

N° 97

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

TOME XIV

### RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Par M. Jacques PELLETIER,

*Sénateur.*

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Michel Durafour, vice-présidents ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Paul Bénard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Joseph Coupert, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Collette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffite, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) :** 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 34), 2988 (tome XII), 2989 (tome III) et in-8° 895.

**Sénat :** 95 et 96 (annexe n° 25) (1985-1986).

---

**Loi de finances. — Relations culturelles, scientifiques et techniques.**

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
	<b>—</b>
<b>Introduction</b> .....	3
<b>I. — Les crédits des relations culturelles extérieures pour 1986</b> .....	4
A. — Le contexte de rigueur .....	4
B. — Des choix difficiles .....	5
<b>II. — L'action culturelle extérieure de la France de 1981 à 1986</b> .....	8
A. — L'évolution générale des crédits de 1983 à 1986 .....	8
B. — La crise de l'enseignement français à l'étranger .....	9
C. — L'abandon de l'enseignement du français .....	11
D. — Une réorientation de la politique culturelle extérieure .....	11
<b>Conclusion</b> .....	15

---

## INTRODUCTION

Au terme de la présente législature, votre rapporteur a le devoir d'examiner l'action culturelle du ministère des relations extérieures, non seulement à travers le projet de loi de finances pour 1986, mais aussi au regard de la politique menée depuis cinq ans (1).

Cette mise en perspective permet de dégager les lignes de force de la politique culturelle extérieure de la France.

---

(1) Toutefois, une stricte comparaison des crédits ne peut être effectuée au-delà de trois ans compte tenu de la réforme intervenue le 27 juillet 1982 (nouvelles compétences de la D.G.R.C.S.T. et des services de la coopération et du développement ; réforme des structures de la D.G.R.C.S.T.).

## I. — LES CRÉDITS DES RELATIONS CULTURELLES EXTÉRIEURES POUR 1986

Les économies budgétaires n'ont pas été épargnées à ce secteur essentiel d'intervention de l'Etat. Les choix n'en ont été que plus difficiles à effectuer.

### A. — Le contexte de rigueur.

Le projet de budget de la direction générale des relations extérieures pour 1986 est marqué par l'impératif de rigueur découlant des instructions du premier ministre et par les contraintes liées aux modalités d'intervention de la D.G.R.C.S.T.

**La rigueur** se traduit par :

— une réduction des dépenses de fonctionnement (hors rémunérations) de 3 % ;

— la mise en réserve de 15 % des emplois permanents ;

— la diminution de 15 % des crédits d'intervention ;

— la réduction de 15 % du montant des autorisations de programme ;

— le transfert à d'autres administrations de la contribution du département au fonctionnement de Radio France internationale et de T.V. 5, soit 84 millions de francs.

**Les économies** à effectuer concernent :

— le titre III : 11,5 millions de francs et suppression de quarante-sept emplois de chargés de missions d'enseignement (78 ont déjà été supprimés en 1985) ;

— le titre IV : 221 millions de francs (après déjà 141 millions de francs d'économies en 1984) prélevés en priorité sur trois secteurs (la débudgétisation des dotations de R.F.I. et T.V. 5, l'enseignement de la langue française à l'étranger, l'action scientifique extérieure). Les économies sont opérées « *sans que des mesures nouvelles viennent nécessairement compenser les déficits apparus* » précise le ministère.

Mais, au-delà de ces économies, **le ministère des relations extérieures voit sa part relative diminuer à l'intérieur de la loi de finances.** Il représente 1,5 % du budget de l'Etat contre 1,9 % en 1970. La progression des crédits de ce ministère était de 7,3 % en 1984, 0 % en 1985 ; elle est de 4,3 % cette année.

**A l'intérieur du budget des relations extérieures, la part de la D.G.R.C.S.T. diminue.**

Les moyens de la D.G.R.C.S.T. s'élèvent à **3.305 millions de francs, soit une augmentation de 2,3 %** par rapport à 1985 (1). Cependant, sa part dans le budget des services diplomatiques et généraux (section I) ne représente que **33,7 %** contre 34,7 % en 1985, 37,4 % en 1984 et 50,3 % en 1971.

Pour 1986, les crédits de la D.G.R.C.S.T. augmentent sensiblement moins que ceux de la section I (services diplomatiques et généraux), + 5,2 %, et que ceux des sections I et II (services diplomatiques et généraux et coopération et développement), + 4 %.

Votre rapporteur a demandé au ministère de retracer la chute des crédits de la D.G.R.C.S.T. en francs constants (question n° 1). Le ministère a omis de répondre sur ce point...

## B. — Des choix difficiles.

**Les priorités retenues ont malheureusement conduit à assurer le fonctionnement au détriment des interventions (2).**

*Les dépenses de fonctionnement* représentent 49,9 % en 1986 contre 46,7 % en 1984. Au sein de la D.G.R.C.S.T., les dépenses de personnel s'élèvent à plus de la moitié des crédits de cette direction. Cette année, alors qu'il est prévu de supprimer 88 emplois pour l'ensemble du ministère, les suppressions à l'intérieur de la D.G.R.C.S.T. en représentent 53 %.

Lors de son audition devant la commission des affaires culturelles, le ministre des relations extérieures s'est flatté d'avoir stabilisé la chute des crédits de la D.G.R.C.S.T. **Votre rapporteur craint que cette satisfaction soit illusoire** dans la mesure où il semble difficile de descendre plus bas à moins de renoncer tout à fait à la présence française dans tel ou tel pays.

---

(1) Mais avec l'effet change, le budget régresse en fait.

(2) Voir aussi, ci-dessous, au II, B, 3, à propos de la sous-direction de la politique linguistique.

**La ventilation géographique des crédits de la D.G.R.C.S.T. est très stable depuis trois ans comme le montre le tableau ci-dessous :**

(En pourcentage.)

Régions géographiques	1983	1984	1985
Europe occidentale .....	17,4	16,4	16,2
Europe orientale .....	3,9	3,9	4
Afrique du Nord .....	23,1	21,7	20,1
Proche et Moyen-Orient .....	7,5	7,7	8,6
Afrique francophone .....	17,9	18,6	18,3
Afrique autres pays .....	4,5	5,2	5,3
Asie du Sud et du Sud-Est .....	4,7	5,1	5,4
Extrême Nord et Pacifique .....	5,3	5,3	5,5
Amérique du Nord .....	5	4,9	4,7
Amérique centrale et du Sud .....	10,7	11,2	11,3

Cette stabilité a plusieurs causes :

- 1° L'absence d'une nouvelle masse de crédits ;
- 2° La rigidité des dépenses de personnel ;
- 3° La lenteur de la rotation des personnels (cinq à six ans en moyenne) ;
- 4° Le respect par la France de ses engagements pluri-annuels à l'égard de ses partenaires.

Ces deux dernières causes rendent difficiles tout transfert de crédits d'un pays vers un autre.

Certains **inflexions** ont cependant eu lieu. Les crédits consacrés à l'Afrique du Nord et à l'Europe occidentale ont baissé au bénéfice de l'Asie du Sud-Est, de l'Amérique centrale et du Sud et de l'Afrique non francophone.

**La Direction de la coopération scientifique et technique** est particulièrement touchée par les restrictions de crédits : 227 millions de francs, soit une **baisse de 7 %**.

Des priorités ont dû être arrêtées :

- + 10 % pour les établissements de recherche ;

mais aussi :

- + 0 % au détriment de la formation des Français à l'étranger ;

- 7 % au détriment des actions sectorielles ;
- 10 % au détriment des programmes géographiques (— 20 % pour certains pays) ;
- 40 % au détriment des charges diverses (subventions).

**Ayant sacrifié bon nombre de ses objectifs traditionnels sur l'autel de la rigueur budgétaire, un autre type d'action est mené grâce à la relance de l'animation et de la diffusion.**

Cela se traduit par :

+ 11,7 % pour la direction de la communication (amputée, il est vrai, de sa participation financière à R.F.I. et à T.V. 5) qui relance ses activités de diffusion audiovisuelle, de promotion des produits, d'accès à de nouveaux supports et de lancement d'un programme d'actualité par satellite ;

+ 12,8 % pour la direction des identités et échanges culturels en faveur de l'animation (instituts et centres culturels, + 14 % ; les crédits des opérations d'animation à caractère régional du fonds d'intervention culturelle et artistique sont doublés).

En outre, les crédits du livre (+ 12 %) de l'action artistique et des alliances françaises augmentent.

*Les programmes d'investissement :*

**Les crédits de paiement des dépenses en capital augmentent de 60 %, mais les autorisations de programme baissent de 15 %.**

Cela doit assurer :

- à Damas et à Marrakech, l'achèvement des centres culturels ;
- à Budapest et à Djibouti, le lancement des chantiers des centres culturels ;
- à Londres, Tunis et Rome, la poursuite de la rénovation des lycées ;
- à Dublin, Djakarta, Lagos, Madagascar, l'établissement de nouvelles écoles ;
- à New-Delhi et à Récife, l'établissement de nouvelles alliances françaises.

\*  
\*\*

L'évolution des crédits pour 1986 amène votre rapporteur à considérer que le contexte de rigueur a interdit un redéploiement compatible avec les priorités de l'action culturelle extérieure.

## II. — L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE DE 1981 A 1986

La diminution des crédits a exigé la définition d'une nouvelle politique où alternent abandons et redéploiements.

### A. — L'évolution générale des crédits de 1983 à 1986.

De 1983 à 1986, le budget de la D.G.R.C.S.T. a augmenté de 13,3 % en francs courants, tandis que celui du ministère des relations extérieures augmentait de 24,6 %.

#### LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DE LA D.G.R.S.T. DE 1983 A 1986

Années	Dépenses ordinaires	Variation (%)	Crédits de paiement	Variation (%)	Total	Variation (%)
1983 .....	2.863	»	54	»	2.917	»
1984 .....	3.258	+ 13,79	63	+ 16,6	3.321	+ 13,84
1985 .....	3.175	— 2,54	55	— 12,69	3.230	— 2,74
1986 .....	3.217	+ 1,32	88	+ 60	3.305	+ 2,32

Source : ministère des relations extérieures.

Compte tenu de l'inflation, il est patent que les crédits de la D.G.R.C.S.T. ont régressé.

Tout l'art du ministère a alors été de tenter de transformer la pénurie en redistribution volontaire des crédits.

C'est un échec : il y a bien pénurie. Un exemple l'illustre. Parmi les opérations nouvelles pour 1986, figurent au chapitre 56-20 (art. 20), 47 millions de crédits (+ 82 %).

Plus de la moitié de cette dotation est consacrée à l'entretien du réseau (14 millions de francs) et à la poursuite des opérations en cours (construction des centres culturels de Damas, de New-Delhi, rénovation de celui de Marrakech, environ 13 millions de francs).

**Le solde des crédits disponibles s'élève à 20 millions de francs.**

En réponse à votre rapporteur, le ministère a précisé que « *Ce montant est de toute façon inférieur aux besoins de financement requis pour la réalisation des trois grands projets actuellement en gestation : l'extension du lycée français de Londres, la construction d'un premier centre culturel à Djibouti et d'un autre à Budapest.* »

Malgré l'importante hausse des crédits de ce chapitre, les actions entreprises ne pourront être menées à bien dans les délais normaux.

## **B. — La crise de l'enseignement français à l'étranger.**

**Le Parlement a maintes fois dénoncé l'ampleur et la gravité des réductions de crédits. Le Gouvernement a reconnu que toute aggravation risquerait d'être fatale.** Cependant, la réduction du nombre des enseignants, les suppressions d'emplois, la fermeture de classes et d'écoles se poursuivent. A cela s'ajoute l'incertitude de l'aide aux recrutés locaux, la stagnation des subventions de fonctionnement, la diminution des subventions d'investissement et, par voie de conséquence, l'accroissement des frais de scolarité.

Il faut rappeler que le **réseau d'établissements français à l'étranger** comprend 599 implantations dont 354 établissements aidés. 245 ne reçoivent aucune aide. Les établissements aidés comptent 59.972 élèves français et 101.088 élèves étrangers. Les établissements non aidés comptent 25.870 élèves français et 45.375 élèves étrangers. Le nombre d'enseignants dans les établissements français à l'étranger est de 12.250 dont 53,4 % de titulaires (1).

La réduction de la part des crédits de la D.G.R.C.S.T. dans le budget du ministère des relations extérieures a, bien sûr, des retentissements sur les crédits accordés à l'enseignement français à l'étranger, qui progressent de 3,4 %.

**M. Jacques Habert**, sénateur représentant les Français établis hors de France et président de l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger a souvent dénoncé les répercussions de la baisse des crédits sur cet enseignement.

En 1985, l'enseignement français à l'étranger a atteint un seuil critique. Trois pays d'Afrique du Nord ont été particulièrement

---

(1) Chiffres 1984-1985.

frappés : l'Algérie, la Tunisie et le Maroc. Même si certains redéploiements étaient probablement à envisager, il n'en reste pas moins que l'application brusque de mesures de repli a un impact très défavorable.

Il est vrai que tous les postes supprimés ne sont pas perdus mais transférés à des établissements d'autres régions du monde. Toutefois, une tendance générale est à la suppression d'emplois (1) et au remplacement des **enseignants** titulaires par des personnels recrutés localement. Même si cette politique permet des économies, elle comporte néanmoins un risque non négligeable, celui de la baisse de la qualité de l'enseignement. La rémunération même de ces enseignants pose un problème. Le ministre des relations extérieures, **M. Roland Dumas**, a indiqué à la commission des affaires culturelles qu'une étude avait été lancée en vue de revoir les conditions générales de ces rémunérations.

Les **subventions de fonctionnement** accordées aux établissements sont restées stagnantes depuis trois ans ; le plus souvent, elles sont simplement reconduites, et la commission qui examinait les dossiers n'a plus été appelée à se réunir depuis 1982.

Quant aux **subventions d'investissement**, elles restent faibles, malgré le léger effort qui apparaît dans le projet de budget pour 1986 ; l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger doit continuer à pallier cette insuffisance en attribuant des emprunts garantis par l'Etat ; mais ces emprunts, bien qu'accordés à un taux très réduit n'en imposent pas moins des remboursements alourdissant les charges des écoles.

Tous ces éléments conjugués — suppression de postes d'enseignants budgétaires et médiocrité des subventions — correspondant à une diminution des moyens de la D.G.R.C.S.T., ont entraîné une augmentation des charges des établissements et, en conséquence, un **accroissement incessant des frais de scolarité** : en certains endroits, 35 % en un an ; ailleurs, dans l'enseignement secondaire, au Maroc par exemple, 200 % en deux ans.

Même si des bourses sont accordées et revalorisées, elles sont évidemment loin de compenser les effets négatifs de la hausse des coûts de scolarité. Elles ne constituent qu'un palliatif et non une politique. Au surplus, il est maintenant urgent de régler clairement le sort des établissements passant des **conventions**, afin qu'ils sachent exactement les aides qu'ils peuvent attendre de l'Etat, en échange des engagements pris par eux.

---

(1) La sous-direction de l'enseignement, dont les moyens augmentent de 5,6 % en 1986, doit supprimer **40 emplois**.

Aussi, votre rapporteur, reprenant à son compte ces arguments, s'interroge sur l'intérêt réellement porté par le Gouvernement à l'enseignement français à l'étranger.

Il lui apparaît que la politique de rigueur ne doit pas se traduire par des réductions de crédits draconiennes, au risque de décourager les personnes qui se consacrent à l'amélioration de l'enseignement français à l'étranger. En réalité, il est à craindre que la répartition des crédits par le Gouvernement traduise l'intérêt très relatif qu'il porte à cet aspect des relations extérieures françaises.

### C. — L'abandon de l'enseignement du français.

La sous-direction de la politique linguistique, responsable du réseau de lecteurs, conseillers pédagogiques et attachés linguistiques voit ses crédits augmenter de 1,3 % pour atteindre 438 millions de francs.

Déjà 289 emplois ont été supprimés entre 1984 et 1986... Comme il n'est pas possible de réduire à l'infini les dépenses de personnel, la compression des crédits va maintenant atteindre les bourses, les missions et invitations, le fonctionnement des bureaux d'action linguistique. Leurs crédits vont diminuer d'environ 15 % en 1986.

Cette situation dramatique compromet gravement l'action culturelle extérieure.

### D. — Une réorientation de la politique culturelle extérieure.

Dans un contexte très dégradé, c'est souvent l'urgence qui dicte seule des solutions. Mais la possibilité demeure d'orienter la politique culturelle extérieure dans quelques directions. Il pourrait s'agir de :

- définir les vraies priorités de l'action culturelle extérieure ;
- renforcer la coordination interministérielle ;
- faire évoluer la politique de personnel du quantitatif vers le qualitatif à condition de respecter un équilibre harmonieux entre les diverses catégories de personnels et de mettre fin à certains abus ;
- améliorer le taux des bourses en les orientant vers les formations de haut niveau et en accroissant la sélection et l'orientation des étudiants ;
- supprimer certaines charges indues.

a) Parmi les priorités de l'action culturelle extérieure, **la place de Radio France internationale (R.F.I.) dans le monde doit être considérée de près.**

La position de cette radio dans le monde s'est considérablement améliorée au cours des récentes années. La qualité de ses émissions et l'importance de leur volume lui a assuré des auditeurs fidèles en nombre croissant.

En 1985, R.F.I. a diffusé 30.000 heures d'émissions dont 21.900 heures en français et 7.300 heures en langues étrangères (anglais, allemand, espagnol, portugais, russe, polonais, roumain, créole).

Toutefois, **dans certaines zones géographiques, la réception reste déficiente** notamment en Amérique centrale — sauf au Mexique — et aux Caraïbes, sur la côte est de l'Amérique du Nord, à l'extrême sud de l'Amérique du Sud, en Asie — sauf en Syrie, au Liban et en Jordanie.

Pour 1986, il est prévu de porter à vingt-quatre heures par jour le programme en français ; d'augmenter les heures de diffusion sur l'Afrique centrale ; d'envisager le financement de la diffusion sur certaines zones non couvertes.

Votre rapporteur s'inquiète de la bonne fin des projets d'installation d'émetteurs **(Sri-Lanka, Nouvelle-Calédonie...)**.

Interrogé par la commission des affaires culturelles, **M. Roland Dumas** a déploré la débudgétisation de R.F.I. à laquelle il a tenté de résister. **Votre rapporteur, quant à lui, refuse de voir le ministère des relations extérieures risquer de perdre sa tutelle naturelle sur R.F.I.** Même si le ministre estime que la débudgétisation ne devrait pas avoir une telle conséquence, aucune garantie ne permet de l'affirmer avec certitude.

Dans cette hypothèse, **la raréfaction des crédits aurait, sur R.F.I., une conséquence négative que ne compenserait nullement la satisfaction d'avoir économisé quelques 80 millions de francs au budget des relations culturelles extérieures.**

Une autre priorité consiste à réévaluer **les crédits de la direction de la coopération scientifique et technique** dont l'évolution, depuis 1984, inquiète votre rapporteur.

**RECHERCHES, ÉCHANGES ET FORMATIONS SCIENTIFIQUES,  
TECHNOLOGIQUES ET UNIVERSITAIRES (CHAP. 42-28)**

(En milliers de francs.)

Intitulé budgétaire	1984	1985		1986		Pourcentage en francs constants par rapport à 1984
		Francs courants	Francs constants	Francs courants	Francs constants	
Echanges et formations scientifiques .....	172.951	152.661	145.115	128.203	117.856	— 31,8
Aide à l'action internationale .....	26.898	21.276	20.225	26.561	24.418	— 9,2
Recherches et échanges .....	34.903	31.503	29.945	31.913	29.337	— 15,9
Etablissements de recherche .....	37.692	39.521	37.568	43.693	40.166	+ 6,5
<b>Totaux .....</b>	<b>272.446</b>	<b>244.963</b>	<b>232.854</b>	<b>230.372</b>	<b>211.778</b>	<b>— 22,2</b>

Il ressort de ce tableau que les crédits de la direction ont baissé de 22,2 % en francs constants depuis 1984.

Il est évident que cette évolution a gravement compromis l'action à mener qui doit donc être considérée de nouveau comme une priorité.

b) La tendance de chaque ministère à développer son propre réseau d'action extérieure doit être contrôlée. Le ministre des relations extérieures s'est plaint de cette situation qui engendre une concurrence stérile.

c) La diminution des effectifs des personnels civils présentée comme le passage d'une coopération de substitution à une coopération axée sur la formation, ne doit pas masquer un désengagement. Au surplus, ce style de coopération n'est efficace que si des dotations suffisantes sont maintenues pour les autres postes : subventions de fonctionnement, bourses, missions...

Dans le secteur de l'enseignement, la baisse du nombre d'emplois s'accompagne du remplacement des agents expatriés par des agents de recrutement local. Cette politique ne serait défendable que si la qualité de l'enseignement demeurait au même niveau.

## CONCLUSION

Votre rapporteur a mesuré le contraste entre les ambitions du projet culturel extérieur et les moyens réellement octroyés à la D.G.R.C.S.T.

**Pour de nombreuses actions prioritaires, des décisions cruelles ont déjà résulté non de choix raisonnés mais de situations dégradées.**

La période a été marquée par une réduction lente mais continue des dotations consacrées à la politique culturelle extérieure. Les buts de cette politique, si nécessaire au rayonnement de la France, sont maintenant réellement menacés. C'est pourquoi la **commission des affaires culturelles a émis un avis défavorable sur les crédits des relations culturelles extérieures pour 1986.**