée. Cette solution reste néanmoins imparfaite puisque, dans la majorité des cas, les sommes qui devront être reversées excèdent le montant de la dotation budgétaire.

D'autres interrogations subsistent par ailleurs et semblent témoigner de l'impréparation relative de cette réforme. Elles résultent de la méconnaissance de "cas particuliers" relativement répandus, tel par exemple celui de l'absence de convention fiscale permettant de déterminer les modalités d'imposition des futurs "résidents", qui percevront désormais leur traitement indiciaire en francs français sur un compte courant français.

Enfin, tout le succès de cette réforme repose sur un pari : la diminution des indemnités servies aux détachés

budgetaires expatriés doit être à la fois suffisante pour financer l'amélioration de la condition des "recrutés locaux", puis la création de nouveaux postes budgétaires, et limitée afin de ne pas se révéler trop dissuasive à l'égard des vocations. Rien ne servirait en effet de favoriser l'extension du nombre de postes budgétaires offerts si ceux-là devaient rester désespérément vacants.

Trop d'incertitudes caractérisent encore cette réforme pour que votre rapporteur vous invite à y souscrire sans réserves.

CONCLUSION

Les incertitudes qui pèsent, encore trop nombreuses, sur la réforme du statut et du mode de rémunération des personnels titulaires en fonction dans les établissements scolaires français à l'étranger conduisent votre commission à s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Maurice Schumann, président, la commission a examiné au cours d'une séance tenue le 15 novembre 1989, les crédits des relations culturelles internationales inscrits au projet de loi de finances pour 1990, sur le rapport de M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis.

L'exposé du rapporteur pour avis a été suivi d'un débat, au cours duquel :

- M. Jacques Habert a souligné les dangers résultant de l'imprécision de la réforme du statut des enseignants à l'étranger et a dénoncé la rupture d'égalité entre les fonctionnaires français expatriés opérée par la soustraction des enseignants du bénéfice des dispositions du décret du 28 mars 1967 ;

- M. Joël Bourdin s'est inquiété de la centralisation du recrutement des futurs "résidents" et a souligné que celle-ci remettrait en cause la faculté d'adaptation au contexte local qui constituait la force des établissements scolaires français à l'étranger ;

- M. Adrien Gouteyron a exprimé la méfiance que lui inspirait la réforme du statut des enseignants à l'étranger, tout en soulignant que celle-ci comportait plusieurs aspects positifs ;

- M. Jacques Carat a indiqué que le groupe socialiste voterait le budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1990 ;

- M. Maurice Schumann, président, a regretté l'inadaptation de la répartition des mesures nouvelles entre la relance de l'action culturelle et scientifique dans les pays de l'Est qui devrait, dans le contexte présent, constituer la priorité, et l'aide publique au développement.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il rejoignait le président sur ce dernier point et s'est engagé à inviter le secrétaire d'Etat à conforter la relance de nos échanges culturels avec les pays de l'Est, par voie de redéploiement ou d'abondement.

La commission a ensuite décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits au projet de loi de finances pour 1990.