

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au proces verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME II

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, RELATIONS
CULTURELLES EXTÉRIEURES

Par M. Guy PENNE

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillieres, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé Brissac, Michel Cruets, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fosse, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guena, Bernard Guymard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bukacinski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Pomatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 582, 583 et T.A. 66

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 1) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I - LA RENOVATION DE LA DIRECTION GENERALE SE FAIT DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE TENDU	6
A - DES REGULATIONS INTEMPESTIVES	6
B - UN BUDGET REDUIT QUI S'EFFORCE DE PRESERVER QUELQUES PRIORITES	7
C - VERS UNE NOUVELLE DIRECTION GENERALE	9
<i>a) Rationaliser des competences</i>	<i>9</i>
<i>b) La suppression de la MICECO : des succes reconnus, une mission à poursuivre</i>	<i>11</i>
II - LES OUTILS TRADITIONNELS DE NOTRE PRESENCE CULTURELLE A L'ETRANGER	12
A - L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER : UNE STRUCTURE CONFIRMEE	12
1. Les principaux aménagements apportés au fonctionnement de l'agence	13
<i>a) La décentralisation du système d'enseignement français à l'étranger</i>	<i>13</i>
<i>b) Faciliter les recrutements</i>	<i>14</i>
<i>c) La confirmation du rôle prééminent du ministère des Affaires étrangères</i>	<i>15</i>
2. L'agence doit pouvoir retirer les bénéfices budgétaires de son effort de productivité	15
<i>a) L'évolution du rapport entre le nombre de postes d'expatriés et celui de résidents</i>	<i>15</i>
<i>b) Les principales données budgétaires de l'AEFE</i>	<i>18</i>
B - LES INSTITUTS ET CENTRES CULTURELS ET LES ALLIANCES FRANCAISES	20
1. A la recherche d'une synergie	20
2. Un nécessaire soutien financier	21
3. Une attention particulière à l'endroit des personels	22
III - LES VECTEURS DE NOTRE ACTIVITE AUDIOVISUELLE EXTERIEURE	23
A - TV5	23
1. Une diffusion géographique étendue	24
2. Des programmations adaptées	25
B - CANAL FRANCE INTERNATIONAL	26
1. Une banque d'images françaises	26
2. Des moyens insuffisants	27
3. Une complémentarité à définir avec TV5	27

	Pages
C - LA NECESSAIRE REFLEXION SUR NOTRE POLITIQUE EN MATIERE DE SATELLITE DE TELEDIFUSION	28
1. La diminution de l'offre proposée par TDF1 et TDF2	28
2. Les effets négatifs des changements de satellite de France 2	28
3. Une nouvelle politique satellitaire ?	29
D - L'ACTION RADIOPHONIQUE EXTERIEURE	30
1. Les acteurs de l'action radiophonique extérieure	30
2. Les ambitions du deuxième plan de développement de RFI (1989-1995)	30
IV - LA FRANCOPHONIE : DE "L'ESPACE CULTUREL" A LA "VOLONTE ORGANISEE"	32
A - LA PRIMAUTE AU POLITIQUE	32
B - DES INSTITUTIONS CONFIRMES, DES FAIBLESSES A CORRIGER	33
C - L'EFFORT BUDGETAIRE POUR LA FRANCOPHONIE	34
D - LA NOUVELLE DONNE ADMINISTRATIVE NATIONALE	35
CONCLUSION	36
EXAMEN EN COMMISSION	37

Mesdames, Messieurs,

La Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques est l'objet, depuis plusieurs semaines, d'une réflexion qui porte tout autant sur ses structures que sur l'action qu'elle devra mener à moyen terme.

L'importance de notre action culturelle extérieure, "bras séculier" de notre diplomatie, justifie sans doute que la mobilisation des compétences réelles qui la servent s'inscrive dans un cadre plus rationnel.

Mais comment faire mieux avec moins de crédits, avec une dotation budgétaire purement et simplement reconduite sur la base de la loi de finances régulée de 1993, et inférieure, en francs constants à la dotation initiale pour 1991 ?

Les efforts d'imagination qui sous-tendent la réforme en cours, ne devraient plus, en tout cas, être rendus vains par l'exercice trop systématique et toujours dénoncé par votre rapporteur, des régulations budgétaires ; il y va du respect des décisions de la représentation nationale et de notre crédibilité extérieure.

I - LA RENOVATION DE LA DIRECTION GENERALE SE FAIT DANS UN CONTEXTE BUDGETAIRE TENDU

A - DES REGULATIONS INTEMPESTIVES

La DGRCSST est systématiquement et massivement affectée par les régulations (gels ou annulations de crédits) qui interviennent en cours d'année. 1993 n'a pas fait exception à cette règle : à la suite des deux régulations successives des 3 février et 10 mai 1993, le montant total des annulations a porté sur 436 millions de francs.

L'annulation a ainsi représenté 12,4 % des seuls crédits d'intervention.

Même si les gestionnaires de la Direction avaient anticipé une telle mesure, son ampleur a entraîné l'annulation de nombreux programmes et aucune partie du monde n'a été épargnée, comme en témoigne le tableau joint.

Incidence des annulations sur la programmation des crédits d'intervention

A.- Incidences sur les différentes actions :

	Crédits programmes initialement	Crédits annulés
Francophonie	58	9
<u>Action culturelle</u> (établissements culturels, alliances françaises, livres, échanges artistiques, jeunesse et sports)	469	66
<u>Communication</u> dont R F I	955 (513)	121 (36)
<u>Coopération scientifique technique et éducative</u>	1 511	271
<u>Divers et ajustement</u>	29	4
T O T A L	3 691	471

B.- Incidences sur les régions :

Sur les 471 MF d'annulations, 292 MF concernent les différentes régions suivantes :

	Crédits programmes initialement	Crédits annulés
Europe Occidentale	222	19
Europe de l'Est	465	64
Proche et Moyen-Orient	223	21
Afrique du Nord	725	109
Afrique - autres pays	116	17
Asie :	400	34
- dont Indochine	(133)	(0)
- dont fonds pacifique	(14)	(2)
Amerique du Nord	75	6
Amerique Latine	182	22
- dont fonds Caraïbes	(9)	(2)
T O T A L	2 408	292

Votre rapporteur, cette année comme l'année dernière, s'élèvera, avec d'autres, contre la pratique des régulations budgétaires qui, au sein du ministère des affaires étrangères, affecte prioritairement la Direction générale. Or l'action culturelle extérieure est un élément essentiel de notre diplomatie. Cela, a soi seul, justifierait de la part des responsables du budget, une plus grande retenue dans les divers gels et annulations de crédits. En tout état de cause, avec les moyens qui lui sont octroyés cette année, une régulation ultérieure intervenant éventuellement au cours du prochain exercice aurait un effet désastreux sur l'ensemble de notre action culturelle extérieure.

B. UN BUDGET REDUIT QUI S'EFFORCE DE PRESERVER QUELQUES PRIORITES

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCSST) s'élèveront, pour l'exercice 1994, à 5,141 milliards de francs contre 5,502 milliards en loi de finances initiale pour 1993 (- 6,6 %) ou 5,020 milliards en loi de finances régulée (+ 2,4 %), la tendance régulière à la diminution de la part de la DGRCSST dans le budget du ministère des Affaires étrangères se poursuit, celle-ci atteint 35 %.

Le tableau suivant retrace, sur base 100 en 1984, l'évolution du budget de la Direction générale.

Evolution du budget de la DGRCSST et du ministère des affaires étrangères

EN FRANCS COURANTS ET EN FRANCS CONSTANTS (BASE 100= 1984)

ANNÉES	BUDGET DE LA DGRCSST			BUDGET DU DÉPARTEMENT		
	Montant	En francs courants	En francs constants	Montant	En francs courants	En francs constants
1984	3 321	100,0	100,0	9 119	100,0	100,0
1985	3 231	97,3	91,9	9 296	101,9	96,3
1986	3 305	99,5	91,6	9 794	107,4	95,9
1987	3 693	111,2	99,2	10 346	113,5	101,2
1988	3 836	115,5	100,4	10 521	115,4	100,3
1989	3 901	117,5	98,5	10 828	118,7	99,6
1990	4 340	130,7	106,0	11 871	130,2	105,6
1991	4 979	149,9	117,9	13 074	143,4	112,7
1992	5 284	159,1	122,1	14 094	154,6	118,6
1993	5 502	165,7	123,7	14 925	163,7	122,2
* 1994	5 141	154,8	113,1	14 667	160,8	117,5

Les priorités préservées pour 1994 :

- **l'enseignement français à l'étranger.** La dotation de l'Agence augmente de 28,2 millions de francs y compris les mesures d'économies générées par la suppression de 67 emplois. Cette augmentation comprend la revalorisation des bourses (+ 19,2 millions de francs), l'accroissement de 5 millions de francs pour les subventions d'investissements aux écoles françaises à l'étranger. 800 000 F seront consacrés à la création d'un établissement à Berlin pour scolariser les enfants de la communauté française dépendant auparavant de la DEFA. Enfin, 82 millions de francs en autorisations de programme et 25 millions en crédits de paiement permettront à l'Etat d'investir au profit des établissements d'enseignement en gestion directe.

- **la francophonie.** Une mesure nouvelle de 20 millions de francs permettra au ministère des Affaires étrangères d'assurer l'application des décisions qui ont été prises lors du sommet francophone de l'île Maurice et représentera la quote-part du ministère au déroulement des jeux de la francophonie prévus pour juillet 1994.

- **la coopération éducative au Maroc,** comprenant un programme de bourses et de formations des enseignants marocains, bénéficiera d'une mesure de 10 millions de francs.

- **la mise en place d'une méthode d'enseignement audiovisuel de la langue française** pour laquelle 3 millions de francs sont prévus.

- **le soutien à l'action audiovisuelle.** A ce titre, RFI bénéficiera d'une augmentation de sa subvention de 28 millions de francs et 9,84 millions de francs en subventions d'investissement pour la remise en état de ses émetteurs de Chypre. La dotation de TV 5 sera accrue de 4,05 millions de francs et celle de CFI de 1,4 million de francs.

- **une augmentation sensible mais sélective des capacités d'investissement.** Le tableau joint démontre l'effort consenti dans le projet de loi de finances pour 1994 par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 : les autorisations de programme passent de 93 millions de francs à 152 millions de francs et les crédits de paiement de 80 à 112 millions de francs. Plus précisément, les investissements au profit des établissements d'enseignement (57-10-60) progressent (loi de finances 1993/loi de finances 1994) de 18 à 102 millions de francs en autorisations de programme et de 19 à 74 millions de francs en crédits de paiement, ils permettront le financement du lycée de francfort et de l'école française d'Ankara, les travaux de sécurité du lycée de Londres, enfin la rénovation et la construction d'écoles à Tunis. Pour les instituts et centres culturels (57-10-90), la tendance est malheureusement inverse, passant en

autorisations de programme de 75 à 50 millions de francs et de 61 à 38 millions de francs. Ces crédits permettront la rénovation et le réaménagement des instituts et centres culturels d'Athènes, de Beyrouth, Bucarest, Istambul, Le Caire et Madrid.

- S'agissant des crédits du titre VI, subventions d'investissement, l'évolution globale d'une loi de finances à l'autre laisse apparaître une diminution en autorisations de programme (43,6 millions de francs en 1993, 26,8 millions de francs en 1994) et en crédits de paiement (50,5 millions de francs en 1993, 33,8 millions de francs en 1994). Cette approche recouvre des évolutions contrastées : les crédits destinés aux Alliances françaises (68-80-40) sont doublés en autorisations de programme comme en crédits de paiement (de 5 millions de francs à 10 millions de francs). De même, la dotation destinée à aider des projets de développement divers (68-80-10) se voit abondée de 7 millions de francs en autorisations de programme (rien en 1993) et de 14 millions de francs en crédits de paiement (6,9 millions de francs en 1993). Ces projets concerneront des actions dans la péninsule indochinoise en formation agriculture et santé. En revanche, les crédits destinés à abonder l'aide technique au développement dans le domaine de la communication (68-80-20) passent en autorisations de programme et en crédits de paiement de 38,6 millions de francs à 9,8 millions de francs : il s'agira de la troisième tranche de remise en état des émetteurs de la SOMERA à Chypre.

C - VERS UNE NOUVELLE DIRECTION GENERALE

a) Rationaliser des compétences

La réforme de la DGRCSST dans laquelle s'est engagé son nouveau directeur, M. Jean-David Lévitte, devrait permettre d'en faire l'outil privilégié de notre action culturelle extérieure. En termes de masses, les moyens de la Direction générale sont considérables : elle regroupe 35 % des crédits du ministère et emploie au total quelque 3 600 personnes. La direction souffre toutefois aujourd'hui de dysfonctionnement de structures auxquels la réforme se donne pour objectif de porter remède : l'éparpillement des différentes cellules chargées soit d'un secteur de coopération, soit d'une zone géographique, empêche fréquemment, au sein notamment de la direction du développement et de la coopération scientifique, technique et éducative, la nécessaire harmonisation entre la

coopération horizontale (par secteur) et la coopération géographique (par programme).

Les coordinateurs géographiques verront donc leur rôle et leurs effectifs renforcés, ce qui permettra, ce qui n'est pas le moins important des bénéfiques escomptés, de proposer aux postes des interlocuteurs uniques.

Dans la même logique, les services de coopération linguistique et éducative pourraient être transférés à la direction des échanges culturels, ceci afin de constituer autour des institutions et centres culturels un véritable pôle de l'enseignement du français. Cette fusion permettra parallèlement aux postes de donner à leurs partenaires locaux l'image d'une unité et de cohérence d'action.

Ces structures, tout comme l'organigramme dans lequel elles se situent, pourront être utilement simplifiées. Il s'y ajoute -c'est au demeurant une richesse- le recrutement diversifié des personnels de la DGRSCT : ceux-ci proviennent majoritairement de l'Education nationale mais aussi du secteur privé. Or l'inexistence à ce jour d'une véritable carrière culturelle internationale, rend la situation des conseillers culturels particulièrement précaire, lorsqu'il s'agit de retourner en France. Parmi les objectifs de réforme figure donc le projet de créer une véritable continuité professionnelle au profit de ces personnels, grâce en particulier à une alternance de séjours en poste et en France, notamment auprès d'instituts ou d'universités, ou de Délégations régionales à l'action culturelle (D.R.A.C.) à la recherche d'une ouverture sur la coopération internationale.

Allègement et rationalisation de l'organigramme, ébauche d'une "carrière culturelle internationale", mais aussi, dans les postes, c'est-à-dire au plus près de la gestion et de la mise en oeuvre des programmes, l'ébauche d'une "déconcentration financière". Celle-ci, déjà éprouvée dans deux ambassades -Dakar et Bucarest- sera étendue à treize autres chancelleries. S'agissant plus précisément de l'action culturelle, un "volant de crédits d'intervention" non programmés, représentant 10 % de leur enveloppe, permettra aux ambassadeurs d'improviser, si besoin est, des actions de coopération dans des délais très brefs.

Une réforme de structure, aussi ambitieuse soit-elle, ne dispensera pas d'approfondir la réflexion sur les orientations essentielles à donner à notre action culturelle extérieure, avec des moyens qui sont revenus à l'étiage minimal. Votre rapporteur attend donc avec un intérêt soutenu la définition prochaine d'un plan quinquennal pour notre action culturelle, que le nouveau directeur général se prépare à remettre au ministre des affaires étrangères.

b) La suppression de la MICECO : des succès reconnus, une mission à poursuivre

Dès après la chute du mur de Berlin, lorsque les pays de l'Est purent s'ouvrir au monde occidental, le ministère des affaires étrangères a été l'artisan d'une mobilisation sans précédent, en moyens budgétaires, pour implanter, dans les nouvelles démocraties, nos outils de coopération, sous toutes leurs formes, technologiques, scientifiques et économiques.

C'est pour conjuguer et coordonner toutes les initiatives que fut mise en place la Mission interministérielle de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale (MICECO). Placée sous l'autorité du Premier ministre et par délégation, du ministère des affaires étrangères, la Mission se vit assigner trois axes d'action prioritaire : l'aide à la gestion publique et au fonctionnement démocratique des institutions, l'aide aux réformes économiques et à la modernisation de l'outil de production, enfin l'insertion durable dans les pays de l'Est de notre présence culturelle, scientifique et technique.

Après une phase initiale de mise en route la Mission est parvenue à établir un mode de travail performant : une concertation bien rodée avec les partenaires locaux, et l'identification de priorités sur lesquelles ont été concentrés les moyens disponibles.

Cette stratégie a su se diversifier : actions cofinancées, recherche d'un partenariat pour une coopération décentralisée avec les universités, les chambres de commerce, les collectivités locales etc.

La Mission a enfin permis d'opérer une meilleure articulation entre notre coopération bilatérale -400 millions de francs en 1993- et les programmes communautaires auxquels nous contribuons à hauteur de 2 milliards de francs par an et sur lesquels nous pouvons désormais exercer une maîtrise accrue.

Ceux qui ont animé cette mission ont bien travaillé : il apparaît pourtant aujourd'hui que la structure qu'ils ont servie pouvait être modifiée : si les personnels de la Mission provenaient bien de différents ministères, les financements n'ont eu en fait d'autre provenance que du seul ministère des affaires étrangères.

La décision a donc été récemment prise de supprimer la Mission pour affecter ses missions à la DGRSCT. Votre rapporteur, sans contester la logique de cette démarche, souhaite toutefois que "l'on ne jette pas le bébé avec l'eau du bain" et que le bilan positif de la mission et son exemplarité soient pris en compte.

II - LES OUTILS TRADITIONNELS DE NOTRE PRESENCE CULTURELLE A L'ETRANGER

A - L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER : UNE STRUCTURE CONFIRMÉE

La création de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger avait deux objectifs : accompagner la réforme des rémunérations des personnels enseignants, rationaliser l'organisation du réseau des établissements d'enseignement.

Regroupant dans une même structure des services auparavant dispersés, globalisant dans son budget les moyens affectés par l'Etat pour l'enseignement hors de France, l'Agence a permis :

- d'assurer la participation des usagers au conseil d'administration,

- de donner une cohérence à l'action conduite,
- de permettre la transparence des moyens et des résultats,
- d'accorder une souplesse de gestion,
- d'accélérer les prises de décision.

Prenant en compte les avantages ainsi obtenus, le nouveau gouvernement n'a pas souhaité mettre un terme à l'expérience. Votre rapporteur s'en félicite mais reconnaît aussi qu'après trois années de pratique, des aménagements peuvent valablement être apportés aux mécanismes initiaux afin de s'adapter au mieux aux besoins recensés tant auprès des établissements que des personnels et des parents d'élèves.

1. Les principaux aménagements apportés au fonctionnement de l'agence

a) La décentralisation du système d'enseignement français à l'étranger

Dans ce but, les conventions passées entre les établissements et l'agence seront assouplies : les conventions-types, considérées comme trop rigides, pourront désormais être adaptées aux réalités spécifiques de tel ou tel pays. Deux types de conventions à "géométrie variable" seront désormais proposées :

- des "conventions de coopération éducative" : elles devraient permettre aux établissements accueillant presque exclusivement des élèves étrangers, en Amérique latine et au Liban notamment, de disposer des services de recrutés locaux titulaires qui pourraient bénéficier d'un détachement administratif sans avoir la qualité de résidents.

- des "conventions de régime général" : pour les établissements associés à la mission de service public de l'agence,

elles offriraient une meilleure flexibilité aux associations gestionnaires.

Ces conventions comporteraient deux parties :

- la première reprendrait des dispositions communes à toutes les conventions

- la seconde serait ouverte à des dispositions spécifiques résultant de négociations au cas par cas, qu'il s'agisse par exemple du lien financier entre l'Agence et l'établissement, ou de la délégation accordée au chef d'établissement par le comité gestionnaire.

b) Faciliter les recrutements

Afin d'assouplir la définition de la carte scolaire, le recrutement de résidents par les établissements serait facilité par l'ouverture au budget, au titre IV, d'une enveloppe de crédits spécifique. Une telle initiative nécessitera l'aval de la direction du Budget et de la fonction publique.

Aujourd'hui en effet, les postes de résidents sont -comme ceux des expatriés- ouverts ou supprimés pour une année scolaire par l'Agence, et considérés comme emploi de l'Etat, inscrits au titre III. Leur transfert au titre IV (interventions) permettra de "déconnecter" ces postes de la carte scolaire initiale et donc facilitera leur création par les établissements qui le souhaitent.

Enfin, pour les enseignants titulaires recrutés en France par les établissements, il est envisagé de supprimer le délai de trois mois qui leur est aujourd'hui nécessaire pour bénéficier du statut de résident. Ainsi, là encore, les créations de postes de résident par les établissements qui le souhaitent seront facilitées.

c) La confirmation du rôle prééminent du ministère des Affaires étrangères

De nouvelles modalités de concertation sont proposées afin de donner une réalité à la tutelle de principe exercée par les deux ministères des Affaires étrangères et de la Coopération.

Le directeur général aux relations culturelles, scientifiques et techniques continuera de présider le conseil d'administration.

Un comité de pilotage réunirait régulièrement, auprès du secrétaire général du ministère, les trois directeurs du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Coopération et le directeur, le secrétaire général et l'agent comptable de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Les deux ministres de tutelle rédigeront chaque année une lettre de mission fixant les objectifs de l'Agence. Enfin, une circulaire clarifiera les compétences respectives des ambassadeurs, des établissements d'enseignement, du ministère des Affaires étrangères et de l'Agence.

2. L'agence doit pouvoir retirer les bénéfices budgétaires de son effort de productivité

a) L'évolution du rapport entre le nombre de postes d'expatriés et celui de résidents

Le nombre de postes d'enseignants expatriés a substantiellement diminué au cours des deux dernières années : de 2 316 en 1991 à 2 091 en 1992, il a été de 2 025 à la rentrée 1993, 66 postes ayant été supprimés.

Parallèlement, le nombre de résidents s'est accru : 3 269 en 1991, 3 376 en 1992, 3 514 à la rentrée 1993. La répartition entre expatriés et résidents, par zone géographique, est la suivante :

zones géographiques	expatriés	résidents
AFRIQUE - Maghreb	536	631
AFRIQUE - Pays du champ	461	658
AFRIQUE - Hors champ	71	108
Total AFRIQUE	1068	1397
Amérique latine	278	280
Amérique du nord	80	256
Total AMÉRIQUE	358	536
Asie Océanie	108	159
Proche & Moyen-Orient	101	116
Total ASIE, OCÉANIE, PMO	209	275
Europe centrale et orientale	28	54
Europe occidentale	428	1114
Total EUROPE	456	1168
Total MONDE	2091	3376

Remarques :

- 1) les chiffres des expatriés n'incluent pas les enseignants affectés dans des établissements «hors réseau» et les formateurs en résidence, rémunérés sur la base du décret du 28 mars 1967 ;
- 2) ces effectifs ne mentionnent pas les coopérants du service national, au nombre de 424 pour l'ensemble du monde.

Sur le plan du coût respectif expatrié/résident, il apparaît que la réforme des rémunérations n'a pas conduit à placer chacun des deux statuts sur un même plan : l'expatrié coûte à l'État 3 fois plus cher qu'un résident, la différence s'expliquant pour une large part par l'indemnité d'expatriation fixée en référence au décret n° 67-290 du 28 mars 1967.

Il est regrettable que les suppressions de postes d'expatriés ne soient pas compensés exactement par le recrutement correspondant de résidents, selon une équivalence basée sur cette différence de traitement. La suppression de quelque 70 postes d'expatriés à la rentrée 1993 aurait pu être compensée par la création de 182 postes de résidents. 139 seulement ont été créés, la différence ayant été consacrée à l'effort d'économie et repris par le budget général.

Le tableau suivant retrace l'évolution de la carte scolaire par zones pour 1993 :

Carte scolaire : ouvertures/fermetures de postes expatriés et résidents en 1993

Zones	Fermetures			Ouvertures		
	Expatriés	VSN	Résidents	Expatriés	VSN	Résidents
Afrique	52	1		12	8	61
Amérique	8	3	4	1	2	30
Asie Océanie	8	3	8	9	2	12
Europe	39	8	24	13	8	71
TOTAL	107	15	36	35	20	174

Pour le moins, il serait légitime de laisser à l'Agence, en accord avec les établissements, la liberté de gérer, à coût égal, la répartition entre expatriés et résidents, en abondant par exemple l'enveloppe-résidents dont la création a été envisagée.

Enfin, ne serait-il pas judicieux de permettre, dans certains cas limités, de sortir de la logique expatrié/résident en élargissant les possibilités de recrutement local de titulaires qui pourraient bénéficier du détachement administratif qui leur est aujourd'hui refusé ?

b) Les principales données budgétaires de l'AEFE

Au sein du budget de l'Agence, sur les quelque 2 milliards de francs de dépenses, 82 % sont absorbés par les postes de rémunération, les autres charges -essentielles- de son fonctionnement (subventions aux établissements, bourses scolaires etc.) ne représentant que 18 % de ce total.

La rationalisation de la carte scolaire, obtenue par différents moyens : rééquilibrage expatriés/résidents, souplesse de recrutement de titulaires non-résidents, pourrait contribuer à abonder la part destinée aux bourses dont le montant - réévalué dans le présent projet de loi de finances- ne correspond pas toujours aux besoins, compte tenu de l'évolution des coûts de scolarité, comme le décrit le tableau ci-dessous :

Année scolaire	Coût global de la scolarité par élève	Effectif des élèves français	Montant des droits de scolarité	Contribution de l'Etat au titre des bourses (par Français)
86/87 (1)	13 220	38 148	7 315	2 005
87/88 (1)	13 380	37 562	7 859	1 936
88/89 (1)	14 010	37 735	8 686	1 852
89/90 (1)	14 110	38 544	8 658	2 332
90/91 (2)	18 460	55 838	8 412	1 572
91/92 (2)	nc	57 309	nc	1 823
92/93 (2)	19 398	58 110	10 021	1 859

(1) hors pays du champ, y compris l'Afrique

(2) AEFE (incluant les pays du champ hors OUCFA)

Les recettes de l'Agence sont constituées à 82,60 % des subventions provenant des deux ministères Affaires étrangères et Coopération.

Ses recettes propres, évaluées à 14,13 % de la masse totale, proviennent de la contribution apportée par les établissements du réseau à la rémunération des personnels résidents. La somme totale de ces participations s'est élevée en 1993 à plus de 113 millions de francs.

*

* * *

Le projet de budget pour 1994 prend à juste titre en compte l'enseignement français à l'étranger, notamment pour ce qui est des investissements de l'Etat dont les autorisations de programme passent de 18 à 102 millions de francs et les crédits de paiement de 19 à 74 millions de francs. De même, l'aide à l'investissement pour les établissements privés passe de 10 à 15 millions de francs. Enfin et surtout, la dotation pour les bourses scolaires passera de 116 à 135 millions de francs (+ 19 millions de francs). Cet effort est méritoire et votre rapporteur s'en félicite.

Toutefois, en moyenne, les bourses ne représentent guère plus de 20 % du coût de la scolarité, ce qui demeure insuffisant. De l'avis de votre rapporteur, la stratégie à moyen terme devrait tendre vers un objectif moyen de 50 %. Cela signifierait que si la gratuité totale demeure, malheureusement, hors d'atteinte, les usagers du réseau d'établissements français à l'étranger pourraient compter sur une sollicitude active des pouvoirs publics ; cet objectif, a priori ambitieux, n'est pas hors de portée, à terme, si l'amélioration engagée de la productivité du réseau permet soit une stabilisation, voire une diminution des coûts de scolarité, soit l'affectation prioritaire des économies réalisées aux crédits des bourses.

B - LES INSTITUTS ET CENTRES CULTURELS ET LES ALLIANCES FRANÇAISES

1. A la recherche d'une synergie

Les cent trente-trois instituts et centres culturels répartis dans cinquante pays d'une part et les alliances françaises d'autre part, sont le résultat d'initiatives très spécifiques. Les alliances françaises, associations de droit local, fruits de démarches privées, sont bien enracinées dans le paysage culturel du pays où elles sont implantées, souvent depuis fort longtemps, et ont pour vocation première l'enseignement de notre langue. Les instituts et centres culturels tiennent davantage le rôle de relais à notre action culturelle extérieure : organisation d'expositions, projections de films, présentations de spectacles etc. même si l'enseignement du français y devient aussi une activité fort importante, ne serait-ce que pour des raisons financières, les instituts et centres culturels s'autofinancent à près de 60 %.

Pour autant, depuis quelques années, une politique de coopération étroite, a été suivie. Engagée en 1989, cette politique de "rapprochement des réseaux" prend diverses formes.

- Mise sous direction unique des deux établissements (alliance et centre) à Lagos, Nairobi, Glasgow, Saint-Domingue, Copenhague, Nicosie, Kiev ou Saint-Pétersbourg.

- Signature de conventions cadres avec certaines Alliances confèrent à ces dernières leur rôle de fait de "centre culturel" : Quito, Buenos-Aires, Mexico, Corée, Singapour, Pilzer en Pologne.

- Alignement statutaire du personnel détaché dans les alliances sur celui des centres culturels pour le droit à déménagement ou le classement des postes.

- Ouverture aux Alliances françaises de l'ensemble des aides spécifiques : Fonds d'intervention culturel et artistique (FICA), Scientifique et Technique (FIST), pédagogique (FIP) ou en matière de rénovation des bibliothèques (FIB).

Parvenus à une étape dans cette phase de "mise en cohérence" des deux réseaux, la tentation était grande de poursuivre et d'unifier ces deux outils de notre action culturelle extérieure.

Votre rapporteur se félicite de ce que la réforme aujourd'hui engagée, qui poursuivra l'association progressive des Alliances à notre stratégie culturelle extérieure, se gardera de tout ce qui risquerait d'affecter leur spécificité.

En revanche une coordination renforcée en amont est une bonne chose : fusionner ici ou là les postes de conseiller culturel avec celui de directeur de centre ou d'institut participe à cette logique.

2. Un nécessaire soutien financier

Le projet de loi de finances pour 1994 ne distingue plus les alliances et les centres culturels pour l'octroi de subventions de l'Etat et regroupe ce financement aux deux types d'établissement sur un seul chapitre 42-10-21.

Le montant global prévu est de quelque 170 millions de francs. Les années passées, le montant respectif des subventions était réparti selon le tableau ci-dessous

	Alliances françaises (en millions de francs)	Centres et Instituts (en millions de francs)
1987	19,201	120,965
1988	24,482	132,315
1989	25,285	137,389
1990	22,823	113,814
1991	23,700	136,300
1992	27,943	164,144
1993	25,663	158,343

Les investissements exécutés par l'État au profit des centres et instituts culturels s'inscrivent en baisse en 1994 : 50 millions de francs en autorisations de programme et 38 millions de francs en crédits de paiement (respectivement 75 millions de francs et 61 millions de francs en loi de finances initiale pour 1993). Ils seront consacrés au lancement ou à la poursuite des travaux aux centres d'Istanbul, du Caire, de Madrid et de Tunis. Des ouvertures sont envisagées à Vientiane, Johannesburg et Chisinau.

Les dotations en autorisations de programme et crédits de paiement pour les subventions aux Alliances françaises sont doublées par rapport à l'an passé (10 millions de francs au lieu de 5 millions de francs). Les principaux projets concerneraient en particulier Singapour et Buenos-Aires.

3. Une attention particulière à l'endroit des personnels

Hors Agence pour l'enseignement du français à l'étranger, les personnels "culturels" à l'étranger comprennent le personnel des services culturels, scientifiques et de coopération auprès des ambassades, le personnel des réseaux, centres, institutions et alliances et les agents des Bureaux de coopération linguistique et éducative. Ces personnels sont pour la plupart issus du ministère de l'Éducation nationale détachés pour la durée de leur mission. Ceci n'exclut pas le recours à des non-titulaires, à titre exceptionnel, pour des missions précises et limitées, en application de la loi du 11 juin 1983 modifiée par celle du 31 juillet 1987. Par

ailleurs, en fonction des besoins, il est fait appel à du personnel recruté localement.

Ces personnels ne sont pas épargnés par la politique de déflation d'effectifs, le projet de loi pour 1994 prévoit ainsi la suppression de 30 postes.

Bien des inquiétudes affectent les personnels des centres et instituts culturels, singulièrement les recrutés locaux. Elles portent en particulier sur l'absence de mesures de revalorisation, la précarité de leurs conditions d'emploi et de rémunération, l'incertitude dans le suivi des carrières. La récente suppression de l'allocation "exceptionnelle" créée en 1984 pour aider les personnels recrutés localement recevant moins de 80 % du traitement de la fonction publique a accru légitimement cette inquiétude. Certes, elle est compensée (à quelle proportion ?) par le transfert en titre IV -crédits d'intervention- de 5,3 millions de francs. Mais quelles en seront les modalités de versement ? Seront-elles opérées sur leur compte à l'étranger avec les problèmes de législation locale et fiscale notamment posés dans certains pays ? Enfin, quel sera le sort de cette allocation l'an prochain ?

La nécessaire prise en compte de la situation des personnels des centres et instituts pour lesquels la réinsertion en France demeure difficile en dépit de leur expérience acquise à l'étranger, doit faire l'objet d'une réflexion urgente de la part des ministères concernés.

III - LES VECTEURS DE NOTRE ACTIVITE AUDIOVISUELLE EXTERIEURE

A - TV5

Créée en janvier 1984, TV5 Europe, télévision francophone par satellite, diffuse ses programmes sur les réseaux câblés de quarante pays d'Europe, d'Afrique du 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) et 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.

1. Une diffusion géographique étendue

TV5 est diffusée dans plus de cent pays grâce à quatre satellites : Eutelsat II F1 qui couvre quarante pays, d'Helsinki à Casablanca et de Moscou au Caire, Stationer 12 (Afrique), Anik E1 (Amérique du Nord) et Panamsat (Amérique latine et Caraïbes).

L'audience, d'après des estimations de décembre 1992, concerne en Europe trente millions de foyers, dans quarante pays d'Europe, d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. En Turquie, en Tunisie et au Moyen-Orient, des antennes collectives permettent sa diffusion dans les hôtels, les universités ou certaines écoles. Enfin, à titre expérimental, la diffusion par réseaux hertziens est réalisée en Roumanie, Bulgarie et Grèce.

Au Canada, l'audience atteint cinq millions de foyers, soit 90 % du marché francophone et 70 % du marché total. Aux États-Unis, l'audience est évaluée à trois millions de foyers.

Les extensions en Afrique et en Amérique latine sont plus récentes : respectivement mai et octobre 1992 et ne permettent pas encore d'apprécier l'ampleur de l'audience.

En Amérique latine, la diffusion de TV5 est opérée par les consortiums TV5 Québec-Canada et atteint 500 000 abonnés au câble.

2. Des programmations adaptées

TV5 Europe diffuse désormais ses programmes 24 h sur 24 afin de prendre en compte les décalages horaires entre tous les pays couverts.

Au Canada, la programmation de TV5 Québec-Canada est passée de 14 à 16 heures par jour. Aux Etats-Unis, la législation concernant les droits de diffusion, limite, faute de moyens financiers, l'extension de la diffusion et le sous-titrage des journaux télévisés de France, qui accroîtraient l'audience auprès du public américain.

En Amérique latine, les douze heures de programmes quotidiens comportent 50 % de programmes français, 35 % de programmes québécois et canadiens, 7.5 % pour les suisses et 7,5 % pour les belges.

En Afrique, la programmation est relativement beaucoup plus réduite : actuellement de deux heures hebdomadaires, elle devrait passer à quatre heures si l'Agence de Coopération culturelle et technique apporte le concours financier nécessaire. L'ACCT en effet finance, par substitution aux Etats francophones d'Afrique, une part importante du budget TV5 (2,1 millions de francs en 1992, 3 millions de francs en 1993).

Pour TV5, les priorités pour l'avenir devraient concerner le renforcement des moyens destinés à valoriser les programmes les plus attractifs, dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

B - CANAL FRANCE INTERNATIONAL

1. Une banque d'images françaises

Canal France International (CFI), banque de programmes audiovisuels dont l'actionnaire principal est la SOFIRAD, a été créé il y a quatre ans pour moderniser la distribution culturelle internationale. Il s'agissait alors de substituer à une distribution de programmes par cassettes vidéo enregistrées, un relais par satellite en direction des pays relevant du champ de la Coopération.

Le Conseil pour l'audiovisuel extérieur de la France (CAEF), réuni en décembre 1990, a confirmé la vocation mondiale de CFI, banque internationale de programmes français de télévision.

A ce titre, CFI met à la disposition des 45 télévisions de pays qui ont signé des accords de coopération avec la France, des programmes libres de droits qui peuvent être repris sur les réseaux nationaux.

Ces programmes sont constitués à 60 % de 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 diffusion par satellites de CFI et de ses dix-huit heures de programmes quotidiens, atteint aujourd'hui soixante-dix pays : Europe centrale et orientale ainsi que l'Afrique (Intelsat VI), Proche et Moyen orient ainsi que les Etats du Golfe (Arabsat), Asie (Intersat V), Sud-Est Asiatique (Palapa, satellite indonésien), Amérique latine à titre expérimental (Brasilsat).

2. Des moyens insuffisants

En 1993, le budget de CFI a atteint 122,6 millions de francs (ramené à 115,6 millions de francs après régulation), incluant, du ministère des Affaires étrangères, une subvention de 73 millions de francs (ramenée à 59,5 millions de francs). Ces régulations ont affecté le fonctionnement de la société, d'autant que les délais de renouvellement des conventions qui lient à la société le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération, l'obligent, pendant un temps, à ne compter que sur les crédits que lui consentent l'IDF et RFO.

Or le fonctionnement de la société la contraint d'effectuer de nombreuses opérations commerciales : investissements (30 millions de francs annuels), achats de droits de diffusion etc., qu'au niveau actuel de son capital (400 000 F), ou de son fonds de roulement -toujours négatif- elle doit exécuter dans des conditions de plus en plus difficiles.

3. Une complémentarité à définir avec TV5

Enfin les deux sociétés TV5 et CFI sont de plus en plus conduites, de par la logique même qui les anime, à constituer chacune une chaîne à part entière, à opérer l'une sur l'autre une concurrence finalement très dommageable à notre action culturelle extérieure. Afin de privilégier en Amérique latine le canal TV5 il a été ainsi demandé à CFI de ne pas poursuivre ses ambitions à destination de ce continent. Il importe que la réflexion engagée sur notre stratégie audiovisuelle prenne en compte, entre autres choses, cette concurrence d'identité entre les deux chaînes francophones, pour établir les bases d'une véritable complémentarité.

C - LA NECESSAIRE REFLEXION SUR NOTRE POLITIQUE EN MATIERE DE SATELLITES DE TELEDIFFUSION

1. La diminution de l'offre proposée par TDF1 et TDF2

Ces deux satellites ne proposent plus aujourd'hui qu'un programme restreint : pour la télévision, Canal + Arte et MCM, pour la radio, Radio France, Hector (programme musical) et Victor (programme culturel), ainsi que le service mondial en français et les émissions en langue étrangère de RFI. Encore convient-il de préciser que RFI et Radio France quitteront bientôt TDF1 et TDF2.

Ainsi le part de TDF1 et TDF2 dans notre action audiovisuelle extérieure est-elle devenue très marginale. A cela plusieurs raisons : les défaillances techniques du système, mais aussi les nouvelles techniques (numérique) et la politique beaucoup plus porteuse, suivie par les opérateurs, d'opter pour des bouquets de programmes dont TDF1 ne peut être le vecteur adapté

Seule Arte a vraiment bénéficié de sa position sur TDF1 et TDF2 pour sa diffusion dans les pays d'Europe centrale et orientale qui a bénéficié d'ailleurs, en 1993, d'un financement de 1,7 million de francs du ministère des Affaires étrangères.

2. Les effets négatifs des changements de satellite de France 2

Initialement installée sur TDF1 et TDF2, France 2 était passée sur le satellite Télécom 1C. En 1993, pour améliorer la qualité du signal de la chaîne publique, il fut décidé de l'installer sur le satellite Télécom 2A. Cette décision, prise sans concertation aucune avec les autorités chargées de l'audiovisuel extérieur, a abouti à la disparition du signal de la chaîne du Maroc, du sud de l'Espagne, du Portugal et des Açores. Ainsi notre présence culturelle et linguistique dans des zones importantes se voit-elle privée d'un instrument essentiel.

3. Une nouvelle politique satellitaire ?

Une comparaison paraît très éclairante pour justifier une nouvelle politique : à ce jour, sur les satellites Astra, l'Allemagne propose dix sept chaînes d'expression allemande, la France n'en proposant que trois : France 2, TV5 et Arte, sur Télécom ou TDF1 et TDF 2.

A l'origine de ce décalage préoccupant, la stratégie consistant à privilégier -démarche légitime au demeurant- les satellites nationaux (TDF1, TDF2 puis Télécom) a joué un rôle important.

Si cette politique a certes permis de limiter le déferlement de chaînes étrangères dans les foyers français, elle tend aujourd'hui à marginaliser notre expression audiovisuelle alors même que nos voisins européens investissent avec succès les canaux des satellites à vocation internationale (Astra ou Eutelsat).

L'absence d'une chaîne française d'informations 24 h sur 24 se fait cruellement sentir : les anglo saxons disposent de CNN et de Sky News, les Allemands développent Vox et NTV (chaînes privées) ainsi que Deutsche Welle. A cet égard, pourquoi ne pas donner les moyens à RFI -qui a développé un réseau radio de qualité- de lancer une expérience en télévision, "en synergie" avec les services d'information des chaînes du service public. Il semble paradoxal à votre rapporteur que ce soit TF1 qui à l'heure actuelle, envisage de lancer une chaîne d'informations en continu.

D - L'ACTION RADIOPHONIQUE EXTERIEURE

1. Les acteurs de l'action radiophonique extérieure

L'action radiophonique extérieure est assurée principalement par Radio France internationale et la SOFIRAD, Radio France y participe également par la fourniture de programmes et par des actions de formation.

Cette présence radiophonique hors frontières est également le fait de certains opérateurs privés, spécialement dans les pays de l'Est ou en Amérique latine (Fun Radio, Europe 2, Sky Rock ou radio Nostalgie).

RFI tient une place importante dans l'ensemble du dispositif : en assurant la conception et la diffusion, 24 h sur 24 du service mondial en français, elle réalise des programmes spécifiques en langue étrangère donnant le point de vue français sur l'actualité politique internationale, enfin elle joue le rôle d'une banque de programmes en produisant et exploitant des émissions enregistrées à destination de radiodiffuseurs étrangers.

La Sofirad, pour sa part, gère les participations publiques des sociétés filiales (SOMERA et RMC Moyen Orient) et participe au développement d'initiatives commerciales : Europe Plus, Radio Nostalgie, Medi 1, Gestival, Africa n° 1.

2. Les ambitions du deuxième plan de développement de RFI (1989-1995)

Avec pour objectif général d'amener en sept ans RFI au niveau des autres grands diffuseurs internationaux (Voice of America, BBC et Deutsche Welle notamment), le plan de développement visait deux objectifs.

. L'augmentation de la production : l'objectif final était la production quotidienne de 62 h 30 de programmes originaux : en 1993 le niveau atteint a été de 55 h (42 h 30 en 1988).

. Diversifier et renforcer les moyens de diffusion : la diffusion en ondes courtes de RFI constitue la base de son action, liée à son statut de radio de souveraineté : privilégier une couverture étendue, en contrepartie d'un confort d'écoute relatif. Pour renforcer ce mode de diffusion, le 2e plan de diffusion prévoyait l'aménagement des douze émetteurs ondes courtes d'Alouis-Issoudun, en portant leur puissance de 100 à 500 kw. Malheureusement, les moyens financiers insuffisants n'ont pas permis l'aboutissement de cet objectif. L'implantation d'émetteurs à l'étranger continue de se heurter à de nombreux problèmes : si un bail relatif à la location du terrain a pu être signé en mai 1993 pour une implantation du Centre émetteur de Djibouti, les négociations avec la Thaïlande n'ont pu encore aboutir. En attendant, les accords d'échanges de fréquence ou la location d'émetteurs relais constituent une solution convenable. On peut même se demander si cette procédure ne présente pas, à terme, un avantage certain.

Afin de rendre son écoute plus attractive et élargir son audience, RFI a également procédé à une diversification de ses moyens de diffusion, en particulier par le satellite et la modulation de fréquence.

Ainsi, l'implantation de stations FM s'est-elle multipliée depuis trois ans, sur tous les continents, dans les principales métropoles, singulièrement en Afrique. L'amélioration de la diffusion repose également sur le satellite : depuis octobre 1993, RFI est présente sur Eutelsat II F4 pour élargir sa diffusion en Europe centrale et orientale. Elle devrait accéder en 1994 au satellite Panamsat pour élargir sa diffusion aujourd'hui encore très restreinte alors que la demande y est forte. Déjà, sa présence sur les satellites Anik E1 et Space net II permet une bonne couverture de l'Amérique du Nord. Sa présence sur Intelsat V, qu'elle quittera prochainement pour le satellite indonésien Palapa lui permettra enfin de conforter son audience sur l'Asie du Sud-Est.

En 1994, un troisième plan de développement de RFI sera lancé afin de parachever les actions qui n'ont pu aboutir précédemment (en particulier les équipements) et conforter la stratégie de diversification de ses moyens de diffusion. Après, RFI Afrique, RFI Asie et RFI Europe devraient être créés.

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit une subvention du ministère des Affaires étrangères au budget de RFI de 464 millions de francs, dont 28 millions de francs de mesures nouvelles. Ce montant est inférieur à la dotation régulée de 1993 (477 millions de francs) et nécessitera un financement complémentaire qui sera fourni par les produits de la redevance, à hauteur de 129 millions de francs.

IV - LA FRANCOPHONIE : DE "L'ESPACE CULTUREL" A LA "VOLONTE ORGANISEE"

A - LA PRIMAUTE AU POLITIQUE

Le sommet de l'île Maurice "des États ayant le français en partage" qui s'est tenu du 16 au 18 octobre dernier a indéniablement constitué une étape dans un processus dans lequel 47 nations sont aujourd'hui impliquées. Il s'agissait de parachever une évolution qui, pour reprendre les termes du Président de la République, devait "faire de la francophonie, une vision du monde plus qu'un seul état d'esprit, une volonté organisée et pas seulement une sorte d'espace culturel".

Peu ou prou, les vingt et une résolutions adoptées par le dernier sommet participent à ce changement de perspective. On retiendra en particulier l'affirmation, pour les francophones, d'un droit à l'exception culturelle, mais aussi l'attention portée aux questions de sécurité internationale, qu'il s'agisse d'Haïti ou de l'ex-Yougoslavie.

La participation, pour la première fois, du secrétaire général des Nations-Unies aux travaux de ce sommet, illustre bien les

priorités du monde francophone et son insertion, en tant que tel, dans la communauté internationale.

B - DES INSTITUTIONS CONFIRMÉES, DES FAIBLESSES A CORRIGER

La primauté au politique confère plus de légitimité encore aux instances multilatérales de la francophonie, chargées d'en déterminer la stratégie et d'en suivre la mise en oeuvre. **Le conseil permanent de la francophonie**, qui réunit quatre fois par an les représentants permanents des chefs d'Etat de quinze pays membres constituera donc le rôle de direction et d'expression politiques de la francophonie.

Sur le fond, le dernier sommet a été l'occasion de confirmer des priorités sectorielles à la réalisation desquelles concourent les principaux "opérateurs" de la francophonie : la coopération juridique et judiciaire, la recherche scientifique, la communication (par TV5-Afrique), l'éducation et la promotion du français.

Encore conviendra-t-il de corriger, dans la mise en oeuvre de ces programmes, les défauts trop souvent constatés jusqu'à présent : **le manque d'évaluation financière précise** dans la programmation proposée par l'ACCT, et les **"saupoudrages"** qui consistent à répartir les crédits sur des objectifs insuffisamment ciblés. Il conviendra enfin **d'améliorer le fonctionnement des comités de programmes**, singulièrement de ceux présidés par l'ACCT. Ainsi, en dépit des engagements pris au sommet de Chaillot, le secteur de l'éducation et de la formation n'a pas bénéficié de la dynamique qui aurait dû être la sienne. Ces résultats insuffisants concernent d'autant plus la France qu'elle est pour ce secteur le principal contributeur.

Ce bilan quelque peu décevant des résultats obtenus dans les secteurs pilotés par l'ACCT contraste avec la qualité de l'action menée par l'AUPELF-UREF, Association des universités de langue française, dans le cadre du programme Enseignement supérieur et Recherche dont le budget s'élève à quelque 90 millions de francs, dont

69 millions de francs sont assurés par la France, essentiellement via le ministère de la Coopération.

Autre résultat encourageant du sommet de Port-Louis, l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) a été reconnue comme assemblée consultative de la francophonie ; parallèlement, l'AIMF -association internationale des maires francophones- dont l'efficacité en matière de coopération décentralisée n'est pas contestée, est devenue "opérateur" de la francophonie aux côtés notamment de l'ACCT et de l'UREF, et bénéficiera, à ce titre, des différents financements qui leur sont affectés.

L'évolution favorable des instances de la francophonie ne pourra se passer d'indispensables correctifs, un **renforcement de l'efficacité de ses programmes, leur meilleure adéquation aux besoins** et une réforme des mécanismes financiers qui a été engagée et devra être achevée au 1er janvier 1995, enfin, une identification plus claire des programmes, indispensable si l'on veut que la pertinence de l'action francophone soit mieux perçue par les médias et l'opinion.

C - L'EFFORT BUDGETAIRE POUR LA FRANCOPHONIE

La contribution de la France aux actions multilatérales de la francophonie s'est élevée en 1992 et 1993 respectivement à 161,15 millions de francs et 171,65 millions de francs, versés au Fonds multilatéral unique (FMU). Ces montants recouvrent le concours à l'Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française-Université des réseaux d'expression française (AUPELF-UREF), soit 58,5 millions de francs en 1992 et 69 millions de francs en 1993 et 7 millions de francs chaque année à l'université Senghor d'Alexandrie.

Il convient d'ajouter à ces financements la contribution à TV5 (118,05 millions de francs en 1992 et 152,4 millions de francs en 1993) ainsi que la participation de la France au budget régulier de

l'ACCT (43 %) : 54,1 millions de francs en 1992 et 56,8 millions de francs en 1993.

En 1993, le service des affaires francophones (SAF) a bénéficié d'une dotation de 57,3 millions de francs en loi de finances initiale, ramenée à 49,1 millions de francs après régulation. Pour 1994, le SAF bénéficiera de 67,3 millions de francs. Si l'on ajoute ces crédits du ministère des Affaires étrangères à ceux figurant au budget du ministère de la Culture et de la francophonie, soit 43,6 millions de francs, l'ensemble des crédits pour la francophonie atteindra 111 millions de francs.

Cette dotation sera utilisée dans le cadre d'une structure administrative réorganisée

D - LA NOUVELLE DONNE ADMINISTRATIVE NATIONALE

La francophonie, dans la nouvelle repartition gouvernementale, relève désormais du ministère de la Culture.

Votre rapporteur reste intrigué devant cette nouvelle donne administrative : le récent sommet de l'île Maurice, comme on l'a vu, démontre le rôle important de "levier" diplomatique que l'ensemble francophone pourrait tenir au sein de la communauté internationale sur des projets essentiels. A l'heure où le ministre des Affaires étrangères souhaite, à juste titre, redonner à son département sa prépondérance dans l'action extérieure de l'État, le priver de la maîtrise de la francophonie apparaît quelque peu contradictoire.

Dans les faits toutefois, le Quai d'Orsay gardera un droit de regard sur la francophonie, en particulier sur le plan budgétaire. Le service des affaires francophones du ministère des Affaires étrangères est "mis à la disposition" du ministère de la Culture et de la francophonie et ce dernier disposera "en tant que de besoin", de la DGRCSST. A cette dernière reviendra la gestion des dossiers

bilatéraux, le service des Affaires francophones demeurant chargé du cadre multilatéral.

N'y a-t-il cependant pas là le risque d'un "éclatement" de la francophonie au moment même où les instances multilatérales tentent de se regrouper autour d'un centre politique afin de renforcer le poids de la communauté francophone dans son ensemble ?

*

* *

CONCLUSION

C'est peu dire que les crédits affectés à la DGRSCT pour 1994 sont ceux d'un budget de rigueur. Avec une dotation inférieure, en francs constants, à celle de 1991, la direction générale aura bien du mal à remplir sa mission qui est de promouvoir notre présence culturelle à l'étranger, laquelle contribue largement à entretenir ou à préparer notre influence économique et politique de par le monde.

Les responsables de la direction générale, comme ceux du ministère des Affaires étrangères, ont décidé d'accompagner cette réduction des moyens qui leur sont alloués par un louable effort d'imagination et de réformes dont votre rapporteur ne contestera pas la pertinence générale.

Remodeler les structures parisiennes de la direction générale, coordonner les services d'action culturelle à l'étranger, assouplir certains aspects du fonctionnement du réseau d'établissement d'enseignement à l'étranger sont autant d'actions dont on ne saurait a priori contester le bien-fondé.

L'an passé, déplorant déjà les régulations répétées du budget de l'action culturelle extérieure, votre rapporteur avait proposé de s'en remettre à la sagesse de la commission pour l'adoption des crédits qui lui sont consacrés. La commission les avait alors rejetés.

Pour des raisons comparables, il en appellera, cette année encore, à la sagesse de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent budget au cours de sa séance du mercredi 24 novembre 1993.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Xavier de Villepin, président**, a insisté sur l'importance de notre présence audiovisuelle : celle-ci était ainsi quasi inexistante dans de nombreux pays d'Amérique latine.

M. André Rouvière s'est interrogé sur les crédits qui seraient consentis pour le lycée franco turc de Galatasaray. Avec **M. Michel d'Aillières, M. Guy Penne, rapporteur pour avis**, a rappelé l'accroissement constant des droits de scolarité que devaient supporter les parents d'élèves français résidant à l'étranger.

M. Jacques Habert a abondé dans le sens du rapporteur pour avis en relevant que, pour la première fois, certaines familles se trouvaient dans l'impossibilité matérielle de scolariser leurs enfants à l'étranger. Il a estimé par ailleurs que le projet de TF 1 de constituer une chaîne d'information en continu devait être soutenu.

Enfin, **MM. Hubert Durand-Chastel et Jacques Habert** ont attiré l'attention des commissaires sur le rôle essentiel que jouaient les professeurs étrangers de français dans la promotion de l'enseignement de notre langue. L'action de la fédération internationale des professeurs de français (FIPF), au sein de laquelle ils s'étaient regroupés, devait être activement soutenue.

Le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères, le groupe socialiste s'abstenant et le groupe communiste votant contre.