

N° 102

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Par M. Joël BOURDIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, *secrétaires* ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Schosteck, René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 581, 582 et T.A. 66.

Sénat : 100, 101 (annexe n° 1) et 104 (tome II) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	3
I. UN BUDGET ASSAINI EN PRELUDE A UNE REFORME D'ENSEMBLE	5
A. UN BUDGET ASSAINI	5
1. Une indéniable progression d'ensemble	5
2. Des annulations de crédits sévères en 1993	7
3. La surprogrammation en voie d'extinction	8
B. LE PRELUDE A UNE REFORME D'ENSEMBLE	9
II. L'ENSEIGNEMENT ET LA COMMUNICATION TELEVISUELLE A L'ETRANGER, TENDANCES ET EVOLUTIONS	11
A. LE DEVENIR DE L'AGENCE DE L'ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS À L'ETRANGER	11
1. Des éléments satisfaisants	12
2. Les disparités de rémunération du corps professoral ...	13
3. L'inflation des frais de scolarité	15
4. La question de l'avenir de la Direction de l'enseignement du français en Allemagne (DEFA)	17
5. Les projets de réforme	18
6. Les efforts du projet de loi de finances pour 1994	19
B. LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE EXTERIEURE DE LA FRANCE	20
1. Canal France International (CFI)	21
2. TV5 Europe : une consolidation des activités	23
EXAMEN EN COMMISSION	27
CONCLUSION	28

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport est le premier que j'aurai l'honneur de présenter, en séance publique, depuis que j'ai succédé à notre excellent collègue Jean Delaneau dans les fonctions de rapporteur pour avis des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques. Ses conseils et ses avis éclairés me sont toujours précieux.

Le projet de budget pour 1994 apporte enfin une réponse aux observations qu'il a émises ces dernières années, au nom de notre commission, sur les évolutions parfois préoccupantes des crédits qui concernent, au premier chef, le rayonnement culturel de la France à l'étranger.

Le projet de budget procède donc à la remise à jour des moyens financiers disponibles nécessaires avant la mise en service des réformes d'ensemble qui devraient intervenir au cours de l'année 1994 et marquer d'un sceau durable l'action du ministère des affaires étrangères et de sa Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques au cours des prochaines années.

Mais l'examen des crédits pour 1994 donnera également lieu à un examen plus approfondi sur les thèmes de l'enseignement français à l'étranger et de l'action télévisuelle extérieure de la France.

*

*

*

I. UN BUDGET ASSAINI EN PRELUDE A UNE REFORME D'ENSEMBLE

Le projet de budget pour 1994 intervient à la suite d'une importante régulation budgétaire en 1993. Il s'efforce de mettre fin aux dérives constatées antérieurement et consécutives aux surprogrammations sur les engagements des services extérieurs en matière de soutien aux projets de coopération. Il apporte donc un socle financier assaini aux réformes institutionnelles prévues pour 1994.

A. UN BUDGET ASSAINI

Le budget de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) pour 1994 fait apparaître une indéniable progression qui intervient après un sévère effort de régulation en 1993. Il répond à une volonté de mettre fin à la surprogrammation.

1. Une indéniable progression d'ensemble

a) La progression générale

Les crédits de la Direction inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994 s'élèveront à 5,141 milliards de francs. Ils se situent en progression de 2,4 % par rapport aux moyens réellement disponibles en 1993 après le vote du collectif budgétaire du 22 juin dernier. Cette progression est légèrement supérieure à celle des charges du budget général (1,1 %).

La majeure partie de ces crédits sont des crédits d'intervention en section de fonctionnement recensés au chapitre 42-10 intitulé « Action culturelle et aide au développement » : si l'on écarte de ces crédits les 67 millions de francs dévolus à l'exécution des décisions du sommet francophone de l'île Maurice, en octobre dernier, ce sont près de 3,1 milliards de francs qui financeront, en 1994, les subventions au titre de l'aide culturelle.

L'augmentation est de 1,4 % par rapport au montant de 3,04 milliards de francs tel qu'il résultait de la gestion effective en 1993.

b) Les mesures nouvelles

Les mesures nouvelles prévues en 1994 portent essentiellement sur les points suivants :

● S'agissant de **l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** : le budget de fonctionnement de l'Agence est majoré de 25 millions de francs pour tenir compte de l'évolution des rémunérations publiques, de la revalorisation des bourses de scolarisation allouées aux enfants français et de la création de 12 emplois pour la scolarisation élémentaire et pré-élémentaire à Berlin.

Par ailleurs, 3 millions de francs seront consacrés à l'élaboration d'une méthode d'enseignement de la langue française par des moyens audiovisuels.

● **L'audiovisuel extérieur** se verra affecter 33,5 millions de francs de mesures nouvelles, dont 28 millions de francs pour Radio France Internationale, 4 millions de francs pour TV5 et 1,5 million de francs pour Canal France International (CFI).

● **Géographiquement**, deux priorités ont été mises en avant en 1994 dans le choix des mesures nouvelles :

- le programme de coopération éducative avec le Maroc est renforcé par une mesure nouvelle de 10 millions de francs ;

- la coopération culturelle avec le Liban et avec les pays de la péninsule indochinoise est dotée de 8 millions de francs de mesures nouvelles.

● En ce qui concerne les crédits d'investissement, on notera une forte progression des autorisations de programme destinées à financer des programmes de travaux sur les écoles françaises à l'étranger qui passent de 18 millions de francs en 1993 à 102 millions de francs en 1994. Il s'agit de financer la réinstallation du lycée français de Francfort et de l'école française d'Ankara ainsi que d'effectuer des travaux de sécurité au lycée de Londres et de rénover divers établissements à Tunis.

Par ailleurs, les *Alliances françaises* connaissent un doublement des subventions d'investissement qui leur sont réservées

qui passeront de 5 millions de francs en 1993 à 10 millions de francs en 1994.

2. Des annulations de crédits sévères en 1993

Les augmentations de crédits prévues pour 1994 interviennent après que les annulations de crédit résultant des arrêtés d'annulation des 3 février et 10 mai 1993, eurent entraîné de sévères restrictions au détriment de la coopération culturelle, scientifique et technique.

Ces annulations de crédit ont porté au total sur 482 millions de francs alors que les crédits prévus en loi de finances initiale pour 1993 s'élevaient à 5,49 milliards de francs : la réduction a donc porté sur 8,8 % des crédits inscrits, à l'origine, dans la loi de finances pour 1993.

Si l'on procède à une analyse sectorielle, il en ressort que les crédits d'intervention, inscrits au chapitre 42-10 précité, ont été les plus touchés puisque la ponction a été de 436 millions de francs, soit 12,4 % de la dotation initiale. Les crédits relatifs à l'enseignement français à l'étranger ont été diminué de 36 millions de francs, soit environ 2,6 % de la dotation initiale.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ANNULATIONS DE CRÉDITS EN 1993

(en millions de francs)

Zone géographique	Crédits programmés LFI 1993	Annulations de crédits	
		en montant	en %
Europe occidentale	222	16	7,20
Europe de l'Est	465	64	13,70
Proche et Moyen Orient	223	21	9,40
Afrique du Nord	725	109	15,00
Autres pays africains	116	17	14,60
Indochine	133	-	-
Autres pays d'Asie	267	34	12,70
Amérique du Nord	75	6	8,00
Amérique latine	182	22	12,10
TOTAL	2.408	292	12,12

L'analyse géographique des annulations de crédits montre que les secteurs les plus touchés sont les pays d'Afrique -y compris l'Afrique du Nord (-14,6 %)- ainsi que les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est (-13,7 %). En revanche, la péninsule indochinoise ainsi que le Proche et le Moyen Orient ont été relativement épargnés.

Les gestionnaires budgétaires ont naturellement tendance à faire porter les gels qui leur sont imposés par la Direction du Budget sur les crédits d'intervention qui n'ont pas d'incidences directes sur le fonctionnement des services.

La Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques est particulièrement frappée chaque année puisqu'elle gère une fraction non négligeable des subventions relevant du ministère des affaires étrangères. Il serait souhaitable pour l'avenir que les corrections qui affectent en cours de gestion le budget de la Direction soient plus limitées en volume.

3. La surprogrammation en voie d'extinction

La surprogrammation est une difficulté de gestion récurrente de la DGRCSST.

La surprogrammation se définit comme la différence entre les engagements souscrits par la Direction à l'égard de nos partenaires étrangers, dans le cadre, notamment, des commissions mixtes, et les dotations prévisionnelles inscrites en loi de finances initiale.

Mon prédécesseur, M. Jean Delaneau, s'est longtemps élevé, avec la pertinence de vue qui le caractérise, contre les aspects nuisibles de la surprogrammation qui est souvent le résultat de l'incapacité technique des responsables financiers à vérifier si les engagements de dépenses du ministère sont compatibles avec les crédits disponibles pour leur financement.

Si la surprogrammation peut dans une certaine mesure être justifiée par la nécessité de tenir compte des aléas dans la réalisation de projets, elle ne devrait pas excéder des proportions raisonnables. Or, tel n'était plus le cas depuis des années, puisque l'écart entre engagement et prévisions budgétaires avait atteint jusqu'à 655 millions de francs en 1989.

Le ministère a engagé depuis une politique visant à limiter l'usage de la surprogrammation : le taux de surprogrammation a été revu à la baisse ; divers outils de contrôle

de gestion en matière de suivi et d'exécution ont été mis en place ; enfin, des normes nouvelles ont été édictées pour éviter le transfert des moyens d'un projet ayant échoué sur un autre projet et pour favoriser la recherche du moindre coût.

A vrai dire, les annulations de crédit en cours de gestion rendaient d'autant plus nécessaire une meilleure maîtrise de l'usage de la surprogrammation.

Les résultats semblent confirmer l'efficacité des nouvelles disciplines imposées. Le montant du décalage de surprogrammation n'a pas dépassé 142 millions de francs en 1993 ; le niveau de l'anticipation des engagements en fin d'année, qui s'élevait à 41 millions de francs en 1990, est devenu nul sur les exercices 1991 et 1992.

Votre rapporteur se félicite de l'effort de rationalisation engagé depuis quelques années qui débouche sur un assainissement financier de la situation des crédits gérés par la DGRCSST.

B. LE PRELUDE A UNE REFORME D'ENSEMBLE

• Dès son arrivée, M. Alain Juppé a souhaité qu'une réflexion d'ensemble soit entreprise sur l'organisation et le fonctionnement du «Quai d'Orsay» dont on a parfois pu penser qu'il traversait une forme de malaise, soit en raison de certains dysfonctionnements, soit en raison de la difficulté de trouver son identité dans un monde où la diplomatie apparaît souvent de plus en plus personnalisée.

En avril 1993, une mission de réflexion et de proposition a été confiée à M. Jean Picq, conseiller-maître à la Cour des Comptes, entouré d'une commission composée de six diplomates et de quatre personnalités extérieures.

Sur la base de ce rapport, non public, M. Alain Juppé a réuni le 2 septembre dernier à Paris plus de 150 ambassadeurs pour leur faire part de ses projets de réforme.

Les objectifs de la réforme administrative entreprise par M. Alain Juppé ne pourront manquer d'influer sur l'avenir de la DGRCSST : il s'agit en effet de «redynamiser» le département ministériel en remobilisant les agents par une meilleure information des ambassadeurs et une coordination renforcée entre les services. L'accent est mis également sur la nécessité de

conserver au Quai d'Orsay un recrutement de haut niveau et d'améliorer la formation, notamment linguistique.

Cette réforme, sur le plan administratif, se traduit par la création de deux postes de secrétaires généraux adjoints auprès du secrétaire général du Quai d'Orsay, chargés respectivement des affaires politiques et de sécurité d'une part, et des affaires européennes et économiques d'autre part.

● Le cas de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques a été réservé à la fin de cette année. Des conclusions doivent être présentées par la Direction elle-même.

Deux mesures ont, d'ores et déjà, été prises par le nouveau Gouvernement.

- D'une part, M. Jean-David Levitte, ministre plénipotentiaire, a été nommé directeur, au Conseil des ministres du 22 septembre dernier.

- D'autre part, les moyens de la *Mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale* (MICECO) devraient être réintégrés au sein de la Direction générale. Pour l'avenir, les projets de coopération avec les pays de l'Est seront directement présentés par la DGRCSST à un «comité de pilotage» présidé par le ministre des affaires européennes.

La MICECO avait été créée en 1990 pour coordonner les actions en faveur des nouveaux Etats d'Europe de l'Est. En dépit d'une vocation interministérielle qui justifiait son statut particulier, son existence n'a pas empêché l'apparition de structures autonomes chargées de la question des relations avec les pays de l'Est au sein des différents ministères. En outre, la séparation institutionnelle entre la MICECO, chargée en principe d'instruire et d'approuver les projets de coopération avec les pays de l'Est et la DGRCSST, chargée de gérer les dossiers et d'exécuter les décisions, n'est jamais apparue comme véritablement opérationnelle et a plutôt contribué à alourdir la gestion des aides.

Au-delà de cette première précision, la restructuration de la DGRCSST sera conditionnée par les conclusions du rapport que M. Levitte devrait remettre d'ici à la fin de cette année au ministre.

Votre commission examinera en détail les mesures prises dès qu'elles auront été rendues publiques.

II. L'ENSEIGNEMENT ET LA COMMUNICATION TELEVISUELLE A L'ETRANGER, TENDANCES ET EVOLUTIONS

Traditionnellement, la politique de coopération culturelle, scientifique et technique de la France s'articule autour de trois volets : l'enseignement animé par l'Agence de l'enseignement français à l'étranger ; l'audiovisuel qui s'exprime à travers les moyens dévolus aux chaînes et aux radios d'expression française à l'étranger ; la diffusion culturelle qui s'appuie notamment sur les initiatives de l'Agence Française d'Action Artistique (AFAA) ainsi que sur le réseau des Instituts et centres culturels français, directement rattachés au ministère des affaires étrangères et des comités d'Alliances françaises, associations de droit local affiliées à l'Alliance Française de Paris.

S'agissant du volet culturel, des projets de réforme sont en cours. Il sera intéressant d'examiner l'année prochaine le nouveau cadre d'action qui sera donné à ces organismes.

Le présent rapport sera plus spécifiquement orienté cette année sur l'enseignement français à l'étranger et sur les moyens de l'action audiovisuelle extérieure qui font l'objet, chacun dans leur domaine, de mesures nouvelles spécifiques.

A. LE DEVENIR DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ETRANGER

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a été créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990.

Cet établissement public national regroupe plusieurs types d'établissements d'enseignement du français à l'étranger : d'une part, les établissements gérés directement et relevant de la tutelle du ministère des affaires étrangères ou de la coopération ; d'autre part, des établissements de *droit local* dits « associés », liés à l'Agence par une convention.

Toutefois, l'AEFE ne fédère pas les écoles implantées en Algérie qui continuent à relever administrativement de l'Office universitaire et culturel français en Algérie (OUCFA).

Par ailleurs, le système de recrutement et de rémunérations des enseignants titulaires de l'Education nationale en poste à l'étranger a été réformé par le décret n° 90-469 du 31 mai 1990 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement du français à l'étranger.

L'objectif de la réforme était de mettre un terme à la disparité des rémunérations selon que les enseignants sont recrutés en France («les détachés au barème») ou localement par les établissements («détachés administratifs»).

1. Des éléments satisfaisants

L'avantage de la réforme a été incontestablement de regrouper dans une même structure des services auparavant dispersés. Il en résulte des gains d'efficacité en terme de participation des usagers au conseil d'administration, de cohérence dans l'action à conduire, de souplesse de gestion par rapport à la gestion directe par une administration centrale.

Certes, il serait tentant d'engager une réflexion plus globale sur la nécessité de créer un organisme aux missions plus vastes qui deviendrait une sorte de «rectorat des Français à l'étranger», ce qui permettrait de donner toute sa cohérence et toute son unité à l'action culturelle de la France à l'étranger. Une telle orientation d'ensemble n'apparaît pas toutefois immédiatement applicable à court terme.

Il est vrai qu'après deux ans de mise en place, le fonctionnement de l'Agence entre maintenant en régime de croisière. La professionnalisation accrue de ses agents va de pair avec une réflexion plus poussée sur les moyens et leur utilisation. L'Agence s'est dotée d'un instrument informatique nécessaire à l'analyse complète de sa situation et de ses moyens budgétaires. Par ailleurs, il a été procédé à une refonte de l'organigramme fondée sur une division en quatre zones géographiques qui paraissent plus efficaces pour la gestion des demandes quotidiennes.

Il n'est pas inutile de souligner que la France, par ses écoles, est présente sur cinq continents : ce réseau d'écoles, unique par sa diversité, permet aux enfants de nos compatriotes expatriés, de continuer à poursuivre leurs études dans des conditions normales. Il contribue également à participer à la diffusion de la langue et de la culture française, aux côtés des centres culturels et des Alliances françaises.

149.083 élèves étaient scolarisés en 1992 dont 58.110 jeunes Français, soit 38 % du total. Les jeunes ressortissants locaux sont donc souvent majoritaires dans bien des écoles.

S'il existe environ une centaine de lycées pour assurer la préparation au baccalauréat, l'enseignement supérieur est malheureusement souvent absent, ce qui entraîne, après le baccalauréat, une « fuite » de beaucoup de jeunes scolarisés dans les lycées français vers les universités étrangères, notamment anglo-saxonnes.

On rappellera que si la demande d'accès aux lycées français est traditionnellement forte au Liban, mais aussi au Viêt-Nam et au Cambodge, elle se développe également dans les pays de l'Est, en particulier en Hongrie, en Roumanie et en Pologne. Des demandes d'ouverture de lycées français ont été présentées par des parents d'élèves dans les villes de *Saint-Pétersbourg*, de *Vilnius* et de *Kiev*. Des projets sont envisageables en Ukraine et dans les pays baltes. Enfin, on notera avec intérêt que les villes de *Kansai* au Japon et de *Shanghai* en Chine se montreraient intéressées par l'ouverture de lycées français.

Une mention particulière doit être faite de la Fondation du lycée *Rochambeau* de Washington qui a présenté un projet de rénovation de l'établissement qui serait de nature à valoriser l'image du réseau scolaire français à l'étranger tout en répondant à l'accroissement certain de la présence française et francophone dans la capitale des Etats-Unis :

Sur un projet d'un coût total de 200 millions de francs, le montant de la contribution attendue de la France serait de 50 millions de francs. Il convient toutefois de rappeler que l'ensemble des crédits d'intervention au titre des établissements scolaires s'élève à 15 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1994. Il reste que l'Agence a versé 2 millions de francs au titre de ce projet en 1993 et étudie, en liaison avec l'Ambassade de France à Washington, les moyens de renforcer l'aide que la France pourrait apporter à ce projet.

2. Les disparités de rémunération du corps professoral

Comme on l'a vu, le principe de la parité de rémunération entre les 2.091 enseignants «expatriés» et les 3.376 enseignants titulaires «résidents», appliqué depuis l'intervention du décret du 31 mai 1990 précité, a été renforcée par la mise en place du plan progressif de revalorisation des rémunérations enseignantes, dit «Plan Jospin».

Encore convient-il de souligner que cette harmonisation n'a été rendue possible que par une **contribution accrue des établissements scolaires français à l'étranger**, qui n'est pas étrangère d'ailleurs à l'inflation, sur laquelle nous reviendrons, des frais de scolarité. Par ailleurs, cette notion de parité n'est pas nécessairement intégralement mise en oeuvre si l'on prend en compte tous les éléments de rémunération des professeurs.

Par ailleurs, il est important de souligner que les 5.931 agents «recrutés locaux» non titulaires, qu'ils soient français ou étrangers, continuent à être rémunérés par les budgets des établissements sur une **base inférieure à celle des agents titulaires**.

S'agissant de ces personnels, des **mesures de titularisation** ont été prises à partir de la fin de l'année 1989, sans toutefois que les plans de titularisation annoncés aient connu tous leurs effets en raison de l'interprétation restrictive parfois donnée par l'administration centrale.

Mais surtout, le système de recrutement et de rémunération instauré par la loi du 6 juillet 1990 et par le décret du 31 mai 1990 semble parfois trop rigide.

Les personnels titulaires français ont été répartis en deux catégories :

- les expatriés, recrutés hors du pays d'affectation, et placés en position statutaire de service détaché pour une durée maximale de six ans dans le même pays ;

- les résidents recrutés dans le pays d'affectation et qui y sont établis depuis au moins trois mois.

Seules ces deux catégories de personnels se prévalent des dispositions du décret du 31 mai 1990 pour leur rémunération et relèvent des dépenses en personnels de l'Agence.

En revanche, sont rémunérés sur le budget des établissements scolaires à l'étranger, les personnels dits recrutés locaux, qu'ils soient français ou étrangers, titulaires ou non titulaires.

Les rémunérations prises en charge par l'Agence ne concernent donc que les enseignants et agents titulaires placés en position de service détaché, qu'ils soient expatriés ou résidents.

Aucune latitude n'est laissée aux établissements pour procéder à des recrutements directs. Ce «carcan» réglementaire nuit à la souplesse de gestion et aux possibilités d'initiatives locales.

Des solutions peu satisfaisantes pour les enseignants sont mises en oeuvre de manière pragmatique : dans la mesure où l'affectation d'un enseignant titulaire sur contrat local nécessite préalablement un arrêté ministériel de détachement, un certain nombre d'enseignants venus de France demandent donc d'abord à être mis en disponibilité puis sont recrutés dans le cadre de contrats temporaires de dix mois, par nature précaires ⁽¹⁾, tant pour ce qui concerne les droits à la retraite que pour l'avancement.

La direction de l'Agence rappelle régulièrement le caractère peu souhaitable de telles pratiques sans toutefois parvenir à les empêcher.

3. L'inflation des frais de scolarité

● La question de l'augmentation sensible des frais de scolarité, depuis la création de l'Agence, est particulièrement sensible pour nos compatriotes expatriés qui sont légitimement soucieux de permettre à leurs enfants de poursuivre leurs études dans des conditions satisfaisantes, de manière à ce que leur éloignement de la métropole ne pénalise pas de manière irréversible leur futur parcours professionnel.

De nombreux français de l'étranger se sont vu imposer des augmentations parfois très sensibles des droits d'écolage qu'ils doivent acquitter. Cette augmentation est contraire aux engagements pris au moment de la création de l'Agence, selon lesquels les frais de scolarité ne doivent pas augmenter plus vite que «l'inflation locale constatée»

Or, les données actuellement disponibles conduisent à constater une hausse moyenne des frais de scolarité légèrement supérieure à l'inflation mondiale, cette augmentation moyenne recouvrant des évolutions différentes suivant les zones géographiques. La contribution des familles serait ainsi passée de 1,407 million de francs en 1990-1991 à 1,5 million de francs en 1991-1992.

Une étude générale depuis 1982 fait apparaître une augmentation globale de 53 % sur dix ans des frais de scolarité (38% en francs constants).

(1) sauf à être détachés ultérieurement sur un poste de titulaire.

Le tableau ci-contre donne quelques exemples du coût des frais d'écolage à travers le monde : la grande disparité des frais d'écolage à travers le monde y apparaît élatante.



**Quelques exemples de «droits d'écolage»
dans les lycées français à travers le monde**

Campagne 1993-1994

(en francs français)

	Primaire	Secondaire
Pondichery	782	1931
Ouagadougou	7.200	5.100
Le Cap	5.100	6.600
Quito	5.010	6.329
Londres	17.596,25	18.235
Vienne	14.356	14.356
Prague	9.900	17.500
Budapest	14.880	19.282
Mexico	12.145	18.778
Montréal	14.572	10.986
Singapour	22.491	26.123
Hong-Kong	25.414	29.734
Tokyo	37.098	41.904

● Cette charge croissante reflète notamment les effets défavorables de l'inflation locale, les inconvénients de la mise en place d'un barème mondial des bourses scolaires et le contrecoups du ralentissement de la contribution de l'Etat.

Les responsables de l'Agence y voient aussi, quant à eux, la conséquence de la multiplication, dans les établissements de petite taille, de classes de second cycle en enseignement direct ⁽¹⁾, dont le coût de fonctionnement est souvent élevé ainsi que de l'apparition de nouveaux établissements plus modestes mais moins rentables.

(1) L'enseignement direct correspond à une classe d'enseignement par correspondance renforcée par la présence de moniteurs.

Il convient également de tenir compte de certaines conséquences de la réforme des rémunérations intervenue en 1990 qui, par un effet de contagion, a conduit à une **augmentation de la masse salariale versée au titre des salaires locaux.**

● Dans certains cas, les parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger, rencontrant certaines difficultés pour faire face à l'augmentation des frais d'écologie et à la baisse simultanée des bourses, ont pu être conduits à différer le règlement des frais de scolarité. Certains chefs d'établissement, appliquant sans discernement une circulaire quelque peu coercitive, en date du 11 mai 1992, ont alors refusé l'entrée de l'établissement à des élèves au retour des vacances de Pâques, sans tenir compte, notamment, des conséquences de cette attitude systématique pour les élèves qui doivent passer des examens en fin d'année scolaire et en particulier le baccalauréat.

Fort heureusement, le Gouvernement a publié une nouvelle circulaire en date du 14 juin 1993, qui rappelle que les mesures de sanction du non-paiement des droits d'écologie *« ne doivent être appliquées qu'en dernier ressort, après avoir épuisé toutes les ressources du dialogue et de la concertation destinées à convaincre les familles du bien-fondé des mesures prises »*.

L'objectif semble donc bien être de privilégier, au coup par coup, l'étude des dossiers de manière à ne pas pénaliser les familles qui connaîtraient une situation financière difficile.

4. La question de l'avenir de la Direction de l'enseignement du français en Allemagne (DEFA)

Au début de l'année 1991, la DEFA gérait environ **70 établissements scolarisés sur le sol allemand destinés à assurer gratuitement la scolarisation des enfants des militaires français installés en Allemagne.**

La chute du mur de Berlin et ses conséquences diplomatiques ont logiquement entraîné le début d'un processus de fermeture de ces établissements, qui n'est pas sans soulever de vives inquiétudes sur l'avenir du principe de gratuité, pour les enfants des militaires qui demeureraient stationnés en Allemagne, dans le cadre des nouvelles institutions militaires européennes communes.

Le rapatriement des forces françaises en Allemagne ayant commencé à partir de l'été 1991, le service d'enseignement a été réduit à partir de septembre de la même année, avec la **fermeture de**

trois écoles (*Kehl, Karlsruhe, Mullheim*) et la réduction des structures scolaires sur huit autres sites.

Ce «repli» s'est poursuivi au cours des rentrées suivantes : en septembre 1992, neuf autres écoles ont été fermées, ainsi que cinq établissements secondaires (*Fribourg, Tübingen, Offenbourg, Friedrichshafen, Wittlich*), tandis que la création de la brigade franco-allemande entraînait la réouverture de l'école de *Mullheim* ; en septembre 1993, six écoles ont été supprimées (trois à *Baden*, une à *Trèves*, une à *Achern* et celle de *Goslar*), quatre autres réduites en effectifs, tandis que les seconds cycles des établissements secondaires de *Landau* et de *Trèves* et les sections professionnelles du lycée de *Baden* disparaissaient. Le collège de *Donaueschingen*, en revanche, fonctionne à effectifs complets.

Pour les 4.500 élèves qui demeureront à scolariser après 1994, les ministères de la défense, de l'éducation nationale et des affaires étrangères ont soumis les diverses solutions envisageables à l'arbitrage du Premier ministre, qui devrait trancher avant la fin de l'année.

S'agissant de Berlin, le départ de la mission militaire dans le courant de l'année 1994 entraînera la fermeture des établissements de la DEFA dans la *Cité Foch* et leur restitution au gouvernement fédéral. Notre ambassade en Allemagne négocie actuellement avec le ministère des finances et le Sénat de Berlin la mise à disposition d'une partie des locaux de la *Cité Foch* afin d'y ouvrir une structure élémentaire et préélémentaire, gérée directement par l'Agence, à la rentrée de septembre 1994.

Si les écoles françaises en Allemagne devaient relever de la responsabilité de l'Agence, cette dernière souhaiterait les ouvrir plus largement sur l'enseignement de la langue et la culture allemandes et à accueillir, dans la mesure du possible, des enfants autres que ceux des personnels militaires et civils des forces françaises situées en Allemagne, éventuellement en coopération plus étroite avec des écoles allemandes.

5. Les projets de réforme

Dans la mesure où l'Agence fonctionne maintenant depuis deux ans et demi, il est apparu souhaitable de dresser un «état des lieux» de la réforme de l'organisation de l'enseignement français à l'étranger et de recenser les ajustements qu'il apparaîtrait nécessaire de lui apporter. Cette mission a été confiée à M. Contenay, ambassadeur, qui a remis, le 30 juin 1993, un rapport au ministre des affaires étrangères. C'est sur la base de ce rapport éclairé par des

observations complémentaires, que des améliorations devraient être apportées au fonctionnement de l'Agence.

Les orientations de réforme qui ont été présentées par le ministre devant le Conseil supérieur des français de l'étranger portent sur les points suivants :

- tout d'abord, la tutelle du ministère des affaires étrangères sur l'Agence devrait être plus présente, grâce à l'instauration d'un comité de pilotage ;

- ensuite, les établissements dits «de coopération éducative», qui accueillent presque exclusivement des étudiants étrangers, devraient bénéficier de règles de gestion allégées ;

- enfin, d'une manière générale, les règles de recrutement des professeurs résidents seraient assouplies de manière à favoriser le recours à cette catégorie de professeurs plutôt qu'à des enseignants «expatriés».

6. Les efforts du projet de loi de finances pour 1994

Le projet de budget pour 1994 prévoit trois mesures nouvelles qui témoignent de la volonté du Ministère de développer les moyens d'équipements et de fonctionnement des établissements français d'enseignement à l'étranger.

S'agissant des investissements directs de l'Etat, il est prévu de faire passer les autorisations de programme de 18 millions de francs en 1993 à 102 millions de francs en 1994. Les crédits de paiement passent de 19 à 74 millions de francs. Cet effort témoigne du souci de remettre à niveau des locaux scolaires dans un certain nombre d'établissements.

Les écoles privées ne sont pas négligées puisque les subventions d'investissement qui les concernent sont portées de 10 millions de francs en 1993 à 15 millions de francs en 1994.

Enfin, les bourses scolaires devraient bénéficier d'une revalorisation très attendue : leur montant global passerait de 116 millions de francs en 1993 à 135 millions de francs en 1994 (+16 %).

B. LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE EXTERIEURE DE LA FRANCE

La France dispose maintenant d'une présence télévisuelle mondiale assurée par des instruments diversifiés.

Au préalable, il convient de rappeler que Radio France Internationale (RFI), qui diffuse quotidiennement dans 14 langues, estime environ à 30 millions le nombre de ses auditeurs réguliers. RFI voit s'achever en 1993 son deuxième plan de développement qui a permis la modernisation des moyens techniques et d'occuper aujourd'hui le huitième rang des radios mondiales. L'année 1994 devrait être marquée par l'élaboration du troisième plan de développement qui devrait être prochainement examiné par le Conseil audiovisuel extérieur de la France (CAEF) et qui méritera un examen approfondi dès qu'il sera connu.

Le budget global de RFI sera de 608,1 millions de francs en 1994. La subvention versée par la DGRCSST à RFI fera l'objet d'un ajustement de 28,4 millions de francs en 1994.

En raison des évolutions prochaines des objectifs de RFI, votre rapporteur a souhaité axer plus particulièrement sa réflexion sur les instruments télévisuels de la France à l'étranger.

Le souci d'assurer une présence des images françaises sur tous les continents est à présent réalisé grâce à la montée des deux principaux opérateurs télévisuels internationaux, CFI et TV5, sur des satellites régionaux couvrant l'Amérique latine et l'Asie. Ce sont ainsi environ 250 millions de foyers qui peuvent être touchés via la diffusion directe par satellite, ou par la reprise des signaux satellitaires par le câble et par les télévisions hertziennes.

Pour réaliser cette ouverture mondiale, la France dispose d'instruments diversifiés permettant de répondre à des objectifs complémentaires.

- Canal France International (CFI) est une banque de programmes, conçue d'abord comme un instrument de coopération internationale destiné à compléter et à enrichir les programmes des télévisions de pays partenaires en voie de développement mais qui devient également un outil de promotion des programmes français dans les pays solvables (Moyen Orient, Asie) ;

- TV5, chaîne francophone multinationale, accueille les programmes de l'ensemble des télévisions du monde francophone, y

compris l'Afrique depuis 1992, pour les rendre accessibles en français sur la quasi-totalité de la planète.

Au cours de la dernière décennie, l'action audiovisuelle extérieure est devenue un des éléments essentiels de notre politique étrangère de diffusion culturelle. Toutefois dans la période qui s'ouvre, il deviendra nécessaire d'affiner et de consolider notre dispositif.

Face à une concurrence internationale très forte et à l'arrivée de technologies nouvelles (la numérisation en particulier) qui vont entraîner à proche échéance un très fort accroissement des capacités de diffusion par satellite, il convient de ne pas relâcher l'effort. C'est, dans cette perspective, que le ministère des affaires étrangères a entrepris l'élaboration d'un budget de programmes sur cinq ans qui traduira les principales orientations stratégiques que devront suivre les opérateurs télévisuels et radiophoniques extérieurs.

Un comité permanent composé des principales administrations intervenant dans ce secteur devrait préparer cet exercice.

En matière télévisuelle, les réflexions d'ordre structurel actuellement engagées dans ce cadre concernent :

- l'évolution du rôle de Canal France International va dans le sens d'une plus grande souplesse des programmes et des langues utilisées, en fonction des zones géographiques, notamment grâce à l'utilisation des techniques de compression numérique et d'une approche plus commerciale des cessions de programmes ;

- l'optimisation de notre dispositif de diffusion : insertion des programmes français dans les «bouquets» de programmes satellitaires les plus attractifs ; synergie entre programmes télévisuels et radiophoniques français ; couverture de zones géographiques insuffisamment desservies comme le Maroc ou les Etats-Unis.

1. Canal France International (CFI)

Canal France International, banque d'images diffusées par satellite, a été créée en 1989 à l'initiative du ministère de la coopération pour proposer aux télévisions africaines des émissions françaises, parmi lesquelles ces dernières pouvaient sélectionner celles qui convenaient à leur grille de programmes. L'activité de CFI touche aujourd'hui soixante dix pays grâce aux satellites.

En tant que **banque d'images**, CFI met à la disposition des télévisions des pays ayant signé des accords de coopération avec la France, des programmes libres de droits, qui peuvent être repris sur les réseaux nationaux.

CFI propose actuellement **18 heures de programmes quotidiens**, dont une partie en rediffusion, composée pour un tiers de fictions, pour un tiers de divertissements et enfin d'informations. Ces programmes sont constitués à **60 %** par des reprises des chaînes françaises. Le reste provient des producteurs de cinéma et de télévision, des télévisions partenaires et notamment celles d'Afrique avec lesquelles sont coproduites plusieurs émissions. La banque d'images reprend également en direct, toutes les fois qu'elle en obtient les droits, de nombreux événements culturels et sportifs.

45 télévisions étrangères ont ainsi signé un accord de coopération avec la banque d'images, dont 25 en Afrique francophone et 9 en Europe centrale et orientale.

Elles ont ainsi été dotées du matériel de réception et d'enregistrement leur permettant de capter CFI. En contre-partie, elles se sont engagées à rediffuser sur leur antenne, pendant une ou deux heures par jour, des émissions sélectionnées dans le programme de CFI, composé de modules destinés aux différentes grandes zones géographiques.

Par ailleurs, CFI a développé une politique de «commercialisation assistée» dans le Sud-Est asiatique, hors péninsule indochinoise, et dans les pays du Golfe. Adaptable à des pays développés considérés comme solvables, cette action pose néanmoins des problèmes de concurrence avec les producteurs publics et privés de ces pays.

La diversification et la segmentation des activités de CFI, considéré à la fois comme un outil de coopération et de commercialisation, apparaît parfois comme une source de confusion et de redondance par rapport à TV5.

La réflexion en cours sur l'évolution de notre dispositif audiovisuel extérieur devrait permettre, en 1994, de préciser la mission et les objectifs de CFI.

La contribution du ministère des affaires étrangères au budget de CFI en 1994 sera de 76 millions de francs contre 65,9 millions de francs en 1993, soit une augmentation de 15 %.

Cette enveloppe permettra à CFI, qui avait été financé par des redéploiements et des crédits de report en 1993, de préparer sa montée sur le satellite régional pour le Proche et le Moyen-Orient

dénoté *Arabsat* et sur le satellite indonésien *Palapa*, de disposer de ressources stables à cette fin en 1994 et de reconstituer ainsi sa capacité d'acquisition de programmes. Ce budget permettra également à la société de conforter et d'enrichir le module de programmes anglophones destinés à l'Asie et à l'Afrique anglophone qui a été lancé de façon expérimentale en 1993.

2. TV5 Europe : une consolidation des activités

Créée en janvier 1984, TV5 Europe, télévision francophone par satellite, diffuse ses programmes sur les réseaux câblés de 40 pays d'Europe, d'Afrique de Nord et du Proche-Orient. Elle regroupe un ensemble de chaînes nationales francophones françaises (TF1, France 2 et France 3), suisse (SSR) et belge (RTBF). En 1986, TV5 a accueilli le consortium de télévision Québec-Canada (CTQC) devenu chaîne francophone, sous le nom de TV5 Québec-Canada, et diffusée depuis 1988 en Amérique du Nord.

TV5 Europe et TV5 Québec-Canada, bien qu'autonomes, fonctionnent selon des principes communs et sont financées par les chaînes hertziennes et par les Gouvernements.

Ces deux chaînes de télévision, gérées de chaque côté de l'Atlantique par deux entreprises distinctes, ont les mêmes partenaires et travaillent en relation étroite et permanente.

L'année 1992 aura été marquée par l'élargissement de la zone de diffusion avec le lancement de *TV5 Afrique* en mai et celui de *TV5 Amérique latine* en octobre.

1993 apparaît comme une année de la consolidation avec la poursuite de l'amélioration qualitative des programmes et la montée en puissance de TV5 Afrique.

Aujourd'hui le programme de TV5 est présent dans plus de 100 pays grâce à quatre satellites. Selon les estimations les plus récentes (décembre 1992), 30 millions de foyers captent actuellement TV5 Europe dans 40 pays d'Europe, d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. Le choix de recourir au satellite Eutelsat II a permis d'élargir le champ de réception en offrant une couverture de la totalité du continent européen et du pourtour méditerranéen allant jusqu'au Moyen-Orient.

TV5 est également reprise par des antennes collectives d'immeubles, d'hôtels, d'institutions universitaires et scolaires en Turquie, en Tunisie, au Moyen-Orient et diffusée par quelques

réseaux hertziens, à titre expérimental, en Roumanie, en Bulgarie et en Grèce.

Enfin, le lancement de **TV5 Afrique** est intervenu le 30 septembre 1992 à Dakar :

Cette dernière assure la rediffusion de programme de **TV5 Europe** complété par une insertion de programmes africains en liaison avec le Conseil international des radios et télévisions d'expression française.

A l'origine d'une durée de deux heures hebdomadaires, la fenêtre africaine dans la grille de **TV5** doit ainsi progressivement passer à quatre heures hebdomadaires grâce à l'appui de l'ACCT. On sait que l'*Agence de coopération culturelle et technique* (ACCT) est un partenaire important de **TV5**, d'une part en contribuant à son financement en lieu et place des Etats francophones d'Afrique (2,1 MF en 1992 et 3 MF en 1993), d'autre part en participant au fonds de soutien à la production audiovisuelle du Sud.

En 1993 la subvention du ministère des affaires étrangères, initialement prévue à hauteur de 131,30 millions de francs, a été ramenée, après régulation, à 128,60 millions de francs (pour un budget total de 199,90 millions de francs).

● Le budget de **TV5 Europe** s'élèvera à 200 millions de francs en 1994 auxquels s'ajoutent les 67 millions de francs du budget de **TV5 Québec-Canada** et les 20,7 millions du budget consacré à **TV5 Afrique**.

La contribution française à ces dépenses est de **174,3 millions de francs**, se décomposant en :

- **133,3 millions de francs de subvention du ministère des affaires étrangères** contre 128,6 millions de francs en 1993 ;

- **29 millions de francs de contribution de la part des chaînes françaises.**

En outre, **TV5** bénéficiera en 1994 de 12 millions de francs de subvention du ministère de la coopération au titre de **TV5-Afrique** alors que cette dépense, prise en charge par le ministère des affaires étrangères en 1993, s'élevait jusqu'ici à 9 millions de francs.

Au total, le budget de **TV5** augmente donc de **16 millions de francs** soit une croissance de **8,6 %**.

Cette enveloppe de crédits supplémentaires permettra à la fois de couvrir le budget de reconduction de la société (programmes à

grille inchangée, évolution des frais techniques) et son budget de développement. Il s'agirait d'améliorer la diffusion dans certaines villes d'Asie, d'assurer l'implantation de TV5 dans quelques cités de Russie, de Biélorussie et d'Ukraine, de renforcer la présence de TV5 en Amérique latine, et d'enrichir la grille de programmes en matière de fiction, variétés et théâtres.

*

* *

Ce bilan des outils audiovisuels actuels au service de la présence de la France à l'étranger ne doit pas dispenser d'une réflexion sur l'avenir.

> Une mission sénatoriale, présidée par M. Pierre Laffitte, et dont le rapporteur était M. René Trégouët, a rendu récemment ses conclusions sur la télévision éducative.

Si les conclusions de la mission sénatoriale sont retenues, la chaîne de la formation et de la connaissance, dont le lancement est prévu par le Gouvernement pour la fin de l'année 1994, devrait être en interaction forte avec de multiples canaux thématiques, diffusés par satellite, câble, réseaux téléphoniques ou produits dérivés multiservice, compact-disques, etc....

Une telle chaîne serait un instrument puissant du rayonnement de la France à l'étranger dès lors qu'elle serait relayée par TV5 ou CFI. Il serait donc, le cas échéant, important que la DGRCST soit associée aux travaux de préfiguration de la nouvelle chaîne d'accès au savoir.

Si, comme la mission sénatoriale l'a préconisé, une Fondation était créée pour assurer une certaine normalisation et une interaction entre les partenaires concernés, il serait extrêmement souhaitable que CFI et TV5 soient associés à cet organisme pour faire entendre les préoccupations de ceux qui communiquent avec tous les français et les francophones à l'étranger.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors d'une réunion tenue le 24 novembre 1993, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Joël Bourdin sur les crédits relatifs aux relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1994.**

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

M. Pierre Laffitte a noté que les programmes d'une chaîne télévisée d'accès au savoir seraient d'un incontestable intérêt en vue de leur rediffusion sur TV5 ou d'une mise à disposition dans le cadre de Canal France International.

M. Ivan Renar, après avoir souligné que la capacité de la France à diffuser des programmes à l'étranger dépendait de l'activité du secteur de la production, et s'être interrogé sur les conséquences dans ce domaine de la situation actuelle de la société française de production (SFP), a vivement regretté l'ampleur des annulations de crédits intervenues en 1993 et a demandé des précisions sur les moyens de l'Association française d'action artistique et sur les conditions d'octroi des aides à la diffusion artistique.

M. Jacques Legendre a fait état du coût élevé de la scolarisation des enfants des personnels diplomatiques français en Amérique, en particulier à New-York.

Mme Danielle Bidard-Reydet a déploré le coût croissant des «frais d'écolage» en soulignant que cette notion pourrait tout aussi bien s'appliquer sur le sol national -car la scolarité des enfants comporte des coûts indirects importants pour les familles- qu'aux Français de l'étranger. Elle s'est inquiétée du projet de rattachement du Centre culturel de Rome à l'Alliance française locale ainsi que des retards pris dans la réalisation du Centre culturel «Arthur Rimbaud» à Aden.

M. André Maman a rappelé que l'AEFE avait connu des débuts difficiles et que les promesses faites initialement en matière d'évolution des frais de scolarité n'avaient pas été tenues. Il a rappelé que le ministre des affaires étrangères avait néanmoins décidé de maintenir l'agence tout en lui octroyant des locaux améliorés, des crédits supplémentaires et des effectifs plus étoffés.

Il a déploré la vive augmentation des frais d'écologie, en remarquant que le coût de la gratuité complète de l'enseignement français à l'étranger, réclamée depuis de nombreuses années, serait estimé entre 350 et 375 millions de francs.

M. Maurice Schumann s'est félicité de l'augmentation significative du budget de TV5.

En réponse aux divers intervenants, **M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis**, a tout d'abord souligné que des programmes télévisuels d'éducation et d'accès au savoir pourraient utilement être intégrés à la banque de programme que constitue CFI.

S'agissant des crédits relatifs à l'action artistique à l'étranger, il a souligné que ce domaine faisait actuellement l'objet d'un examen par le ministère de la culture et que des réformes pourraient être engagées.

S'agissant des relations entre les instituts et les centres culturels, d'une part, et les alliances françaises, d'autre part, il a estimé que l'objectif général semblait être d'assurer des rapprochements afin de renforcer l'efficacité de notre action en ce domaine.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant son rapporteur, a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux relations culturelles, scientifiques et techniques dans le projet de loi de finances pour 1994.