

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 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* ; Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Bailet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, 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 Makapá Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vézinhel, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 1), 2256 (tome I), 2257 (tome IV) et T. A. 533.
Sénat : 91 et 92 (annexe n°1) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES (D.G.R.C.S.T.)	7
A. UNE PROGRESSION APPARENTE	7
B. ... QUI MASQUE UNE DIMINUTION IMPORTANTE DES MOYENS D'ACTION DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE	7
1. Des économies drastiques liées à la résorption de la «surprogrammation» des crédits d'intervention	7
2. Une situation aggravée par les décisions imposées à la D.G.R.C.S.T. au cours de l'exercice 1991	9
II . LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE	11
A. LE RECENTRAGE GÉOGRAPHIQUE DES INTERVENTIONS DE LA D.G.R.C.S.T.	11
1. La relance de la coopération avec l'Europe centrale et orientale	11
2. L'affirmation de nouvelles priorités géographiques	15
B. LA RÉFORME DU DISPOSITIF D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	16
1. L'installation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger	16
2. Des effets pervers qui avaient été soulignés	18
3. Permettre une plus large représentation des Sénateurs représentant les Français établis hors de France au sein du conseil d'administration de l'Agence	21
4. La fermeture des établissements de la Direction de l'enseignement français en Allemagne	22
III . LA COHÉRENCE ET L'EFFICACITÉ DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES	24
1. La définition et la mise en oeuvre de la politique de coopération française reposent sur une multiplicité d'intervenants	25

	<u>Pages</u>
2. Des actions de coopération de plus en plus complexes	27
3. Un instrument de coordination « mort-né » : le comité interministériel pour les relations culturelles extérieures (C.I.R.C.E.)	27
4. La définition d'outils adaptés à la particularité des actions de coopération	28
IV . L'ACTION DE L'ASSEMBLEE INTERNATIONALE DES PARLEMENTAIRES DE LANGUE FRANÇAISE (A.I.P.L.F.)	28
1. Une Assemblée de parlementaires ayant en commun l'usage du français	28
2. La défense de la langue française	30
3. La création d'une chaîne francophone TV5-Afrique	35
EXAMEN EN COMMISSION	39
CONCLUSION	40
Annexe : décret n° 80-410 du 11 juin 1980 instituant le comité interministériel pour les relations culturelles extérieures	41

Mesdames, Messieurs,

La coopération culturelle, scientifique et technique définie par la France hors des pays du champ du ministère de la coopération souffre d'un important décalage entre le discours et la réalité de l'action engagée.

Le discours, quel est-il ? Dans un contexte de rigueur budgétaire, les crédits de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques progressent de 6,1 %, confortant ainsi la part relative de cette direction (37,5 % en 1992) au sein d'un budget du ministère des affaires étrangères en progression de 7,8 %. On pourrait dès lors penser que les relations culturelles et scientifiques extérieures constituent une priorité de l'action gouvernementale.

La réalité est toute autre. La progression des crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques masque une régression de ses moyens d'intervention consécutive aux économies qu'elle a dû réaliser pour résorber les effets de la «surprogrammation» des crédits apparue en 1989. Ces difficultés ont encore été aggravées au cours de l'exercice 1991 par les effets de la régulation budgétaire et des mesures de «gel» qui ont affecté une part significative des crédits votés par le Parlement. Elles l'ont été également par l'imputation contestable sur le budget de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques d'actions initiées par d'autres administrations.

Les difficultés rencontrées aujourd'hui par la Direction générale peuvent être, pour une large part, imputées à l'absence de coordination interministérielle qui caractérise la définition de la politique de coopération culturelle, scientifique et technique de la France. Cette carence n'est pas nouvelle. La création en 1980 du

Comité interministériel pour les relations culturelles extérieures tentait déjà d'y remédier. La cohérence et la crédibilité de nos actions de coopération extérieure sont aujourd'hui subordonnées à la mise en place d'un échelon efficace de concertation, qu'il importe de créer rapidement.

Après avoir examiné les difficultés soulevées par l'installation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et dressé un premier bilan de la relance de la coopération culturelle et scientifique avec les pays de l'Europe de l'Est, votre rapporteur présentera les activités de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (A.I.P.L.F.), au cours de l'année 1991, dont il est également l'un des rapporteurs.

I . L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES (D.G.R.C.S.T.)

A. UNE PROGRESSION APPARENTE ...

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992 atteignent **5,286 milliards de francs**, en progression de **6,1 %**, en francs courants, par rapport à la loi de finances initiale pour 1991.

Cet accroissement conforte les augmentations enregistrées en 1990 (+ 11,3 %) et en 1991 (14,7 %).

Il pourrait laisser croire que les relations culturelles internationales constituent, en période de rigueur budgétaire, une priorité gouvernementale.

B. ... QUI MASQUE UNE DIMINUTION IMPORTANTE DES MOYENS D'ACTION DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

1. Des économies drastiques liées à la résorption de la «surprogrammation» des crédits d'intervention

a) Le rappel des faits

Fin 1989, la surprogrammation des crédits engagés par rapport aux ressources budgétaires a atteint 650 millions de francs.

Votre rapporteur n'avait pas manqué de dénoncer cette anomalie, imputable à une mauvaise gestion des crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques.

La surprogrammation des crédits d'action culturelle observée alors a résulté de l'incapacité des gestionnaires financiers de

cette direction de vérifier, en temps réel, la compatibilité des engagements de dépenses avec les crédits disponibles pour leur financement.

Votre rapporteur indiquait :

«La pratique d'une surprogrammation modérée des crédits peut être acceptée lorsqu'elle vise à optimiser la consommation des crédits budgétaires mis à la disposition de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, compte tenu des aléas de réalisation des projets et des actions ou des redéploiements de crédits qui peuvent être anticipés.

Le recours à cette technique doit cependant être parfaitement maîtrisé.

Des évolutions qui n'ont pas été perçues à temps, telle l'amélioration du taux de réalisation des projets, de même que la multiplication d'engagements pris à un degré élevé de priorité politique sans être assortis de mesures nouvelles ou de mesures de redéploiement, ainsi que l'absence généralisée de visa des contrôleurs financiers préalable à l'engagement des crédits, ont conduit au grave dérapage porté à la connaissance du Parlement à la fin de l'exercice 1989».

b) Le plan de redressement de sa situation financière a imposé à la D.G.R.C.S.T. des économies importantes

La D.G.R.C.S.T. a été invitée à réaliser des économies substantielles à la suite des conclusions formulées par la mission d'évaluation et d'orientation des programmes chargée par l'ancien secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales de contenir les engagements pris par la France en matière de coopération scientifique et technique :

- en 1990, les enveloppes «géographisées» mises à la disposition des postes diplomatiques ont été amputées en moyenne de 20 %. Les crédits des actions définies à Paris ont été ramenés de 950 millions de francs à 750 millions de francs ;

- en 1991, les moyens de la D.G.R.C.S.T. ont été maintenus globalement en francs constants dans les régions ou les pays prioritaires (Maghreb, ancienne Indochine, Europe occidentale, Liban), réduits de 4 % en Amérique latine et amputés de 16 % dans les autres pays.

Ces économies, et la mise en place d'un instrument de suivi des engagements et de contrôle de la gestion, ont permis de ramener à 417 millions de francs en 1990 puis à 250 millions

de francs au début de l'année 1991 le montant des engagements non couverts par des crédits budgétaires.

Les efforts accomplis par la Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques pour assainir sa situation financière sont cependant compromis par les décisions qui lui ont été imposées au cours de l'exercice 1991.

2. Une situation aggravée par les décisions imposées à la D.G.R.C.S.T. au cours de l'exercice 1991

Ces décisions, de nature différente, encourent la même condamnation de la part de votre rapporteur.

● **L'imputation contestable de certaines actions sur le budget de la D.G.R.C.S.T. ruine partiellement les efforts de redressement accomplis. Elles portent, au total, sur 82 millions de francs, dont 25 millions de francs d'aide humanitaire aux populations kurdes, 10 millions de francs correspondant à la participation de la France à la régulation des eaux du Gange, 13 millions de francs résultant de dons en matériel à la police jordanienne.**

Il importe que la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques conserve la maîtrise de l'engagement des crédits qui lui sont affectés par la représentation nationale.

En ce qui concerne en particulier les dons en matériel destinés à la police jordanienne, il convient en outre de s'interroger sur la nature de ces dons, sur la date à laquelle ils ont été effectués - qui n'est pas forcément neutre au regard de la guerre du Golfe ...- ainsi que sur les raisons qui ont conduit le ministère de l'intérieur à demander à la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques de lui faire «l'avance» des sommes correspondantes. Le ministère des affaires étrangères deviendra t-il à son tour le ministère des «affaires étrangères»...

● **L'arrêté d'annulation de crédits du 9 mars 1991 a imposé une diminution de 333,81 millions de francs des crédits d'intervention de la direction générale.**

Ces amputations ont été supportées principalement :

- par la trésorerie de **Radio France Internationale**, pour un montant de **225 millions de francs** ;

- par l'action de relance de la coopération culturelle, scientifique et technique avec les pays de l'Europe centrale et orientale, dont les mesures nouvelles inscrites dans la loi de finances pour 1991 (501,5 millions de francs) ont été réduites de 80,3 millions de francs.

Dans ces deux cas, l'arrêté d'annulation a conduit à annihiler les priorités de la politique culturelle et scientifique énoncées lors du vote de la loi de finances :

- la contribution demandée à Radio France Internationale est supérieure à la mesure de «rebudgétisation» du principal opérateur de l'action radiophonique extérieure inscrite dans la loi de finances initiale (180 millions de francs) ;

- les mesures nouvelles inscrites au profit de la coopération avec l'Europe de l'Est dans la loi de finances initiale pour 1991 correspondaient, à hauteur de 405 millions de francs, à l'extension en année pleine du financement des projets arrêtés dans le cadre du Plan de coopération adopté en Conseil des ministres le 25 avril 1990. Compte tenu de la régulation budgétaire, l'effort supplémentaire accompli en 1991 en faveur de cette action «prioritaire» se limite donc à 16,2 millions de francs.

Le solde des annulations de crédits, soit 65 millions de francs, a enfin été réparti sur les autres actions de coopération culturelle et scientifique conduites hors des pays du «champ» d'intervention du ministère de la coopération.

● Une circulaire du 6 mai 1991 a «gelé» à hauteur de 80 % les crédits pouvant faire l'objet d'engagements comptables avant le 30 septembre.

Le ralentissement de la dépense qu'elle a entraîné a affecté la bonne exécution des programmes de coopération.

Plusieurs opérations ont dû être suspendues ou reportées dès le 15 juin, parmi lesquelles les échanges de personnes et la signature de marchés.

Le «gel» n'a été levé, le 11 octobre dernier, que pour les deux-tiers des crédits correspondants.

*

* *

Avant même que le Parlement ne se soit encore définitivement prononcé sur le projet de loi de finances pour 1992, il

est aujourd'hui plus que probable que l'exécution de cette loi sera remise en cause par un nouvel exercice de régulation budgétaire.

Votre rapporteur ne peut que le regretter. Il vient de démontrer en effet, combien, dans ces conditions, l'examen des crédits de la coopération culturelle et scientifique définie par le ministère des affaires étrangères ressortissait davantage à un exercice de style qu'à un contrôle budgétaire normal de l'action gouvernementale par le Parlement.

II . LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

A. LE RECENTRAGE GÉOGRAPHIQUE DES INTERVENTIONS DE LA D.G.R.C.S.T.

1. La relance de la coopération avec l'Europe centrale et orientale

Les crédits destinés à la coopération culturelle et scientifique avec les pays de l'Europe de l'Est restent élevés en valeur absolue -488,6 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1992- en dépit de leur diminution sensible (- 21 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 1991 (619 millions de francs).

Votre rapporteur ne peut que dénoncer ce «coup d'accordéon». Il rappelle en effet que la continuité dans l'effort est un élément déterminant de la cohérence de l'action culturelle et scientifique extérieure de la France.

La réduction de cet effort est d'autant plus regrettable que les actions arrêtées dans ce cadre sont nombreuses et variées. Elles tendent à répondre au mieux aux souhaits exprimés par les partenaires de la France.

La cohérence des actions de coopération avec ces pays est assurée en France par la mission interministérielle de coordination pour l'Europe centrale et orientale (M.I.C.E.C.O.).

Des procédures de négociation souples, fondées sur l'établissement de contacts directs avec les administrations ou les organismes étrangers ont été préférées aux négociations conduites

traditionnellement dans le cadre des commissions mixtes, lorsque la rapidité et l'efficacité des interventions le justifiaient. La règle de réciprocité qui prévalait jusqu'alors dans la définition de la coopération avec ces pays a par ailleurs été supprimée.

Priorité a été donnée aux actions de formation destinées à favoriser la transition des pays de l'Europe centrale et orientale vers l'Etat de droit et vers l'économie de marché.

Parmi les actions de coopération culturelle, scientifique et technique, on peut citer :

● **la rénovation et l'extension du réseau des centres et des instituts culturels**

Depuis le printemps 1990, quatre établissements culturels français ont été modernisés à Varsovie, à Cracovie, à Budapest et à Prague ; la salle de lecture que la France faisait fonctionner à Bucarest a été érigée en institut culturel.

Dans le même temps, le réseau s'est étoffé de onze nouveaux centres culturels, dont trois en U.R.S.S. (à Moscou, Kiev et Léninegrad), un à Bratislava en Tchécoslovaquie, un à Sofia en Bulgarie, trois dans l'ancienne République Démocratique Allemande (à Dresde, Leipzig et Rostock), trois en Roumanie (à Cluj, Iasi et Timisoara).

Cet élargissement est conforté par un développement important des alliances françaises qui sont désormais implantées dans onze villes polonaises, dans six villes tchèques, dans quatre villes hongroises, soviétiques et roumaines, et dans deux villes bulgares. Au total, ce sont donc trente et une associations qui ont été créées depuis l'ouverture de ces pays à la démocratie.

● **le développement de la coopération linguistique et éducative**

L'enseignement précoce du Français est dispensé aujourd'hui en Roumanie, où cet apprentissage sera rendu obligatoire dans le cycle primaire, et en Hongrie où il est enseigné dans les classes primaires qui dépendent d'écoles supérieures de pédagogie.

Dans le secondaire, la France a développé, en coopération avec les pays concernés, un réseau de « classes bilingues » dans des établissements secondaires nationaux, en Bulgarie, en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Roumanie. Un projet identique est à l'étude pour la Yougoslavie. Ces classes bilingues concernent les deux dernières années de la scolarité et conduisent à enseigner plusieurs disciplines en français.

Dans l'enseignement supérieur, l'objectif est de multiplier les **filiales francophones**. Après la Hongrie, où les deux premières filiales ont été créées respectivement en octobre 1989 (techniciens informatiques au centre de Szamalk de Budapest) et en septembre 1990 (Université polytechnique de Budapest), deux filiales vont être ouvertes prochainement en Roumanie, l'une à l'Université des Sciences économiques et l'autre à l'École supérieure du commerce extérieur de Bucarest. Ces filiales francophones prennent appui sur les programmes d'enseignement de haut niveau diffusés par satellite dans le cadre du programme européen Olympus, auquel participe la France, et pour la réception desquels elle a défini un plan «paraboles»).

Les échanges d'enseignants réalisés dans le cadre des «**doubles chaires**» permet d'envoyer dans les universités des pays de l'Est, pour des missions de longue durée, des professeurs sélectionnés dans les universités françaises, où ils conservent leur poste. Expérimenté dans un premier temps en Hongrie, en Pologne et en U.R.S.S., ce dispositif sera progressivement étendu aux autres pays de la zone.

L'enseignement du français est conforté dans l'ensemble de ces pays par l'envoi d'**assistants, de lecteurs et d'experts** auprès de nos attachés de coopération linguistique et éducative, ainsi que par un important **programme de formation et de recyclage des professeurs de russe reconvertis au français**.

Les cours de français proposés aux adultes s'adressent en priorité aux personnes concernées par les actions de formation économique, scientifique et technique définies par la France.

Des programmes de mise à jour des **méthodes d'apprentissage du français** ont été engagés dans le cadre d'une coopération éditoriale entre les professionnels français et étrangers, et doivent aboutir à la publication de manuels modernes, imprimés sur place et diffusés au prix du marché local.

● **la définition de programmes d'aide à la publication de la littérature française du XXème siècle**

Le programme «Pouchkine» initié en 1989 en Union Soviétique et son équivalent «Salda», lancé en 1991 en Tchécoslovaquie, mettent en place une forme d'aide originale. Le soutien apporté à la publication des grands auteurs français du XXème siècle est effectué sous la forme de la prise en charge des droits d'auteur et du versement d'une subvention destinée à l'achat du

papier. Une soixantaine de contrats ont déjà été signés dans ce cadre avec les éditeurs soviétiques.

● **la relance de la coopération scientifique et technique**

Les échanges universitaires et post-universitaires ont été multipliés afin d'établir des liens durables entre la France et les pays de l'Europe de l'Est dans les disciplines les plus diverses : physique, astronomie, espace, sciences de la vie, biologie, agronomie, biochimie, informatique, matériaux nouveaux ...

Dans le domaine des sciences humaines et sociales, un **institut français de recherche interdisciplinaire** a été ouvert ces jours derniers à Prague, à la demande des autorités tchèques. Sa vocation est à la fois de former les chercheurs tchécoslovaques aux méthodes et aux théories contemporaines en sciences sociales, de constituer une communauté de chercheurs français spécialistes de l'Europe centrale et orientale et de servir de lien privilégié entre les milieux scientifiques des deux pays. Un **institut franco-allemand de recherche** a été créé à Berlin, qui associe des institutions françaises (le ministère des affaires étrangères, le Centre national de recherche scientifique, des universités) et les trois universités de Berlin. Sa vocation est de constituer un laboratoire mixte européen spécialisé dans l'étude comparative et pluridisciplinaire des sociétés contemporaines et de leurs évolutions.

● **l'essor de la coopération journalistique**

Cette coopération comporte un programme ambitieux de modernisation des agences de presse, grâce notamment à l'installation d'antennes de réception des images et des sons diffusés par satellites et à l'introduction de l'informatique.

Elle encourage les opérations de jumelage entre les écoles de journalisme françaises et celles des pays de l'Est, telles celles qui lient, depuis le mois de septembre 1990 l'école de journalisme de Lille et la faculté de Bucarest et depuis le mois de juin dernier le Centre de formation et de perfectionnement des journalistes à Paris et la faculté de journalisme de Prague.

Elle soutient les actions de formation permanente proposées aux journalistes, techniciens et gestionnaire de presse par les entreprises de presse françaises.

● **l'extension de la présence audiovisuelle et radiophonique française en Europe de l'Est**

Cette extension résulte de la fourniture d'images par Canal France International, de la diffusion de TV5 et de la Sept - qui sera bientôt remplacée par la chaîne culturelle franco-allemande - dans la plupart des pays d'Europe de l'Est. Elle est également le fait de la création de radios biculturelles sur la bande F.M. des principales capitales d'Europe centrale et orientale : Prague, Sofia, Moscou, Bucarest, Cracovie et Budapest.

2. L'affirmation de nouvelles priorités géographiques

La progression des crédits d'aide au développement (+213 millions de francs) bénéficiera en priorité à la coopération scientifique et technique définie :

- avec les pays du **Maghreb** (+149 millions de francs). Cette évolution marque un renversement de la tendance observée depuis plusieurs années dans ces pays, où les effectifs de coopération ont été très sensiblement réduits, passant en quelques années de plus de 6.000 personnes à moins de 600 ;

- avec ceux de **l'Asie du Sud-Est**, et en particulier le Cambodge, le Vietnam et le Laos (+ 24 millions de francs) ;

- avec les pays du **Proche et du Moyen Orient** (+ 23 millions de francs), et le Liban en particulier ;

- avec **l'Amérique latine**, enfin, dans le cadre de la célébration du «cinquième centenaire de la rencontre des deux mondes».

On ne peut, en ce domaine, que déplorer l'augmentation considérable du coût du transport des livres auparavant envoyés vers les pays lointains par bateau, et qui sont maintenant obligatoirement transportés par avion, ce coût pouvant atteindre la moitié du prix du livre. Cette obligation nouvelle risque de réduire la présence des livres d'édition française dans les librairies de ces pays.

B. LA RÉFORME DU DISPOSITIF D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

L'installation le 1er janvier 1991 de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 constitue le fait marquant de la politique de coopération culturelle et scientifique extérieure mise en oeuvre en 1991.

Depuis le mois de mai 1991, la direction de la Communication, qui met en oeuvre l'action audiovisuelle extérieure, et bénéficie de la progression budgétaire la plus importante en 1992 (+ 108 millions de francs), est en effet rattachée au ministère de la francophonie.

Le rapprochement, engagé en 1988, des réseaux de centres et d'instituts culturels du ministère des affaires étrangères et des alliances françaises, associations de droit local, fédérées au sein de l'Alliance française de Paris, se poursuit afin de renforcer la cohérence de la présence culturelle française à l'étranger.

1. L'installation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

a) Rappel des objectifs de la réforme

Votre rapporteur procèdera tout d'abord à un bref rappel des objectifs de la réforme du dispositif de l'enseignement français à l'étranger, à la lumière desquels celle-ci devra être appréciée.

Cette réforme a répondu à deux préoccupations :

● **centraliser la gestion des moyens affectés par l'Etat et les différents partenaires à cet enseignement au sein de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, établissement public administratif.**

Aux termes de la loi du 6 juillet 1990, le rôle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est double :

- elle gère les établissements placés en gestion directe, dépendant du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération, et peut associer, par convention, des établissements de droit local à l'exercice de ses missions de service public ;

- elle exerce un contrôle administratif et financier sur l'ensemble des établissements scolaires participant à l'enseignement français à l'étranger au bénéfice desquels elle assure : l'affectation des crédits de toute nature qu'elle reçoit de l'Etat ou d'autres personnes morales, publiques ou privées, françaises ou étrangères ; le choix, l'affectation et la gestion des agents titulaires de la fonction publique qui sont détachés auprès d'elle et qu'elle rémunère ; l'organisation des actions de formation continue des enseignants, titulaires ou non titulaires ; l'attribution des subventions de fonctionnement, d'équipement ou d'investissement ; le service des bourses accordées aux enfants français ou étrangers.

● assurer aux enseignants titulaires de l'éducation nationale recrutés localement une rémunération comparable à celle qu'ils percevraient en France

A cette fin, l'Etat a «pris en charge» la rémunération des personnels recrutés localement titulaires de l'éducation nationale. En vertu du décret n° 90-469 du 31 mai 1990 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement à l'étranger, il prononce désormais l'affectation de tous les enseignants titulaires exerçant dans les établissements d'enseignement à l'étranger et leur sert, en francs français, la rémunération qu'ils percevraient en France, à grade égal.

b) La mise en place de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

● Pour exercer ses missions, l'Agence a reçu depuis le 1er janvier 1991 tous les moyens affectés à l'enseignement français à l'étranger jusqu'alors dispersés entre plusieurs ministères et sur plusieurs titres ou chapitres budgétaires, à l'exception des crédits alloués à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie.

Les crédits jusqu'alors consacrés par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques et le ministère de la coopération au fonctionnement des établissements en gestion directe, à la rémunération des détachés budgétaires et au service d'indemnités aux personnels «détachés administratifs», ainsi que les subventions de fonctionnement versées aux établissements privés conventionnés, ont été transférés sur un chapitre nouveau (36-30) du titre III. Celui-ci intègre également l'équivalent des sommes jusqu'alors dépensées par les établissements scolaires à la rémunération des personnels résidents dont l'Agence assure désormais la rémunération. Les crédits correspondants atteindront 1,275 milliard de francs en 1992.

Les subventions d'investissement du titre VI, destinées à soutenir les projets immobiliers des écoles conventionnées ont également été transférées à l'Agence. Dix millions de francs sont inscrits à ce titre en autorisations de programme et en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 1992. L'Agence n'a pas, en revanche, la maîtrise des crédits d'investissements du titre V destinés aux établissements en gestion directe puisque la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ne pouvait être déléguée à un établissement public. Ces crédits atteignent 20 millions de francs en autorisations de programme et 25 millions de francs en crédits de paiement en 1992.

A l'exception de sa directrice et de l'agent comptable détachés par le ministère de l'économie et des finances, l'Agence ne bénéficie pas de personnel administratif propre.

Les agents des services compétents des ministères des affaires étrangères et de la coopération et du développement ont cependant été mis à sa disposition.

L'année 1991 a été marquée par la signature de conventions entre l'Agence et les établissements d'enseignement de droit local. En septembre 1991, 204 établissements avaient ainsi été associés à la mission de service public confiée à l'Agence.

Toutes les difficultés soulevées par la mise en place de cette Agence n'ont pas encore été surmontées : les négociations engagées par le service de la législation fiscale de la direction des français de l'étranger se poursuivent afin de régler, au cas par cas, les problèmes de double imposition ou de cumul des cotisations sociales qui peuvent encore se poser.

A la rentrée de septembre, l'Agence a affecté 154 nouveaux emplois d'enseignants, dont 69 postes d'expatriés et 85 postes de résidents. Cet effort sera cependant partiellement annulé par la suppression de 38 postes prévue à la rentrée 1992.

2. Des effets pervers qui avaient été soulignés

En dépit de la difficulté rencontrée à dresser un bilan d'une réforme, qui a profondément bouleversé le dispositif d'enseignement français à l'étranger, un an seulement après sa mise en oeuvre, votre rapporteur est malheureusement contraint d'observer que les craintes exprimées par la majorité sénatoriale lors

du vote de la loi du 6 juillet 1990 n'étaient pas dépourvues de fondement.

● Les établissements d'enseignement de droit local ont perdu la liberté de leur recrutement

La prise en charge par l'Etat du traitement garanti aux enseignants titulaires recrutés localement s'accompagne de la centralisation de leur recrutement.

Une carte scolaire détermine désormais le nombre d'enseignants «expatriés» et «résidents» qui sont affectés à chaque établissement scolaire, en fonction des effectifs scolarisés, des ressources humaines locales et des besoins pédagogiques. La responsabilité de son élaboration et de sa mise à jour annuelle incombe à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Les personnels «résidents» sont désormais nommés par le chef de poste diplomatique représentant l'Etat, sur proposition des établissements et après consultation de la commission consultative paritaire locale.

Les établissements scolaires ont donc perdu la liberté d'appréciation de leurs besoins en enseignants titulaires recrutés localement ainsi que la maîtrise de leur recrutement, au bénéfice probable de certaines organisations syndicales qui trouvent là un domaine supplémentaire où exercer le pouvoir et le contrôle qui devraient être l'apanage de l'Etat.

Qui plus est, il semblerait, d'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, que les dispositions du décret du 31 mai 1990 qui fixe les nouvelles modalités de rémunération des enseignants exerçant à l'étranger aient été détournées de leur objet.

Pour mettre fin au recrutement en France par les établissements de personnels qui seraient ensuite considérés comme des «recrutés locaux», l'article 2 du décret précité a défini la notion de «résident» qui désigne désormais les enseignants titulaires de l'éducation nationale recrutés localement.

Il dispose : *«Les personnels établis dans le pays depuis trois mois au moins et recrutés sur place sont dits «personnels résidents». Sont également dits «personnels résidents» les agents établis depuis moins de trois mois, qui pour suivre leur conjoint ont élu domicile dans le pays du conjoint».*

Cette définition devait donc théoriquement interdire le recrutement en France de personnels «résidents». Or, des contrats de

travail d'une durée de dix mois, conformes à un «contrat-type» élaboré par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, auraient permis à des enseignants recrutés en France et placés statutairement en disponibilité d'exercer durant l'année scolaire 1990-1991 dans certains établissements français à l'étranger et de réclamer en septembre 1991 la régularisation de leur situation administrative par un recrutement local en qualité de «résident», à laquelle ils pouvaient désormais prétendre.

● Les établissements d'enseignement conventionnés ont perdu la maîtrise de leur budget

Votre rapporteur avait souligné l'an dernier que la réforme de l'enseignement français à l'étranger constituait une **opération neutre pour le budget de l'Etat** si l'on exceptait le coût de l'extension aux personnels résidents des mesures de revalorisation de la condition enseignante.

La «prise en charge» par l'Etat de la rémunération de l'ensemble des personnels titulaires de l'Education nationale recrutés localement a été financée :

- par la suppression du bénéfice des dispositions du décret du 28 mars 1967 jusqu'alors applicable aux enseignants expatriés. Ce «décrochage» se traduit pour ces personnels par une perte de ressources qui peut atteindre, dans certains cas, jusqu'à 40% de leur rémunération antérieure ;

- par l'obligation faite aux établissements d'enseignement privés conventionnés de reverser à l'Etat les sommes qu'ils affectaient auparavant à la rémunération des enseignants titulaires qu'ils avaient recrutés sur place. Dans la pratique, ce remboursement s'effectue sous la forme, soit d'une participation à un fonds de concours créé à cet effet, soit de la déduction de ces sommes de la subvention budgétaire antérieurement versée à l'établissement, soit enfin d'une subrogation de l'établissement à l'Etat pour le versement de ces traitements.

Les revendications qu'ont fait naître parmi les personnels recrutés localement non titulaires de l'Education nationale, qui sont restés à l'écart de cette réforme, l'amélioration de la condition administrative et financière de leurs homologues titulaires, ont placé les établissements d'enseignement de droit local dans une situation délicate.

Certains d'entre eux ont été contraints d'accroître le montant des salaires versés à ces personnels, contribuant à augmenter ainsi le coût de leur fonctionnement.

Pour équilibrer leurs comptes, ils ont ainsi été amenés à procéder à des relèvements significatifs de leurs droits de scolarité.

● L'inflation des droits de scolarité observée à l'étranger est préoccupante

En dépit des propos rassurants tenus par le secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales lors de l'examen de la loi du 6 juillet 1990 par le Parlement, l'installation de l'Agence est accompagnée dans de nombreux pays, d'une augmentation importante des droits de scolarité versés par les parents d'élèves.

Cette évolution impose aux Français résidant à l'étranger qui souhaitent maintenir leurs enfants dans le dispositif scolaire français des sacrifices croissants, en raison de la stagnation des crédits budgétaires destinés à financer les bourses d'études qui leur sont servies.

Aucune mesure nouvelle n'est inscrite au projet de loi de finances pour 1992, pour tenter de compenser l'inflation des droits de scolarité par l'octroi de bourses d'études aux enfants scolarisés à l'étranger. Or, les crédits correspondants étaient déjà très largement insuffisants pour répondre à la demande.

La commission d'attribution des bourses, qui s'était réunie en juin 1990, avait déjà dû procéder à un abattement des crédits accordés dans soixante-dix postes diplomatiques, afin d'ajuster les demandes formulées aux possibilités budgétaires. En 1991, l'estimation des crédits correspondants aux demandes de bourses a encore progressé de 20 %, et traduit notamment une très forte progression des dossiers déposés à Beyrouth, à Abidjan ou à Sao Paulo. En juin 1991, les crédits attribués par la commission des bourses sont inférieurs de 16 % en moyenne aux besoins exprimés.

Cette inflation exerce par ailleurs un effet dissuasif sur la scolarisation des enfants de nationalité étrangère dans les établissements français et risque d'entraîner une régression progressive de la présence linguistique et culturelle française à l'étranger.

3. Permettre une plus large représentation des Sénateurs représentant les Français établis hors de France au sein du conseil d'administration de l'Agence

L'article L.O. 145 du code électoral dispose que l'exercice du mandat parlementaire est incompatible avec les fonctions de

président ou de membre du conseil d'administration d'un établissement public national.

Il prévoit cependant la possibilité d'une dérogation à la règle qu'il établit, dès lors que la représentation de parlementaires, au sein du conseil d'administration des établissements publics nationaux est expressément prévue par les lois ou les règlements qui les organisent.

Sur ce fondement et en vertu de l'article 6 de la loi du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, la représentation du Parlement est assurée au sein de son conseil d'administration par un député et un sénateur.

L'article L.O.145 interdit cependant une plus large représentation des sénateurs représentant les Français établis hors de France au sein de ce conseil d'administration. Il empêche en outre les parlementaires, membres du conseil d'administration en vertu de l'article 6 de la loi précitée, d'accéder à la présidence de ce conseil.

C'est la raison pour laquelle il convient de compléter l'article 6 de la loi du 6 juillet 1990 afin d'autoriser une plus large représentation des sénateurs représentant les Français de l'étranger au sein du Conseil d'administration de l'Agence et de leur permettre d'en assumer la présidence.

Il convient à cet effet d'inscrire à l'ordre du jour du Sénat la proposition de loi n° 207 (1990-1991) présentée par l'ensemble des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

4. La fermeture des établissements de la Direction de l'enseignement français en Allemagne (DEFA)

Le retrait progressif des troupes françaises stationnées en Allemagne pose un problème particulier, puisqu'il s'accompagne de la fermeture des établissements scolaires gérés par la Direction de l'enseignement français en Allemagne (DEFA) dépendant de l'Education nationale et créés pour scolariser les enfants de militaires français.

Les Allemands semblent *a priori* favorables au maintien du dispositif d'enseignement français existant. A Fribourg, où coexistent une école de la Direction de l'enseignement français en Allemagne et un lycée franco-allemand, les autorités allemandes (Land du Bad-Würtemberg, municipalité de Fribourg et rectorat) ont formulé une proposition qui tend à substituer une école française de

droit public allemand à l'école de la DEFA qui doit fermer ses portes à la rentrée de 1992.

Cette proposition semble d'autant plus intéressante que la partie allemande prendrait à sa charge le coût de fonctionnement de cette école et mettrait à sa disposition des locaux. Le projet pédagogique qui serait retenu s'ordonne autour d'un programme d'enseignement français dispensé en langue française, avec pour certaines disciplines une participation d'enseignants allemands rémunérés par le Land du Bad-Württemberg. Cette école pourrait, d'après les estimations fournies par l'association des parents d'élèves, scolariser entre 80 et 130 élèves.

Si séduisante qu'elle puisse paraître à première vue, la proposition allemande comporte cependant des risques non négligeables pour la partie française. Son statut de droit public allemand interdira à cette école de percevoir des droits de scolarité. Elle pourra recevoir des dons, mais ceux-ci ne pourront être réguliers. Si cette solution devait être retenue, la gratuité de cette école ferait très certainement naître des revendications de la part des parents d'élèves scolarisés dans les autres établissements français en Allemagne. Se poserait dès lors le problème du financement des établissements jusqu'alors payants : le Lycée de Munich, administré directement par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et les six écoles gérées par les associations de parents d'élèves. Trois autres établissements, les lycées franco-allemands de Fribourg et de Sarrebrück et l'école de Berlin sont déjà gratuits. La mise à disposition des locaux et la prise en charge du coût de fonctionnement par les autorités allemandes sont subordonnées à la mise à disposition par la partie française d'enseignants auprès de l'école de droit public allemand. Là encore, le précédent que pourrait constituer cette expérience impose réflexion.

Enfin, deux restrictions posées par les autorités allemandes contribuent à réduire assez sensiblement l'attrait de leur proposition : l'école maternelle serait totalement exclue de ce dispositif, qui ne concernerait que le primaire ; ne pourraient être scolarisés dans cette école que les enfants francophones définis par les autorités allemandes comme « les enfants dont le français constitue la langue maternelle ou qui parlent le français comme si cette langue était leur langue maternelle ».

Les autorités françaises, représentées par la Direction des affaires générales, internationales et de la coopération (DAGIC) du ministère de l'éducation nationale et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, se sont rendues en Allemagne le 14 novembre dernier pour examiner cette proposition avec les responsables allemands.

Une décision sera arrêtée dans les prochains jours. Les possibilités qui s'offrent à la partie française sont au nombre de trois. Répondre favorablement à la proposition des autorités allemandes en prenant cependant le risque de mettre en difficulté les autres établissements du réseau scolaire français en Allemagne. Créer une école de statut privé, gérée par les parents d'élèves et financée par le versement de droits de scolarité. Demander l'extension au primaire de la convention franco-allemande qui régit le Lycée de Fribourg : cette solution présente l'inconvénient d'une procédure d'agrément lourde ; elle ne pourra de surcroît entrer en application que lorsque des programmes d'enseignement franco-allemand adaptés au primaire auront été définis par une commission d'experts.

Un autre projet devra être suivi avec la plus grande attention. Le transfert de la capitale de l'Allemagne réunie à Berlin, qui s'accompagnera d'un déplacement des ambassades jusqu'à présent installées à Bonn, impose que l'on réfléchisse dès aujourd'hui à la création d'un grand lycée français à Berlin.

III . LA COHÉRENCE ET L'EFFICACITÉ DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES

La crise de la coopération culturelle, scientifique et technique définie hors des pays du champs, révélée par le «trou» de la D.G.R.C.S.T., n'est pas seulement financière.

Les économies consécutives à la «surprogrammation» ont bien souvent achevé de discréditer l'action de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques aux yeux de nos partenaires étrangers, en raison de la suspension ou de la suppression de la participation française aux programmes de coopération qui en sont résultées.

Mais, au delà des conditions critiquables dans lesquelles ont été engagés les crédits et de l'absence de contrôle de gestion, la crise financière a fait ressortir les difficultés rencontrées dans la définition et dans la mise en oeuvre de cette politique de coopération en raison du manque de coordination interministérielle. La création d'une structure de coordination de la politique de coopération culturelle et scientifique mise en oeuvre par les différents ministères paraît aujourd'hui s'imposer.

1. La définition et la mise en oeuvre de la politique de coopération française reposent sur une multiplicité d'intervenants

a) Les ministères compétents

Trois ministères et un ministère délégué interviennent, à titre principal, dans la définition de la politique de coopération :

- le **ministère de la coopération**, dans les pays «du champ», soit 13 pays situés en Afrique sub-saharienne pour la plupart ;

- le **ministère des affaires étrangères**, pour les autres pays ;

- le **ministère délégué à la francophonie**, qui est désormais compétent pour conduire l'action radiophonique et télévisuelle extérieure. La direction de la communication de la D.G.R.C.S.T. lui est rattachée et il dispose, «en tant que de besoin» des autres services de la D.G.R.C.S.T. ;

- le **ministère des finances**, par l'intermédiaire des protocoles ou des dons du Trésor. Entre 1986 et 1991, les dons du Trésor ont été multipliés par 6, passant de 200 millions de francs à 1,2 milliard de francs.

Les dons du Trésor sont le plus souvent accordés sans aucune concertation préalable. Ils contribuent trop souvent à désorganiser la coopération traditionnellement mise en oeuvre dans les pays bénéficiaires : leur montant est en général bien supérieur aux enveloppes que peut traditionnellement y consacrer la D.G.R.C.S.T. ; ils ne tiennent aucun compte des actions préalablement engagées dans le pays bénéficiaire ; leur suivi n'est pas assuré.

Un effort de coordination informelle a été engagé en 1991 : deux réunions de concertation entre le Directeur du Trésor et le Directeur Général des relations culturelles, scientifiques et techniques ont permis de sélectionner une douzaine de projets.

Cet effort est louable, mais reste insuffisant pour assurer la cohérence de la politique de coopération culturelle et scientifique.

b) La multiplication de structures d'intervention ad hoc

La nécessité d'accroître l'efficacité et la coordination des actions, particulièrement ressentie dans certains secteurs, a donné naissance à des organes d'intervention spécifiques.

On peut citer en exemple :

- **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger**, qui regroupe l'ensemble des moyens consacrés à cette action jusqu'alors dispersés entre plusieurs ministères. On remarquera cependant que l'on n'est pas allé, pour cet organisme, jusqu'au bout de la démarche entreprise. L'Agence est certes un établissement public administratif autonome. A l'exception de son directeur et de l'agent comptable détaché auprès d'elle, elle ne dispose pas cependant de personnel propre : les agents compétents du ministère de la coopération sont mis à sa disposition ;

- **la mission interministérielle de coordination pour l'Europe centrale et orientale (MICECO)**, qui n'a pour acte fondateur qu'une lettre de mission du Premier ministre ;

- **la «Fondation France-Pologne»**, présidée par M. de Chalendar et constituée sous la forme d'une association de la loi de 1901, a permis d'affecter 90 millions de francs à la coopération franco-polonaise en trois ans et de préserver ces crédits de la régulation budgétaire. L'absence de contrôleur financier au sein de son conseil d'administration est regrettable.

La multiplication de ces organismes, dont certains constituent des démembrements de l'administration, ne doit pas être poursuivie : elle restreint les capacités d'orientation de la politique de coopération par la D.G.R.C.S.T. Si la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger devait permettre de clarifier l'action conduite en ce domaine - c'était du moins son but -, elle a restreint la possibilité pour la D.G.R.C.S.T. d'encourager les synergies entre le dispositif scolaire français à l'étranger et le réseau des centres et des instituts culturels.

En ce sens, la déconcentration envisagée de l'Agence à Nantes ne pourra que contribuer à accroître cette difficulté. Elle risque par ailleurs de compromettre les contacts réguliers que cet établissement entretient avec les différents partenaires du réseau français d'enseignement à l'étranger (conseillers des ambassades, chefs d'établissements, enseignants), pour lesquels Paris reste un point de rencontre plus accessible.

2. Des actions de coopération de plus en plus complexes

Le passage d'une coopération de substitution, qui reposait pour l'essentiel sur la mise à disposition de coopérants français, à une coopération sur projet, qui s'ordonne autour de la notion de partenariat, s'est accompagné d'une diversification et d'une complexité croissantes des opérations mises en oeuvre.

Cette évolution impose parfois une redéfinition des priorités de la coopération culturelle, scientifique et technique dans certains pays. Pour ne prendre qu'un exemple, l'on peut craindre que l'affectation en Espagne de 80% des moyens de cette coopération au réseau d'établissements scolaires français ne s'exerce aux dépens des actions de coopération scientifique menées avec ce pays. Auquel cas, elle pourrait à terme conduire à l'éviction de la présence culturelle et scientifique française dans les prochaines années. Il paraît opportun de réfléchir à un éventuel redéploiement de notre coopération dans ce pays en concertation avec les autorités espagnoles.

3. Un instrument de coordination «mort-né» : le comité interministériel pour les relations culturelles extérieures (C.I.R.C.E.)

Créé par décret (n° 80-410 du 11 juin 1980), cet organe devait avoir pour mission *«de proposer, dans le cadre de la politique extérieure de la France, des priorités pour l'action du Gouvernement concernant les relations culturelles, scientifiques et techniques avec les pays étrangers»*.

Cette structure de concertation s'est réunie deux fois, en tout et pour tout. Sans doute faut-il rechercher dans le nombre trop élevé de ses membres les causes de son échec.

C'est la raison pour laquelle il ne paraît pas opportun de demander une réactivation de ce comité interministériel, dont le décret fondateur n'a pas été abrogé (1).

L'on pourrait en revanche suggérer que l'on s'inspire, pour la mise en place d'une structure de coordination de la coopération culturelle, scientifique et technique, de l'exemple fourni dans son domaine d'intervention par le Secrétariat général du comité interministériel pour les affaires de coopération économique européenne (S.G.C.I.), qui a fait la preuve de son efficacité.

(1) Ce décret figure en annexe au présent avis.

4. La définition d'outils adaptés aux particularités des actions de coopération

L'efficacité de la politique de coopération culturelle, scientifique et technique de la France suppose enfin que soient définis des outils adaptés à la mise en oeuvre de ces actions.

La rapidité d'intervention indispensable en ce domaine doit conduire à simplifier les procédures administratives et à substituer, dans certains cas, et sans retomber dans le travers de la «surprogrammation», un contrôle *a posteriori* aux contrôles préalables à l'engagement des dépenses. La généralisation du contrôle *a posteriori* ne sera cependant envisageable que lorsque la cohérence des projets aura été assurée préalablement par la structure de coordination interministérielle et que la gestion informatisée des engagements de crédits permettra d'assurer la compatibilité des ouvertures de crédits avec les financements disponibles.

La mise en oeuvre des actions de coopération, qui passe fréquemment par la définition d'un programme d'action pluriannuel, s'accommode mal du principe de l'annualité budgétaire.

Il conviendrait de définir un outil de gestion approprié aux actions de coopération internationale qui permette d'assurer les parties cocontractantes de la continuité de la participation française.

IV . L'ACTION DE L'ASSEMBLÉE INTERNATIONALE DES PARLEMENTAIRES DE LANGUE FRANÇAISE (A.I.P.L.F.)

1. Une Assemblée de parlementaires ayant en commun l'usage du français

L'Assemblée internationale des parlementaires de langue française a été créée à l'initiative du Président Léopold Sedar Senghor, qui souhaitait réunir, au sein d'une association interparlementaire, les parlements de tous les pays utilisant la langue française comme langue d'ouverture internationale.

Constituée à Luxembourg en mai 1967, cette association a été le précurseur de la communauté francophone, dont les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement constituent depuis

1986 la principale expression. L'article 2 de ses statuts lui a fixé pour objectif de «favoriser les initiatives de toute nature pour le rayonnement de la langue française».

L'action de l'A.I.P.L.F., dont le siège est à Paris, a été consacrée en France par la loi du 4 janvier 1988, modifiée, qui a reconnu sa vocation internationale, et lui a accordé, pour l'exercice de ses missions, les privilèges et les immunités dont bénéficient traditionnellement les organisations internationales.

Réunissant à l'origine vingt-trois sections, l'A.I.P.L.F. a progressivement étendu son influence dans toutes les régions du monde. Depuis la dernière Assemblée générale, qui s'est tenue à Ottawa au Québec, entre le 1er et le 5 septembre dernier, elle rassemble :

- trente-huit sections membres constituées au sein des Parlements des pays suivants : Andorre, Belgique (Communauté française), Brésil, Cameroun, Canada, Centrafrique, Comores, Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Egypte, France, Gabon, Jersey, Liban, Luxembourg, Mali, Maroc, Nouveau-Brunswick, Ontario, Québec, Ile Maurice, Monaco, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Suisse (représentation de la Fédération et des cantons de Genève et du Jura), Syrie, Togo, Tunisie, Vanuatu, Zaïre, Vietnam, Bénin, Madagascar, Haïti ;

- cinq sections associées composées de représentants de la Louisiane, du Maine et du Val d'Aoste, de la Bulgarie et de la Pologne.

L'Assemblée internationale des parlementaires de langue française a par ailleurs diversifié le champ de ses préoccupations. Sa compétence s'étend désormais aux actions de coopération et de développement, ainsi qu'aux problèmes sociaux rencontrés dans les différents pays. L'A.I.P.L.F. a notamment participé activement aux travaux des Nations Unies relatifs à la sécheresse au Sahel.

L'A.I.P.L.F. revendique désormais sa reconnaissance par les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement ayant en commun l'usage du français comme Assemblée parlementaire consultative de la communauté francophone internationale (Résolution n° 43 adoptée au cours de la XVII^e Assemblée générale de l'A.I.P.L.F.-Ottawa-1-5 septembre 1991).

A ce titre, elle souhaite :

- être consultée sur toute question étudiée par les organismes chargés du suivi des décisions arrêtées aux sommets ;

- qu'un rapport d'activité annuel lui soit remis par ces organismes, afin qu'elle puisse en débattre ;

- que les représentants des organismes émanant des sommets des chefs d'Etat et de gouvernement puissent être entendus par son Assemblée générale ou les commissions qui la composent ;

- pouvoir leur adresser tout avis ou recommandation qu'elle jugerait utile.

La résolution n° 10 du sommet de Dakar a reconnu solennellement l'A.I.P.L.F. comme seule organisation interparlementaire des pays francophones et a posé le principe d'information réciproque et de concertation entre les organes émanant des Sommets et de l'A.I.P.L.F. Une nouvelle résolution, adoptée au sommet de Chaillot, qui s'est tenu à Paris les 19, 20 et 21 novembre dernier confirme cette décision :

«Les Chefs d'Etat et de Gouvernement tiennent à reconnaître solennellement le rôle éminent que l'A.I.P.L.F., seule organisation interparlementaire des pays francophones, joue dans la construction et le développement de la francophonie. La représentation des parlements qu'elle constitue, l'influence qu'elle exerce sur l'opinion, ainsi que les actions de coopération qu'elle a menées, sont un élément important de stimulation pour le succès des projets décidés par les Sommets.

Aussi recommandent-ils de renforcer la concertation et l'information entre l'A.I.P.L.F. et les organes des Sommets. A cet effet, ils invitent le Conseil permanent de la francophonie à rencontrer l'A.I.P.L.F. en ses instances pour l'informer du suivi du sommet et pour intensifier le dialogue francophone».

2. La défense de la langue française

L'A.I.P.L.F. a adopté, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, au cours de sa XVIIème Assemblée générale, qui s'est tenue à Paris en juillet 1989, deux résolutions sur la défense de la langue française : la première est relative à l'utilisation du français dans les organisations internationales ; la deuxième tend à encourager le recours au français comme langue des techniques et des télécommunications.

Votre rapporteur, qui est également rapporteur de la commission des affaires culturelles de l'A.I.P.L.F. a dressé un premier bilan de l'application de ces résolutions au cours de la réunion de la commission des affaires culturelles qui s'est tenue à Bangui, les 25 et

26 mars 1991, puis devant la XVIIIème Assemblée générale de l'A.I.P.L.F., réunie à Ottawa en septembre dernier.

Les modalités d'application des résolutions relatives à l'usage de la langue française ont été définies par le Secrétariat général de A.I.P.L.F. et le bureau de sa commission des affaires culturelles. Il a été décidé de recourir à tous les moyens nécessaires pour sensibiliser les milieux concernés et attirer leur attention sur l'application effective de ces résolutions.

Des contacts ont ainsi été établis avec le comité international du suivi des Sommets francophones, le comité du suivi du colloque qui s'est tenu à Paris en juin 1987 sur le français dans les organisations internationales, avec certains ministères français et avec de nombreuses institutions ou organismes. La commission des affaires culturelles de la section française s'est attachée en particulier à agir auprès du groupe francophone des représentants de délégations à l'UNESCO.

a) L'utilisation du français dans les organisations internationales

A l'ONU, force est de constater, pour s'en féliciter, une certaine amélioration de la situation du français.

Bien que cette langue bénéficie, au même titre que l'anglais, du statut de langue officielle et de langue de travail de cette organisation internationale, la parité de principe n'est cependant toujours pas respectée dans les faits.

L'amélioration constatée est davantage le fait d'initiatives individuelles que le résultat d'une évolution favorable des effectifs des services de traduction ou d'interprétariat.

Le français continue d'être à l'ONU une «langue de traduction» plus qu'«une langue de création». La réduction des effectifs du Secrétariat général votée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1986 a aggravé les difficultés rencontrées par les services de traduction et d'interprétariat en français. Le premier est contraint de recourir dans une proportion accrue à «l'autorévision» de ses travaux et éprouve des difficultés croissantes à respecter les délais de traduction imposés par le principe de distribution simultanée des documents dans les différentes langues. La réduction qui a atteint les effectifs du second a restreint de façon significative les possibilités d'interprétariat en langue française pour les consultations officieuses et a même contraint à établir des priorités pour l'interprétariat des réunions officielles.

Il faut souligner cependant l'action du Groupe des ambassadeurs francophones auprès de l'ONU à New-York qui, sous la direction efficace et dynamique de son Président S.E.M. Bagdeni Adeito Nzengeya, représentant permanent du Zaïre, n'épargne aucun effort pour faire respecter dans la réalité quotidienne l'égalité de principe des deux langues de travail de l'ONU. C'est à lui que revient l'initiative des résolutions tendant à assurer «l'égalité des langues» officielles au sein de l'organisation et relative aux «langues de travail du secrétariat et à la formation linguistique» (Résolution 43/224 D du 21 décembre 1988).

Cette action a été encouragée par le secrétaire général de l'ONU, S.E.M. Javier Perez de Cuellar qui n'a cessé d'inviter les fonctionnaires francophones du secrétariat à utiliser le français dans l'exercice de leurs fonctions.

On peut encore citer en exemple la contribution du nouveau directeur général de l'organisation mondiale de la santé, le Dr Nakajima, japonais francophone, qui s'exprime généralement en français et a donné des instructions pour que les publications scientifiques et les communiqués de presse soient publiés simultanément en anglais et en français ou celle de M. Othmane Lahlou, de nationalité marocaine, qui depuis très longtemps mène un combat courageux et sans relâche pour maintenir l'emploi de notre langue au sein d'une organisation internationale d'ingénieurs, dont il assume actuellement la présidence.

Il convient cependant de regretter la précarité du français à l'UNESCO, dont le siège est à Paris et auprès de laquelle l'importance et le poids relatif des délégations francophones sont pourtant particulièrement élevés.

Le groupe francophone, seul groupe linguistique constitué, ne bénéficie pas d'une reconnaissance officielle en ce sens qu'il n'est prévu par aucun règlement intérieur à l'organisation mais, il dispose d'un poids politique et d'une influence non négligeables. Par la combativité de ses membres, il essaie de faire prévaloir l'emploi du français dans les réunions de l'organisation.

Le groupe s'est récemment élevé contre l'hégémonie de l'anglais observée dans la diffusion des documents officiels et plusieurs fonctionnaires francophones ont suggéré de les renvoyer à leurs destinataires, certains menaçant de se mettre en grève si la situation du français ne s'améliorait pas.

Aux doléances du groupe francophone, le directeur général de l'UNESCO, M. Federico MAYOR, a répondu récemment

que l'emploi du français dans l'organisation était une tradition, mais n'était pas inscrit dans l'acte constitutif de l'UNESCO.

Votre rapporteur ne peut que s'étonner de cette réponse : en toute logique, l'UNESCO qui est une institution spécialisée de l'ONU, devrait se conformer à la même réglementation.

En définitive, si la situation du français dans les organismes des Nations Unies est préoccupante, elle n'est pas aussi critique que certains se plaisent à la décrire. Pour l'avenir, les francophones de l'ONU - tant les diplomates que les fonctionnaires du secrétariat - disposent d'atouts importants en raison de l'augmentation considérable du nombre des Etats francophones qui y sont représentés, de l'action continue menée par le groupe des ambassadeurs francophones en faveur de l'utilisation de la langue française. On peut se féliciter de l'élection de M. Boutros-Ghali, comme Secrétaire général de l'organisation des Nations Unies : nul doute que ce francophone saura poursuivre, à compter du mois de janvier, l'entreprise engagée par son prédécesseur, M. Javier Perez de Cuellar, en faveur de la défense du français.

b) Le français, langue des techniques et des télécommunications

L'application de la résolution relative au français, langue des techniques et des télécommunications s'est révélée plus délicate.

Comme l'a en effet indiqué M. Alain Decaux au forum de la communication scientifique et technique qui s'est tenu à son initiative à la Villette en janvier 1990, tout se passe comme s'il existait un «Yalta linguistique» réservant au français l'expression de la culture et à l'anglais l'expression de la science.

Au cours de ce forum, M. Alain Decaux, alors ministre délégué à la francophonie, a rappelé les dispositions qui contribuaient déjà la promotion d'une science francophone : aides financières à la traduction décidées par le sommet de Dakar et gérées par l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.) ; création des «cahiers de la recherche francophone», à la suite de l'affaire de l'Institut Pasteur ; mise en place de banque de données ; encouragement à la vulgarisation scientifique par les médias audiovisuels, grâce à la création de l'Agence Jules Verne.

Il s'est engagé à faire en sorte que les ministres de l'enseignement et de la recherche prennent en considération la rédaction des articles primaires en français, ainsi que des manuels d'enseignement et des articles de vulgarisation dans l'évaluation et la notation des chercheurs des établissements

publics et des universitaires, et à demander à toutes les autorités gouvernementales de refuser leur parrainage et l'octroi d'aides publiques à toute manifestation dans laquelle le français serait proscrit comme langue de travail.

En dépit de la détermination affichée par le précédent ministre délégué à la francophonie, l'on a encore pu observer l'organisation en France de colloques internationaux auxquels participaient les représentants d'organismes publics de recherche, et au cours desquels l'usage du français était interdit.

C'est la raison pour laquelle, à l'initiative du Président délégué de la section française, M. Pierre-André Wiltzer, le Bureau international de l'A.I.P.L.F. réuni à Tunis en juillet 1991 a adopté une nouvelle résolution aux termes de laquelle *«aucune caution officielle ni à fortiori, aucune aide publique, financière, technique ou autre ne serait (plus) accordée à toute manifestation qui exclurait le français comme langue de travail»*.

Il faut en revanche se féliciter d'initiatives qui contribuent heureusement à promouvoir le français dans les sciences. On peut notamment citer le cas du rapport sur la diffusion en français des sciences de la vie présenté en octobre 1989 par le professeur Jean-Charles Sournia, membre de l'Académie de médecine au ministre de la santé et au ministre délégué à la francophonie, ou du rapport sur l'utilisation du français dans la filière électronique confié à un groupe de consultants privés.

L'action des commissions de terminologie contribue concrètement à faire progresser le français, langue scientifique. Un lexique des néologismes économiques et financiers, publié au journal officiel du 31 janvier 1991, après avoir reçu l'approbation de l'Académie française, du Conseil international de la langue française, et de la Délégation générale à la langue française, consacre l'usage obligatoire dans les documents officiels et les ouvrages d'enseignement d'un certain nombre d'expressions ou de termes économiques qui ont été pour la plupart traduits de mots étrangers.

Il invite à remplacer par exemple les expressions «back-office» par «post-marché», «joint-venture» par «coentreprise», «revolving credit» par «crédit paiement», «in substance defeasance» par «désendettement de fait».

3. La création d'une chaîne francophone TV5-Afrique

Votre rapporteur est l'auteur d'un rapport sur «Afrique et télévision : perspectives de développement de TV5 sur l'Afrique», présenté, au nom de la commission internationale de l'A.I.P.L.F., lors de la dernière Assemblée générale qui s'est tenue à Ottawa en septembre dernier.

L'idée de créer une chaîne multilatérale de télévision en Afrique est presque contemporaine de la création de TV5-Europe : elle avait été admise lors du premier sommet des chefs d'Etats francophones qui s'est réuni à Versailles en février 1986.

Une étude de faisabilité sur l'extension de TV5 en Afrique, mais également aux Caraïbes, au Moyen-Orient et aux Etats-Unis, a été demandée lors du deuxième sommet des chefs d'Etats francophones (Québec, septembre 1987). Cette étude aurait dû conduire, en théorie, à inscrire la décision d'extension de la chaîne multilatérale à l'ordre du jour du troisième sommet (Dakar, mai 1989).

Un rapport, rédigé conjointement par les responsables de Satellimages et du Consortium de télévision Québec-Canada «TV5 : pour une présence de la télévision de la francophonie en Afrique», a été rendu public en mars 1989. Il recommandait la création d'une chaîne africaine constituée d'une reprise partielle du programme de TV5-Europe, enrichi de productions africaines (fournies par l'intermédiaire du Conseil international des radios et télévisions d'expression francophones), et prévoyait des décrochages locaux pour les journaux télévisés des télévisions nationales.

Il soulignait toutefois que cette solution était conditionnée par une entente, pour la transmission des images par satellite, avec Canal France International.

Le programme de TV5-Afrique pouvait être, soit repris par les télévisions nationales, soit diffusé intégralement par le biais d'un canal hertzien spécifique.

La solution préconisée était donc proche de celle d'une banque de programme et pouvait paraître redondante avec Canal France International, instrument français de la coopération bilatérale dans le domaine audiovisuel. En outre, les coûts techniques avaient été sous-évalués par ce rapport.

Aucune décision ne fut en conséquence arrêtée à Dakar.

L'avenir de cette chaîne parut ensuite compromis par les conclusions du rapport Decaux qui envisageaient, parmi d'autres hypothèses, le retrait de la participation française de la chaîne TV5-Europe, en raison de la médiocrité de ses programmes et de la faiblesse de son audience.

Les critiques formulées par l'ancien ministre délégué à la Francophonie ont conduit les responsables de TV5-Europe à modifier les structures juridiques de la chaîne et à améliorer sa programmation. TV5-Europe a été transformée en société anonyme en mai 1990. Une nouvelle grille de programme, structurée autour de «rendez-vous» quotidiens a permis d'améliorer l'image de la chaîne. En outre, le budget de TV5-Europe a bénéficié en 1991 d'une augmentation substantielle (35 %) : il s'établit désormais à un total de 143 millions de francs.

Le projet de TV5-Afrique a été remis à l'ordre du jour par la deuxième conférence des ministres de la culture de l'espace francophone qui s'est tenue à Liège les 5 et 6 novembre 1990, les délégués de l'Afrique noire francophone ayant émis le voeu que TV5 soit retransmise au sud du Sahara.

Une nouvelle étude a été confiée à un groupe de travail constitué autour des responsables de TV5-Europe et de TV5-Québec-Canada, MM. Patrick Imhaus et James Baer.

Cette étude s'est fondée sur une enquête réalisée auprès des télévisions africaines par le Conseil international des radios et télévisions d'expression francophone (CIRTEF), une série sur les entretiens qu'ils ont pu avoir au cours de différentes missions avec des professionnels et des hommes politiques africains, ainsi que sur une étude de faisabilité confiée à un cabinet de consultants extérieur.

Elle devait contribuer à mettre en relief les avantages et les inconvénients que comportaient respectivement les quatre hypothèses de travail retenues :

- l'ouverture de Canal France International (CFI) aux partenaires de la France, et l'abandon simultané du projet TV5 -Afrique,

- la création d'un module spécifique TV5-Afrique par la chaîne européenne, qui serait repris par les télévisions africaines,

- la diffusion de TV5-Europe sur l'Afrique,

- la création d'une chaîne TV5-Afrique dotée d'un programme propre.

Les experts n'ont remis leurs conclusions qu'à la veille du sommet de Chaillot, le 18 novembre dernier.

L'Assemblée générale de l'A.I.P.L.F. avait, en septembre dernier, réaffirmé que la création d'une chaîne spécifique TV5-Afrique constituait un objectif à atteindre. Elle a néanmoins souligné que ce but ne pouvait être atteint que par étapes successives, en raison des difficultés de financement qu'il ne manquerait pas de soulever, notamment pour la partie française qui finance également Canal France International, de la faiblesse relative des productions audiovisuelles africaines et de la complexité qui résulterait de la mise en place d'une gestion pluraliste de la chaîne multilatérale francophone.

L'extension de la diffusion de TV5-Europe sur l'Afrique, décidée par le Sommet de Chaillot et considérée comme une première étape sur la voie de la création d'une chaîne multilatérale francophone en Afrique lui donne ainsi satisfaction.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de **M. Maurice Schumann**, président, la commission a examiné, au cours d'une séance tenue le 20 novembre 1991, le rapport pour avis de **M. Jean Delaneau**, sur les crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits au projet de loi de finances pour 1992.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Hubert Durand-Chastel a rappelé les raisons qui avaient conduit la majorité des sénateurs représentant les Français établis hors de France à s'opposer à la réforme de l'enseignement français à l'étranger. Il a notamment regretté la centralisation de la gestion des établissements, qui résulte de la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et ne favorise pas la prise en considération de la diversité des situations rencontrées hors de France, et il a dénoncé les effets pervers de la «fonctionnarisation» des enseignants titulaires d'un diplôme de l'Éducation nationale résidant à l'étranger. Il a dénoncé l'insuffisance des crédits de bourses de scolarité octroyés aux enfants de nationalité française résidant à l'étranger, en soulignant que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger n'y consacrait que 6,6% de son budget alors qu'elle avait pour mission première de permettre la scolarisation dans ces établissements des enfants des Français établis hors de France. Il a souhaité que les enseignants recrutés localement et non titulaires de l'Éducation nationale, qui sont restés en marge de la réforme, puissent bénéficier de la sécurité sociale française. Il a enfin souligné les problèmes que poserait la délocalisation éventuelle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger à Nantes.

M. Jacques Habert a précisé l'économie de la réforme de l'enseignement français à l'étranger. Il a indiqué que la «prise en charge» par l'Etat des traitements versés à l'ensemble des personnels titulaires de l'Éducation nationale recrutés localement s'accompagnait en réalité d'une obligation de remboursement des sommes correspondantes imposée aux établissements scolaires, sous la forme, soit d'une participation à un fonds de concours créé à cet effet, soit de la déduction de ces sommes de la subvention qui leur était antérieurement versée par les ministères des affaires étrangères ou de la coopération, soit d'une subrogation des établissements à l'Etat pour le versement de ces traitements. Il a dénoncé les effets

pervers qui en résultaient dans certains pays, où les établissements, qui n'ont plus la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, sont contraints, pour équilibrer leurs comptes, de procéder à des relèvements significatifs des droits de scolarité. Il a enfin indiqué que l'amélioration de la condition des «résidents» réalisée par la réforme des modalités de rémunération des enseignants français à l'étranger avait fait naître des revendications parmi les personnels recrutés localement et non titulaires de l'Éducation nationale, qui en avaient été exclus.

M. Pierre Laffitte a rappelé qu'il avait suggéré qu'une banque de données soit constituée pour centraliser les informations et les rapports élaborés par les postes diplomatiques à l'étranger. Il a indiqué que les collectivités territoriales constituaient désormais de nouveaux acteurs de la politique de coopération scientifique et culturelle et a cité en exemple l'établissement de relations scientifiques et technologiques entre la région Provence-Côte d'azur et l'Etat d'Israël.

M. Maurice Schumann, président, a suggéré que l'on s'inspire, pour la définition d'une structure de coordination interministérielle, de l'exemple fourni dans son domaine d'intervention par le Secrétariat général du comité interministériel pour les affaires de coopération économiques européennes (S.G.C.I.) qui a fait la preuve de son efficacité.

A l'issue de ce débat, la commission a, sur la proposition de son rapporteur pour avis, **donné un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits au projet de loi de finances pour 1992.**

*

* *

Annexe

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Décret n° 80-410 du 11 juin 1980 instituant le comité interministériel pour les relations culturelles extérieures.

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères,

Décrète :

Art. 1^{er}. — Il est institué un comité interministériel pour les relations culturelles extérieures.

Ce comité a pour objet de proposer, dans le cadre de la politique extérieure de la France, des priorités pour l'action du Gouvernement concernant les relations culturelles, scientifiques et techniques avec les pays étrangers. A ce titre, il examine les programmes et veille à ce que l'ensemble des échanges culturels, scientifiques et techniques bénéficiant d'une aide ou d'un financement public s'exécute conformément aux orientations définies par le Gouvernement.

Art. 2. — Le comité interministériel pour les relations culturelles extérieures est présidé par le Premier ministre.

En sont membres de droit :

- le ministre des affaires étrangères, vice-président ;
- le ministre de la coopération ;
- le ministre de l'éducation ;
- le ministre des universités ;
- le ministre de la santé et de la sécurité sociale ;
- le ministre de l'agriculture ;
- le ministre de l'industrie ;
- le ministre du commerce extérieur ;
- le ministre de la culture et de la communication ;
- le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Recherche).

Le Premier ministre appelle à participer au comité les ministres intéressés, le cas échéant, par les points inscrits à l'ordre du jour, notamment le ministre de l'économie, le ministre du budget, le ministre de l'environnement et du cadre de vie, le ministre des transports, le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs et le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications et à la télédiffusion.

Art. 3. — Le comité se réunit au moins deux fois par an. Son secrétariat est assuré par le secrétariat général du Gouvernement.

Art. 4. — Un groupe permanent, composé des représentants des ministres visés à l'article 2, se réunit tous les trois mois, sous la présidence du directeur général des relations culturelles du ministère des affaires étrangères, pour préparer les délibérations du comité.

Art. 5. — Le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 11 juin 1980.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
RAYMOND BARRE.

Le ministre des affaires étrangères,
JEAN FRANÇOIS-PONCET.