

N° 96

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexé au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

AVIS

PRÉSENTE

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1988,

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME II

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

RELATIONS CULTURELLES

Par M. Paul ALDUY

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Deleins, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueueue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonsôn, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 1), 962 (tome II) et T.A. 175

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 1) (1987-1988)

Lois de finances - Affaires étrangères - Francophonie - Organisations internationales - Radiodiffusion, Relations culturelles, techniques et scientifiques - Relations extérieures

SOMMAIRE

	page
Introduction	6
CHAPITRE I - LES DONNEES PROPREMENT FINANCIERES ET ADMINISTRATIVES : UNE DEGRADATION ENRAYEE	8
Section 1 - Les crédits des services culturels pour 1988 : un redres- sement confirmé dans un contexte de rigueur budgétaire maintenu	8
A - Les données d'ensemble	8
1° - Les principes directeurs du projet de budget	8
a) Un souci d'économies maintenu	8
b) Des priorités réaffirmées	9
2° - Des mesures nouvelles substantielles correspondant à la quasi totalité de l'enveloppe supplémentaire accordée au ministère des Affaires étrangères pour 1988	10
B - La répartition des crédits	11
1° - Un abondement des dépenses ordinaires permettant un renfor- cement des crédits d'intervention de la DGRCSST	11
2° - Un accroissement des dépenses en capital permettant de financer plusieurs opérations nouvelles	12
Section 2 - Le contexte administratif : une gestion difficile des effectifs imposant de mettre l'accent sur les formes d'inter- vention les plus souples et les plus modernes	14
A - Les données administratives	14
1° - Une évolution rigoureuse des effectifs	14
2° - Une gestion du personnel difficile	15
B - Les orientations politiques	16
1° - Des priorités mettant l'accent sur les formes d'intervention les plus modernes	16
2° - La nécessité d'une coordination renforcée de l'action culturelle extérieure	17
CHAPITRE II - LA FRANCOPHONIE EN 1987 : VERS UNE FRANCOPHONIE INSTITUTIONNALISEE, DYNAMISEE ET RENOVEE	19
Section 1 - Le second sommet des pays ayant en commun l'usage du français (Québec, 2 - 4 septembre 1987) : la francophonie, nouvelle forme de solidarité internationale	19
A - L'esprit des travaux : un puissant regain d'intérêt pour la francophonie	19
B - Le déroulement du sommet de Québec : les prémices d'une commu- nauté francophone authentique ?	20
1° - Le volet politique	20

	page
2° - Le volet économique	21
3° - Le volet culturel	21
4° - La contribution française	22
C - Les observations de votre rapporteur	23
Section 2 - La politique française de la francophonie : la francophonie, expression de l'identité nationale	24
A - Le développement des actions menées par le gouvernement en faveur de la francophonie	24
B - Une meilleure coordination des actions menées dans le domaine de la francophonie	25
C - Des préoccupations persistantes : l'exemple de l'usage du français dans les organisations internationales	26
CHAPITRE III - LES RELAIS TRADITIONNELS DE LA FRANCO-PHONIE A L'ETRANGER	28
Section 1 - Les établissements scolaires français à l'étranger : un dispositif qui demeure unique au monde malgré des évolutions nécessaires et un contexte budgétaire difficile	28
A - Données de base et évolution générale	28
1° - Le bilan du réseau en 1987	28
2° - Ouvertures et fermetures d'établissements	29
B - Perspectives d'évolution du dispositif	30
1° - La redéfinition de la carte scolaire	30
2° - Le problème de l'évolution des droits de scolarité	31
C - La situation des enseignants dans les établissements scolaires français à l'étranger	31
1° - La précarité du statut des recrutés locaux	32
2° - Les disparités de rémunérations des enseignants	32
Section 2 - Les échanges culturels extérieurs : des réseaux exceptionnels denses et actifs au service de la francophonie, bénéficiant d'un soutien maintenu malgré la rigueur budgétaire actuelle	33
A - Les instituts et centres culturels français	33
1° - L'évolution du réseau	33
2° - Les orientations suivies en 1987 et les perspectives pour 1988	35
B - Les Alliances françaises	36
1° - Le bilan du réseau	36
2° - Les subventions accordées aux Alliances : un soutien accru	37
C - Les autres échanges culturels	38
1° - La politique du livre français	38
2° - La politique d'échanges artistiques	39

	page
CHAPITRE IV - L'ACTION RADIOPHONIQUE ET AUDIOVISUELLE EXTERIEURE : LE NECESSAIRE DEVELOPPEMENT DES RELAIS MODERNES DE LA CULTURE FRANCAISE A L'ETRANGER	40
Section 1 - L'action radiophonique extérieure	40
A Les données de base	40
1° R.F.I. : un outil privilégié mais non exclusif de l'action radiophonique extérieure française	40
2° - Les données financières : un budget en progression pour 1988 mais que les contraintes budgétaires laissent insuffisant au regard des ambitions de R.F.I.	41
B - L'objectif poursuivi : redonner à la France la place qui lui revient en matière d'action radiophonique internationale	43
1° - La place de R.F.I. parmi les radios internationales	43
2° - La politique de R.F.I. à court et à moyen termes	45
Section 2 - L'action audiovisuelle extérieure	47
A - La politique française de télédiffusion internationale	47
1° - La nécessaire mise en oeuvre d'une véritable stratégie audiovisuelle : le programme TDF 1 - TDF 2	47
2° - L'extension de la chaîne francophone TV 5	49
B - La poursuite de formes classiques de coopération audiovisuelle	49
1° - La coopération en matière de télévision	49
2° - La coopération cinématographique	50
CHAPITRE V - DES ACTIONS CLASSIQUES IMPORTANTES, COMPLEMENTS NECESSAIRES DE LA POLITIQUE CULTURELLE EXTERIEURE	52
Section 1 - L'action en faveur des Français à l'étranger et des étrangers en France	52
A - L'action en faveur des Français de l'étranger	52
1° - Le nombre des Français de l'étranger : une implantation stagnante qui perpétue un handicap numérique	52
2° Les actions conduites par le ministère des Affaires étrangères : des efforts sensiblement accrus	55
a) Une augmentation sensible des crédits consacrés aux bourses des enfants des Français de l'étranger	55
b) Les autres actions : des efforts accrus dans un contexte budgétaire rigoureux	56
B L'action en faveur des étrangers en France	57
1° - Les problèmes relatifs aux étrangers en France	57
2° - L'effort en matière de bourses accordées aux étrangers en France	58
Section 2 - La participation de la France aux organismes internationaux	59
A - L'évolution des contributions internationales de la France	59

	page
1° Les contributions obligatoires	59
2° Les contributions bénévoles	60
B - La situation toujours précaire de l'UNESCO	61
1° - L'élection tumultueuse d'un nouveau directeur général	61
2° - La difficulté pour l'organisation de recouvrer son universalité et de résoudre ses problèmes de gestion	62
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION	64

Mesdames, Messieurs,

Après le redressement des moyens d'action de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST) intervenu en 1987 -qui avait fait progresser, pour la première fois depuis de longues années, la part des services culturels dans l'ensemble des crédits du ministère des Affaires étrangères-, le projet de budget pour 1988 confirme ce redressement : même si la progression des crédits est moins substantielle que l'an passé, elle est encore sensiblement plus forte que celle du Quai d'Orsay dans son ensemble.

Les crédits des relations culturelles avec l'étranger atteindront en 1988 3 793,8 millions de francs. A base constante, compte tenu des transferts de compétences intervenus avec le ministère de la coopération, et hors effet change, ils augmentent ainsi, tous titres confondus, de + 2,23 %. La part des relations culturelles dans le budget du ministère des Affaires étrangères passera de 33,4 % en 1986 et de 35,37 % en 1987 à 36,07 % en 1988. Ce taux atteint même 36,46 % si l'on inclut les crédits de recherche inscrits au titre VI.

Ainsi la dégradation qui menaçait notre action culturelle et scientifique extérieure a-t-elle été, en l'espace de deux budgets enrayée. Les moyens d'intervention de la DGRCST ont été rétablis.

Dans ce contexte financier relativement favorable dans la période de rigueur budgétaire actuelle, la DGRCST -qui a été présentée comme "la plus grande multinationale culturelle du monde"- voit ainsi confortés ses instruments de présence à l'étranger.

Par-delà le caractère apparemment hétérogène -sinon quelque peu hétéroclite- de ces activités, qui vont de la tutelle d'établissements scolaires à l'action audiovisuelle extérieure en passant par les échanges artistiques, votre rapporteur pour avis vous propose d'examiner les crédits qui y seront affectés en 1988 en respectant la structure habituelle du présent avis, tout en se réservant d'insister sur quelques points particuliers dont l'importance a été soulignée par l'actualité -comme le dernier sommet de la francophonie qui s'est tenu à Québec ou la situation qui prévaut aujourd'hui à l'UNESCO.

Le présent rapport analysera donc successivement :

- les données proprement financières et administratives de l'action conduite par la DGRCSST ;

- les temps forts de la francophonie en 1987 ;

- les établissements scolaires français à l'étranger et les échanges culturels, relais traditionnels de la francophonie ;

- les relais modernes de la francophonie que constituent l'action radiophonique et audiovisuelle extérieure ;

- et diverses actions classiques qui, à l'exemple de l'aide aux Français de l'étranger, constituent les compléments nécessaires de la politique culturelle extérieure.

*

* *

CHAPITRE I

LES DONNEES PROPREMENT FINANCIERES ET ADMINISTRATIVES: UNE DEGRADATION ENRAYEE

Section 1 - Les crédits des services culturels pour 1988 : un redressement confirmé dans un contexte de rigueur budgétaire maintenue

A - Les données d'ensemble

1° Les principes directeurs du projet de budget

Le projet de budget pour 1988 impose aux services culturels extérieurs les mêmes impératifs d'économies qu'aux autres administrations publiques. Il permet toutefois à la DGRCSST de réaffirmer de manière significative certaines priorités au premier rang desquelles figurent l'aide au développement et la francophonie.

a) Un souci d'économies maintenu

Les directives gouvernementales générales sur lesquelles a été bâti le projet de loi de finances pour 1988 imposent, rappelons-le, de recentrer les ressources publiques sur le financement des missions essentielles de l'Etat et d'améliorer la productivité de l'administration. Il en est notamment résulté pour la DGRCSST et pour l'ensemble des services du ministère des Affaires étrangères les obligations suivantes :

- poursuivre la réduction des effectifs, à hauteur de 1,5 % ;
- limiter à 1 % la progression des dépenses d'équipement et de fonctionnement ;
- et rentabiliser sur 3 ans les mesures d'informatisation des services.

Ce souci d'économies explique que, globalement, les crédits inscrits pour 1988 au titre du ministère des Affaires étrangères (10 milliards 517 millions 892 745 F) n'augmentent que de 171,765 millions de francs, soit de 1,66 % par rapport à 1987. Base sur base, et hors effet change, l'augmentation est de 1,38 % en francs courants, soit une évolution en francs constants de - 0,60 %.

Mais, dans ce cadre marqué au sceau de la rigueur, les crédits des relations culturelles avec l'étranger progressent sensiblement plus vite que ceux du reste du Département, confirmant le mouvement de redressement amorcé en 1987.

Ils s'élèveront en 1988 à 3 793,8 millions de francs -soit une croissance de 2,23 % base sur base et hors effet change en francs courants et 0,23 % en francs constants-, leur part dans l'ensemble du budget du ministère des Affaires étrangères s'élevant ainsi à 36,07 % des crédits.

Cette évolution favorable est clairement illustrée par le tableau suivant :

Année	Budget du ministère des affaires étrangères (MAE)	Budget de la DGRCSST (hors crédits recherche)	% par rapport au budget du MAE
1983	7 849 millions de F	2 917 millions de F	37,2 %
1984	9 119 millions de F	3 321 millions de F	36,4 %
1985	9 296 millions de F	3 230 millions de F	34,7 %
1986	9 794 millions de F	3 305 millions de F	33,4 %
1987	10 374 millions de F	3 711 millions de F	35,4 %
1988	10 517 millions de F	3 793,8 millions de F	36,07 %

b) Des priorités réaffirmées

Ce redressement significatif a permis à la DGRCSST de réaffirmer dans le projet de budget qui nous est soumis deux domaines d'actions prioritaires pour 1988.

- le premier réside dans un renforcement de la coopération scientifique et technique orientée vers le développement ; c'est dans cet espoir que les crédits de la Direction de la coopération scientifique, technique et du développement sont accrus de 6,7 %, en étant abondés de près de 100 millions de francs ;

- une seconde priorité concerne ensuite l'accentuation de notre effort en faveur de la francophonie, qui vise aussi bien le secteur de l'action audiovisuelle extérieure que le dispositif des établissements français d'enseignement à l'étranger, des Alliances françaises et des instituts et centres culturels.

Les deux priorités se retrouvent naturellement dans le détail des mesures nouvelles dont bénéficiera la DGRCSST en 1988.

2° Des mesures nouvelles substantielles correspondant à la quasi totalité de l'enveloppe supplémentaire accordée au ministère des Affaires étrangères pour 1988

L'action culturelle extérieure bénéficiera en 1988 de 197 des 230 millions de francs de mesures nouvelles inscrites au projet de budget du ministère des Affaires étrangères. Si l'on considère que les autres mesures nouvelles concernent respectivement l'aide aux Français de l'étranger (10 millions de francs), le renforcement des moyens de l'OFPRA (5 millions) et le développement de l'informatique (18 millions) -mesures qui ne sont pas sans relation avec l'action culturelle extérieure-, il apparaît clairement que les relations culturelles à l'étranger constituent bel et bien la priorité du budget du ministère des Affaires étrangères pour 1988.

L'enveloppe de 197 millions d'argent frais affectés à la DGRCSST se répartira ainsi entre ses quatre directions :

- la direction du français bénéficiera de 41 millions, dont 11 millions pour les filières d'enseignement supérieur ;

- la direction de la communication verra ses crédits augmentés de 19,2 millions de francs dont 12 seront consacrés à l'extension du réseau de la chaîne francophone TV5 au Canada ; il faut en outre rattacher à cet effort pour la communication audiovisuelle extérieure les 11,3 millions apportés par le ministère des Affaires étrangères à Radio France Internationale (RFI) pour le financement d'un nouvel émetteur en Thaïlande ;

- la direction des identités et échanges culturels bénéficiera pour sa part de 26,5 millions de francs qui, répartis entre les établissements culturels, les alliances françaises, les échanges artistiques et la politique du livre, permettront de financer de

nombreuses opérations organisées à l'occasion du bicentenaire de la Révolution de 1789 ;

enfin, 99 millions de francs de mesures nouvelles seront affectés à la seule direction de la coopération scientifique et technique et du développement pour financer les opérations suivantes : Fonds Pacifique Sud (23 millions), fonds "Africa" (20 millions), amélioration des conditions d'accueil des boursiers (18,5 millions), création de filières d'enseignement supérieur (15 millions), revalorisation des allocations scientifiques de haut niveau (8 millions), création d'une "force internationale du développement" (5 millions), lutte contre le SIDA (5 millions) et coopération franco-allemande (4,5 millions).

B - La répartition des crédits

1° Un abondement des dépenses ordinaires permettant un renforcement des crédits d'intervention de la DGRCST

Ces mesures nouvelles illustrent opportunément l'effort significatif accompli en faveur des crédits d'intervention de la DGRCST. Car, ainsi que l'a très justement relevé le "rapport de la commission de réforme et de modernisation" du ministère des Affaires étrangères présidé par M. l'Ambassadeur Jacques Viot, la lourdeur du fonctionnement de la DGRCST provient essentiellement de la place prise par les dépenses de rémunération, engagées et reconduites d'année en année, qui représentent les deux-tiers du budget de la Direction générale. Le risque est donc réel de voir stagner ou diminuer les crédits d'intervention permettant la mise en oeuvre de politiques ou d'actions nouvelles.

Au total, les crédits d'intervention de la DGRCST (titre IV) augmenteront en 1988, base sur base et hors effet change, de 5,7 %. De manière plus détaillée, les actions de diffusion culturelle progresseront de 8,8 %, les crédits consacrés à la coopération scientifique et technique de 6,7 %, et ceux du réseau des établissements culturels et d'enseignement à l'étranger de 3,25 %.

Par ailleurs, les crédits du titre III, consacrés aux moyens des services font apparaître -en dehors des questions de suppression d'emplois, sur lesquelles nous reviendrons- deux évolutions principales :

- la croissance soutenue des dépenses informatiques : l'informatisation de la DGRCST (programmation, gestion des

personnels, automatisation des services culturels de Rabat et Tunis) utilisera en 1988 20,8 millions de francs ;

- et les mouvements liés aux subventions de fonctionnement accordées par le ministère à des établissements publics dont il assure la tutelle : tandis que la subvention à l'OUCFA (Office universitaire et culturel français en Algérie) est réduite de 5 millions pour tenir compte de la diminution des effectifs scolarisés, l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) bénéficie d'une mesure nouvelle de 5 millions et d'une mesure d'ajustement gagée de 3 millions à la suite de la décision prise par le Premier ministre de renforcer ses moyens pour réduire les délais d'instruction et éviter le maintien prolongé en France d'étrangers dont la demande ne peut être retenue.

2° Un accroissement des dépenses en capital permettant de financer plusieurs opérations nouvelles

En ce qui concerne les dépenses en capital, les crédits d'investissement de la DGRCSST sont désormais concentrés sur deux chapitres des titres V et VI du budget du Département.

Les crédits du chapitre 56-20 (article 20) concernent les opérations immobilières du réseau des centres, instituts culturels ou de recherche ainsi que les établissements d'enseignement français. En 1988, les autorisations de programme de cette rubrique s'élèveront à 45 millions (+ 12,5 %) et les crédits de paiement à 41,25 millions (- 8,5 %).

Les crédits du chapitre 68-80 regroupent pour leur part les subventions d'investissement et les subventions aux écoles et alliances. Les autorisations de programme atteindront en 1988 36,3 millions (+ 90,8 % à structure constante) tandis que les crédits de paiement seront de 28,8 millions (+ 5,9 %).

Cet accroissement substantiel des dépenses en capital d'un an sur l'autre permettra d'assurer le financement de plusieurs projets importants. Les principales opérations envisagées concernent :

- au titre des immeubles culturels, la réinstallation de l'institut de Milan, les travaux pour les instituts de Budapest et Athènes, ceux pour les centres culturels d'Alger et Casablanca, et la rénovation du lycée Descartes de Rabat ;

- au titre de l'aide technique dans le domaine de la communication, l'installation d'un émetteur de RFI en Thaïlande ;

- au titre des écoles et alliances françaises, l'aménagement des locaux de différentes alliances (San José, Harare, Manille), l'achat d'un bâtiment pour le lycée Paul Claudel à Ottawa, et le remboursement d'un prêt pour le lycée de Valence ;

- enfin, au titre de l'aide à des projets de développement, la construction de nouveaux locaux à l'institut de biologie de La Paz et la réhabilitation de l'hôpital Saint-Paul à Hanoi.

*

* *

Section 2 - Le contexte administratif : une gestion difficile des effectifs imposant de mettre l'accent sur les formes d'intervention les plus souples et les plus modernes

A - Les données administratives

1° Une évolution rigoureuse des effectifs

Comme c'est le cas depuis plusieurs années, les suppressions d'emplois pratiquées depuis 1983 -notamment au titre des gains de productivité des administrations- cumulées avec le mécanisme de gel d'un emploi vacant sur deux, continueront de peser lourdement en 1988 sur la gestion des effectifs de la DGR CST comme sur celle du Département dans son ensemble.

Le projet de loi de finances pour 1988 prévoit ainsi les dispositions suivantes en matière de suppressions, transformations et créations d'emplois :

- 10 emplois sont supprimés dans les services culturels en même temps que 50 postes d'enseignants à l'étranger au titre de l'effort général de productivité des administrations (mise en réserve de 1,5 % des emplois) ;

- 27 emplois sont également économisés au titre de l'informatisation, portant à 87 le nombre total de suppressions d'emplois ;

- à la suite de la dissolution de l'association "Intermedia", 18 emplois de la DGR CST sont supprimés pour accueillir les agents concernés à l'AFAA (association française pour l'action artistique) ;

- 22 emplois "gelés" d'agents contractuels des services diplomatiques et consulaires sont également supprimés à la suite de la dissolution d'un autre organisme dont les 22 agents seront accueillis à la DGR CST ; il s'agit donc là de transformations d'emplois ;

- enfin, la DGR CST devrait bénéficier de créations gagées d'emplois au sein de l'administration centrale pour renforcer certaines cellules de gestion et régulariser certaines situations.

Les services culturels extérieurs supportent donc logiquement leur part des efforts demandés à l'ensemble des administrations en matière d'évolution globale des effectifs. On ne saurait toutefois dissimuler les difficultés grandissantes qui résultent, pour la DGRCSST, de la compression permanente de ses effectifs.

Votre rapporteur vous propose donc de saisir l'occasion de la discussion budgétaire pour demander au gouvernement si, comme ce fut le cas pour le second semestre 1987, comme c'est le cas pour la police, la justice et l'éducation nationale notamment, le ministère des Affaires étrangères en général et la DGRCSST en particulier ne pourraient bénéficier en 1988 de la prolongation de la mesure d'exemption du gel des emplois vacants avant d'envisager l'exonération de toute suppression d'emploi dans les prochaines lois de finances.

2° Une gestion du personnel difficile

Dans ce contexte difficile, la DGRCSST s'efforce de concilier les contraintes budgétaires avec une gestion du personnel apportant des solutions aux problèmes et aux disparités les plus aigus. Trois points spécifiques aux services culturels méritent à cet égard d'être relevés.

- En matière de recrutement, dans la mesure où les sacrifices consentis en matière d'effectifs sont compensés par l'affectation de crédits d'appui logistique (laboratoires audiovisuels, stages...), la Direction générale tente de mettre en oeuvre une politique plus qualitative de l'action culturelle extérieure.

En raison du poids des dépenses de rémunérations, la DGRCSST s'efforce de transformer en emplois de recrutés locaux - beaucoup moins onéreux - des emplois d'agents rémunérés "au barème". Elle fait, dans le même temps, plus largement appel aux V.S.N.A. (volontaires du service national actif) et tente d'atteindre dans les établissements scolaires de l'étranger un taux d'encadrement des élèves aussi proche que possible de celui de la métropole.

- Le ministère s'efforce par ailleurs d'améliorer la situation des agents recrutés localement qui constituent une catégorie extrêmement hétérogène en raison de la diversité des établissements qui les emploient, du mode de recrutement, des conditions de travail et du niveau de rémunération. L'effort entrepris comporte notamment un accroissement de la contractualisation, une amélioration de la couverture sociale et une aide exceptionnelle aux recrutés locaux les plus défavorisés. Enfin, un projet de réforme des modalités de

rémunération des enseignants recrutés localement est actuellement en préparation en vue d'assurer aux agents français recrutés locaux un pouvoir d'achat comparable à celui qu'ils auraient à Paris, à grade et temps de service identiques.

- Enfin, en matière de titularisation, celle des enseignants des établissements français dotés de l'autonomie financière à l'étranger arrive à son terme : plus de 2 000 agents ont vu leurs dossiers acceptés et peuvent ainsi être titularisés. Les enseignants qui ne relèvent pas de ces dispositions peuvent par ailleurs bénéficier d'un plan de quatre ans qui a pris effet au 1er septembre 1985 : près de 400 candidatures - relevant aussi bien du ministère des Affaires étrangères que de celui de la coopération - ont été retenues à ce titre.

B - Les orientations politiques

1° Des priorités mettant l'accent sur les formes d'intervention les plus modernes

Les impératifs de gestion rigoureuse des effectifs et le relatif redressement budgétaire enregistré en 1987-1988 par rapport à la période précédente ont incité encore davantage la DGRCSST à mettre davantage l'accent sur les formes d'intervention les plus modernes et les plus souples.

Ainsi que le relève fort justement le rapport de la "commission de réforme et de modernisation" du ministère des Affaires étrangères : "le maintien d'une Direction générale n'est acceptable que s'il n'encourage pas l'immobilisme. Profitant de l'existence d'un chapitre budgétaire unique, le Directeur général et ses adjoints doivent définir et mettre en oeuvre les priorités. Celles-ci ne sauraient être le reflet des situations existantes. Des transferts sont nécessaires".

Le réajustement des dotations dont bénéficie la DGRCSST pour 1988 devrait faciliter cette nécessaire évolution, dépassant le simple entretien des établissements et la rémunération des personnels participant à l'action culturelle extérieure. C'est au regard de cet objectif qu'il convient d'analyser les priorités de la DGRCSST pour 1988, dont les principaux axes devraient être, selon les informations recueillies par votre rapporteur, les suivantes :

- le 2e sommet des pays francophones à Québec constitue pour la Direction générale une "ardente obligation" de développer

encore ses actions dans le domaine de l'audiovisuel extérieur, du livre et de la télématique ; en particulier, le renforcement de l'audience de TV5 et son extension prévue vers l'Amérique du Nord devraient contribuer à consolider notre réseau audiovisuel extérieur ;

- s'agissant de la carte scolaire, l'accent sera mis sur une meilleure utilisation des moyens budgétaires autant qu'humains ;

- une réflexion est engagée afin de mettre en place des structures qui permettraient à ceux qui bénéficient de notre réseau d'enseignement primaire et secondaire de poursuivre en français leur formation supérieure ;

- du point de vue de la coopération scientifique et technique, le relèvement du nombre et du niveau des bourses, la mise en oeuvre d'une coopération par objectifs et par projets, en lieu et place d'une coopération de substitution, seront poursuivis avec un accent porté sur l'aide publique au développement ;

- enfin, la préparation du bicentenaire de la Révolution française se poursuit activement : une grande partie des moyens d'intervention de la DGRCSST lui seront en 1989 directement ou indirectement consacrés.

2° La nécessité d'une coordination renforcée de l'action culturelle extérieure

Cette action résolument moderne ne sera toutefois menée à bien, aux yeux de votre rapporteur, que si elle bénéficie d'une coordination renforcée, sous l'autorité du ministère des Affaires étrangères et du chef du gouvernement.

- Cette coordination doit d'abord être renforcée entre la DGRCSST elle-même et les autres directions du ministère des affaires étrangères. La direction générale ne doit pas fonctionner comme un monde clos, en quasi autarcie. L'établissement de priorités géographiques est une nécessité et doit résulter d'une concertation suffisante avec les autres services, afin d'établir les programmes définitifs en liaison avec les directions géographiques concernées du Quai d'Orsay.

- Mais la coordination requise de l'action culturelle extérieure de la France doit aussi être réalisée au plan interministériel.

C'est là, aux yeux de votre rapporteur, un élément décisif pour donner à la DGR CST les moyens de mener à bien ses missions.

Des progrès ont sans doute été accomplis : ainsi, la nouvelle répartition des compétences entre la DGR CST et les services du ministère de la coopération n'a heureusement pas provoqué, depuis le décret du 17 avril 1986, les graves difficultés qui avaient eu lieu en 1982.

Beaucoup reste toutefois à faire. C'est pourquoi votre rapporteur vous suggère de saisir l'occasion du présent débat budgétaire pour interroger le gouvernement sur deux points précis :

- comment s'effectue concrètement la coordination indispensable entre la DGR CST d'une part, la direction de la coopération et des relations internationales du ministère de l'Education nationale et le service des affaires internationales du ministère de la culture et de la communication d'autre part ?

- comment et selon quelle périodicité sera utilisé à l'avenir le comité interministériel pour les relations culturelles extérieures (CIRCE) dont le ministre a indiqué devant la commission, le 29 octobre dernier, que son fonctionnement serait désormais assuré secteur par secteur -comme ce fut le cas cette année pour la francophonie-, et qui pourrait constituer -avec, le cas échéant, les aménagements nécessaires- l'instance de coordination interministérielle qui fait précisément défaut ?

*

* *

CHAPITRE II

LA FRANCOPHONIE EN 1987 : VERS UNE FRANCOPHONIE INSTITUTIONNALISEE, DYNAMISEE ET RENOVEE

Section 1 - Le second sommet des pays ayant en commun l'usage du français (Québec, 2 - 4 septembre 1987) : la francophonie, nouvelle forme de solidarité internationale

A - L'esprit des travaux : un puissant regain d'intérêt pour la francophonie

"Merveilleux outil trouvé dans les décombres du régime colonial" selon M. Léopold Sedar Sanghor, ancien président du Sénégal et membre de l'Académie française, la francophonie -dont l'idée est née au moment de la décolonisation- a longtemps eu mauvaise presse. Négligée par les hommes politiques, elle faisait souvent sourire les élites intellectuelles. Ce temps paraît désormais révolu. Les derniers mois et les dernières années apportent au contraire témoignage d'un vif regain d'intérêt pour la francophonie, qu'a spectaculairement illustré le second sommet des pays ayant en commun l'usage du français qui s'est déroulé à Québec, en présence de trente-huit chefs d'Etat ou de Gouvernement, du 2 au 4 septembre dernier.

Cette prise de conscience de la valeur de l'idée francophone dans les différents domaines -culturel bien sûr, mais aussi politique et économique- est clairement perceptible en France dont la responsabilité en la matière est singulière puisque notre pays est le seul où la langue française est parlée par l'ensemble de la population. Ainsi, sur le plan politique, plusieurs initiatives récentes illustrent cet état d'esprit nouveau : refonte des institutions de la francophonie en 1984, organisation du premier sommet des pays francophones en 1986 à Versailles, et création par l'actuel gouvernement d'un secrétariat d'Etat à la francophonie, directement rattaché au Premier Ministre. Ajoutera-t-on -pour s'en féliciter- qu'un véritable consensus a semblé apparaître en la matière par-delà les clivages politiques ?

Ce regain d'intérêt s'est également manifesté dans les autres pays francophones. Il n'est allé ainsi, d'abord, dans de nombreux pays en voie de développement séduits -selon l'expression de M. Boutros-Ghali- par "le non-alignement de langue française" qui fait désormais -pour le président zaïrois Mobutu- "partie intégrante de notre système authentique de vivre, sentir et penser". Mais cette prise de conscience s'est également étendue aux pays francophones

développés autres que la France, et en premier lieu au Canada qui a doublé sa contribution à l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.) avant d'annoncer, à Québec, sa décision d'annuler la dette globale à son égard de sept Etats d'Afrique Noire.

Si cette prise de conscience se confirme -en France comme dans les autres pays francophones-, un grand pas aura sans doute été accompli pour l'avenir du mouvement francophone. C'est en tout cas grâce à cet état d'esprit positif que le principal temps fort de l'année francophone, le sommet de Québec, s'est déroulé dans le meilleur climat et a débouché sur des décisions concrètes.

\ B - Le déroulement du sommet de Québec : les prémices d'une communauté francophone authentique ?

Réunissant une quarantaine d'Etats ou de délégations utilisant le français à travers le monde, la tenue même du second sommet des chefs d'Etat et du gouvernement des pays francophones a constitué, en elle-même, un succès. Dix-huit mois à peine après le premier sommet de Versailles et de Paris, la réunion d'une seconde conférence semble représenter la promesse d'un avenir nouveau pour la francophonie, ainsi à même d'occuper une place importante et définitive sur la scène internationale.

Le sommet de Québec a clairement mis en évidence que, si l'action culturelle constituait le socle naturel et nécessaire de l'entreprise francophone, celle-ci comportait ainsi des incidences politiques et économiques majeures. Le bilan de la réunion de Québec peut ainsi être analysé sur le triple plan politique, économique et culturel.

1°). Le volet politique

Sur le plan politique, les délégués ont jeté les fondements de ce qui pourrait devenir à terme une "charte de la francophonie" pour les quelques 200 millions de francophones répartis sur les cinq continents. S'appuyant sur une "déclaration de solidarité" publiée à l'issue du sommet, les participants ont pris l'engagement de "promouvoir auprès d'autres instances internationales" l'esprit du sommet de Québec afin de resserrer leurs liens et de manifester concrètement leur solidarité, surtout envers les pays les plus démunis.

Les chefs d'Etat et de gouvernements francophones ont aussi marqué leur souci de prendre des positions communes sur la scène

internationale en adoptant dix résolutions politiques sur les grands problèmes internationaux de l'heure : la situation au Proche-Orient ; la guerre du Golfe persique ; l'Afrique australe ; le Liban -avec la création d'une caisse pour la reconstruction des institutions éducatives et culturelles libanaises- ; le Tchad ; Haïti ; l'endettement des pays en développement, notamment en Afrique ; la situation économique mondiale ; l'agriculture et l'environnement ; et l'aide internationale face aux calamités naturelles.

2°). Le volet économique

Du point de vue économique, le "comité international du suivi" -chargé de traduire concrètement les décisions du sommet-veillera, au cours des dix-huit mois séparant la réunion de Québec du troisième sommet qui se déroulera à Dakar au printemps 1989, à la réalisation d'une centaine de projets concrets.

Ces projets touchent les cinq "réseaux" créés en février 1986, c'est-à-dire cinq secteurs d'activités principaux, liés particulièrement au développement des pays du Sud : agriculture ; énergie ; culture et communication ; industries de la langue (technologies appliquées à la diffusion du français) ; enfin, l'information scientifique et le développement technologique.

L'accent a été principalement mis sur la formation -notamment la formation à distance-, sur l'audiovisuel (télévision par satellite, bourses d'images...), et sur l'information -notamment l'interconnexion des banques de données francophones-. L'effort considérable entrepris en matière de communication sera en particulier illustré par l'extension du réseau de télévision francophone par câble TV 5 au Canada et à l'est des Etats-Unis, puis aux Caraïbes et au Maghreb, et par la création d'un centre d'échanges multilatéraux d'actualité francophone (CEMAF).

3°) Le volet culturel

Cet ensemble de décisions concrètes a été enfin complété par diverses mesures de nature spécifiquement culturelles au nombre desquelles il convient notamment de relever : le projet de création d'une université francophone -présenté par l'association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF)- qui permettra des échanges permanents entre chercheurs, scientifiques, médecins et juristes du Nord au Sud ; la création d'un prix international pour récompenser l'innovation dans le domaine des industries de la

langue ; le soutien du français comme langue officielle aux Jeux olympiques ; la création de jeux sportifs de la francophonie ; et la préparation d'états généraux des media de la francophonie.

S'agissant de la mise en oeuvre des décisions du sommet francophone, la réforme en cours de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) a conduit les participants à lui attribuer un rôle-clé dans l'application de leurs conclusions, mais sans accroître ses crédits de fonctionnement et sans en faire dans l'immédiat le secrétariat permanent de la francophonie. Le comité du suivi du sommet, créé en 1986, sera en effet maintenu : structure réduite et souple, le comité du suivi sera basé à Paris.

4°). La contribution française

L'accroissement de la contribution financière de la France au suivi du sommet illustre l'importance grandissante attachée par le gouvernement à l'entreprise francophone qui demeurerait voeu pieux et thème de discours sans le nerf de la guerre, sans les crédits nécessaires à toute action concrète.

Alors que 165 millions de francs -répartis sur les deux budgets 1986 et 1987- avaient été débloqués pour l'exécution du sommet de Paris, plus de 200 millions de francs ont été inscrits par la France, pour la seule année 1988, pour la mise en oeuvre des décisions prises à Québec.

Ces 202 millions de francs émanent de plusieurs départements ministériels : les affaires étrangères naturellement, mais aussi la coopération, la culture et la communication, l'éducation nationale, l'industrie et l'agriculture. Cette action de la France pour la seule francophonie multilatérale -indépendamment des actions d'aide et de coopération bilatérales- sera, pour l'essentiel, ainsi répartie :

- plus de 90 millions de francs seront prioritairement consacrés à la communication, principalement à l'extension du réseau de télévision francophone TV 5 ;

- 35 millions de francs iront à l'information scientifique et technique ;

- 12,5 millions de francs à l'agriculture ;

- 12 millions à la culture ;

- 10 millions à l'énergie ;

- 7,5 millions de francs aux industries de la langue ;

- enfin, 25 millions de francs sont consacrés à une dotation à l'ORSTOM (Office de la recherche scientifique et technique d'outre-mer) pour en faire le premier centre de recherches francophone dans les domaines de la santé et de l'agronomie.

Par-delà les discours de Québec, c'est donc un effort financier significatif qui sera accompli par la France en faveur de la francophonie au cours de l'année 1988.

C - Les observations de votre rapporteur

La francophonie sort ainsi renforcée, dynamisée et renouvelée du sommet de Québec. Le caractère modéré, concret et approfondi des débats, les décisions prises étayées par des dispositions financières essentiellement françaises et canadiennes- prometteuses permettent d'être raisonnablement optimistes pour l'avenir. Avec la fixation de sommets à un rythme désormais régulier -tous les dix-huit mois-, le mouvement francophone s'est désormais institutionnalisé.

Mais ce succès même crée des devoirs à ses initiateurs, sous peine de ne jamais voir émerger cet espace culturel, économique et politique que chacun appelle de ces vœux. Il faudra, aux yeux de votre rapporteur, éviter plusieurs écueils pour y parvenir :

- le premier de ces écueils serait de laisser les sommets francophones se banaliser pour devenir un forum international comme les autres ; il faut veiller à ce que la multiplication des débats politiques et l'abandon d'une approche exclusivement culturelle, au sens étroit du terme, n'amointrisse l'originalité francophone ou, pis encore, ne provoque une rupture du consensus francophone ;

- le second écueil serait que l'émulation entre les pays industrialisés bailleurs de fonds -essentiellement la France et le Canada-, qui devrait être bénéfique, ne débouche, comme cela a semblé effleurer les esprits à Québec, sur une rivalité malsaine ; en dépit des apaisements prodigués de part et d'autre, le risque demeure, et toutes les concertations adéquates doivent être conduites entre la France et le Canada pour éviter des frictions qui détérioreraient gravement le climat et l'esprit même des travaux francophones ;

- enfin, le dernier écueil serait de voir la francophonie manquer des crédits nécessaires à une action concrète sur une longue

période ; les efforts entrepris devront être poursuivis, sous peine de condamner les actions entreprises ; l'intérêt des Etats francophones est de progresser par des projets concrets et précis, complètement financés et conduits jusqu'à leur terme.

Pour éviter ces écueils, pour prendre les décisions indispensables à l'affirmation du français comme langue moderne mais aussi comme nouvelle forme de solidarité internationale, la France a naturellement un rôle privilégié à jouer. La francophonie impose des devoirs à notre pays, mais c'est aussi une chance inestimable qu'il faut savoir saisir car, instrument de solidarité entre les pays qui l'utilisent, la francophonie doit aussi être l'expression renouvelée de notre identité nationale.

*

* *

Section 2 - La politique française de la francophonie : la francophonie, expression de l'identité nationale

A - Le développement des actions menées par le gouvernement en faveur de la francophonie

Ainsi que Mme Michaux-Chevry, secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargée de la francophonie, l'a indiqué devant notre commission le 11 juin 1987, la politique française de la francophonie s'est traduite au cours de l'année écoulée par un développement des actions conduites par le gouvernement. Il faut en particulier relever à cet égard :

- l'accroissement du soutien apporté à des manifestations populaires, en particulier pour les réalisations se déroulant en province ;

- parmi les opérations nouvelles : l'organisation, avec le concours du ministère de l'éducation nationale, d'une journée de la francophonie dans les écoles, le 21 mars 1988 ; l'organisation d'un festival du film francophone à partir de l'hiver 1987-1988 aux Antilles ; et la collecte de livres destinés aux pays francophones dans le cadre du salon du livre ;

- l'ouverture de lieux de rencontres et d'échanges francophones, notamment : dans le domaine artistique, le théâtre

international de la langue française qui sera installé dans le parc de la Villette ; et, dans le domaine scientifique, la fondation internationale des espaces francophones, située dans la région Midi-Pyrénées ;

- enfin, la création d'une cellule de terminologie dans le cadre de l'Institut national de la langue française qui dépend du Centre national de la recherche scientifique.

Ces opérations diverses, qui répondent aux deux objectifs fixés par le Premier Ministre lui-même, de défense mais aussi d'enrichissement de la langue française, imposent toutefois également une vigoureuse coordination des multiples actions entreprises dans le domaine de la francophonie.

B - Une meilleure coordination des actions menées dans le domaine de la francophonie

Visant à corriger l'impression -souvent réelle- de chevauchement, voire d'éparpillement, des initiatives prises dans le domaine de la francophonie l'action de coordination du secrétariat d'Etat chargé de la francophonie s'est manifestée dans une double direction.

Aucune action francophone ne pouvant être réalisée sans le concours de plusieurs ministères, le secrétariat d'Etat accomplit d'abord une mission essentielle de coordination interministérielle de l'action des pouvoirs publics. Trois résultats positifs ont d'ores et déjà été acquis :

- l'identification, grâce à l'intervention parlementaire, des crédits relatifs à la francophonie dans les différentes administrations, qui constitue un atout précieux pour mesurer les actions entreprises et coordonner leurs effets ;

- la mise en place de structures spécialisées en matière de francophonie dans les principaux ministères concernés ;

- enfin, la réactivation du "comité interministériel des relations culturelles extérieures" (CIRCE), organisme de coordination qui existait sur le papier mais qui s'est réuni pour la première fois cette année.

Mais la coordination s'applique aussi aux diverses initiatives extérieures aux pouvoirs publics dans le domaine de la francophonie. Un rapport a été établi à cette fin à l'intention du secrétariat d'État en vue de parvenir à une meilleure coordination des associations francophones, en particulier pour ce qui concerne leur financement et leurs ressources. L'ouverture d'une "maison des associations francophones" est, dans cette perspective, prévue dès cette année.

C - Des préoccupations persistantes : l'exemple de l'usage du français dans les organisations internationales.

Ces diverses actions -et les résultats positifs déjà acquis auxquels le sommet de Québec a donné un spectaculaire retentissement-, comme la prise de conscience de la nécessité d'une politique francophone vigoureuse, ne sauraient toutefois dissimuler l'ampleur de la tâche restant à accomplir. A titre d'exemple parmi d'autres, révélateur des difficultés rencontrées, votre rapporteur a souhaité, une nouvelle fois, attirer ici l'attention sur la situation préoccupante du français dans les organisations internationales.

C'est ainsi que le français, seule langue de travail avec l'anglais des dix-neuf organisations du système des Nations-Unies, ne cesse d'y régresser. Les raisons invoquées sont multiples : restrictions budgétaires affectant prioritairement les activités de traduction, insuffisante proportion de francophones dans les postes de responsabilité, domination de l'anglais dans les systèmes d'information automatisés et informatisés... Mais il faut sans doute ajouter ici l'hostilité du milieu linguistique ambiant et l'indolence, voire l'absence de conscience linguistique, de ceux -souvent les Français eux-mêmes- qui préfèrent ànonner un anglais médiocre plutôt que de s'exprimer dans leur propre langue dans des instances internationales.

L'on estime pourtant à 35 % le nombre total de francophones au siège des Nations-Unies ; 39 pays y utilisent le français dans leurs communications officielles -contre 69 pour l'anglais-. La partie ne doit donc pas être considérée comme perdue.

Et les raisons de faire preuve de détermination ne manquent pas. Votre rapporteur ne peut ici mieux faire que de faire siens les propos tenus par M. le Ministre des Affaires étrangères lui-même, le 29 juin dernier : "Exiger la présence du français, et non sa préséance, c'est aussi affirmer que, dans les échanges multilatéraux et les enceintes dans lesquelles ils s'expriment, le pluralisme linguistique est une condition sans laquelle la vraie vocation des organisations est, à terme, susceptible d'être perdue de vue (...). Le français n'est pas le

patrimoine exclusif de la France ni même d'une communauté francophone définie seulement par des liens historiques et traditionnels. Il est un instrument de communication au service de tous, de quelqu'origine linguistique qu'ils soient -comme l'est, au demeurant, toute grande langue."

C'est dans cet esprit que votre rapporteur s'est félicité de la tenue à Paris, au mois de juin dernier, d'un colloque sur l'utilisation du français dans les organisations internationales. Il souhaite toutefois saisir l'opportunité du débat budgétaire pour interroger le gouvernement sur les suites données à ce colloque -dont le rapport final devait être soumis au sommet de Québec-, et singulièrement les initiatives prises en la matière au sein de l'Organisation des Nations Unies.

*

* *

Au terme de cette analyse, votre rapporteur se réjouit de l'action déterminée conduite par le gouvernement dans le domaine de la francophonie. Il se félicite que l'effort financier consenti en 1987 -138 millions de francs- ait été poursuivi et amplifié pour 1988- 202 millions de francs.

Ainsi seulement la francophonie, thème éternel de beaux discours, passera-t-elle des mots à la réalité et pourra se traduire par des actions et des résultats concrets.

La francophonie -le sommet de Québec l'a illustré- semble avoir le vent en poupe. L'intelligentsia française elle-même semble aujourd'hui sortir de sa réserve en la matière. C'est désormais un devoir pour la France et la communauté francophone que de veiller à ne pas décevoir les espérances qu'elles ont fait naître.

*

* *

CHAPITRE III

LES RELAIS TRADITIONNELS DE LA FRANCOPHONIE A L'ETRANGER

Section 1 - Les établissements scolaires français à l'étranger : un dispositif qui demeure unique au monde malgré des évolutions nécessaires et un contexte budgétaire difficile.

A - Données de base et évolution générale

Sans tenir compte de l'intervention de la D.G.R.C.S.T. dans l'enseignement du français dans des structures étrangères - établissements publics ou confessionnels étrangers-, les derniers chiffres connus permettent de dresser le bilan suivant du réseau des établissements scolaires à programme français gérés ou aidés par le ministère des Affaires Etrangères.

1° Le bilan du réseau en 1987

Environ 350 écoles, lycées et collèges reconnus par le ministère de l'Education nationale sont gérés directement ou aidés financièrement par le ministère des Affaires Etrangères -ou celui de la Coopération, pour les pays du champ-. Si -nous y reviendrons- l'évolution des communautés françaises à l'étranger et la conjoncture actuelle de basses eaux budgétaires incitent à repenser la structure du dispositif, ce réseau demeure incomparable par sa densité, qui couvre pratiquement toutes les capitales et les plus importantes villes étrangères.

Environ 160.000 élèves ont été scolarisés en 1987 dans ces établissements. Ils se répartissent, en chiffres arrondis, comme suit :

- 60.000 français et binationaux ;
- près de 80.000 nationaux étrangers ;
- et plus de 20.000 étrangers tiers.

Ces chiffres font ressortir le rôle joué par ces établissements, non seulement pour l'éducation des enfants des Français établis hors de France, mais aussi comme instrument de diffusion de notre langue et de notre culture auprès de nombreux élèves étrangers qui représentent environ les deux tiers des effectifs.

En 1987, environ 2.500 enseignants et personnels d'encadrement administratif sont détachés et rémunérés dans ces établissements.

L'Etat y consacre, pour l'année en cours, près de 900 millions de francs, ainsi répartis :

- 680 millions pour les rémunérations ;
- plus de 190 millions pour les subventions de fonctionnement ;
- et plus de 40 millions de crédits d'investissements.

Le ministère poursuit en outre depuis 1985 un plan de modernisation des établissements considérés.

2° Ouvertures et fermetures d'établissements

De façon concrète, la dernière rentrée scolaire, en septembre 1987, a donné lieu aux ouvertures et fermetures d'établissements suivantes :

- ouverture de l'école de Wellington, en Nouvelle-Zélande, et de l'école de Dacca, au Bangladesh ;
- fermeture des écoles suivantes : Benghazi (Libye) où un seul élève français était scolarisé sur 71 inscrits ; Denver (Etats-Unis) où les treize élèves français pouvaient être accueillis dans l'école internationale de la même ville ; deux écoles à faibles effectifs en Algérie ; deux au Maroc ; et une école transférée en Tunisie ;
- enfin, a été décidée, en Allemagne Fédérale, la fusion de l'école française et de l'école franco-allemande de Hambourg.

Cette liste fait notamment apparaître que les inquiétudes qui avaient pu naître quant à la possibilité du lycée franco-libanais de Beyrouth-Est de rouvrir ses portes étaient excessives. Votre rapporteur

souhaite toutefois saisir l'occasion de la discussion budgétaire pour interroger le gouvernement sur les difficultés rencontrées par le plus vieil établissement français du Liban, symbole de la présence et de la culture françaises dans ce pays ami et meurtri.

B - Perspectives d'évolution du dispositif

Mais, par-delà ces mesures immédiates, la structure d'ensemble du réseau des établissements français à l'étranger doit faire l'objet, non de bouleversements, mais d'adaptations progressives pour tenir compte à la fois des disparités existantes entre le nombre d'élèves français et étrangers selon les régions et des inégalités en matière de droits de scolarité, et pour adapter l'ensemble à de lourdes contraintes budgétaires.

1° La redéfinition de la carte scolaire est ainsi une tâche à laquelle se consacre la D.G.R.C.S.T. en concertation avec le Conseil de l'enseignement français à l'étranger.

La situation diffère d'abord dans des proportions importantes, selon les zones géographiques considérées, au regard du rapport entre le nombre d'élèves français et étrangers : si un certain équilibre existe en Europe, en Asie et en Afrique du Sud du Sahara, la proportion d'enfants français scolarisés est tombée à un niveau très faible - de l'ordre de 30 %- en Amérique latine et en Afrique du Nord.

Des disparités analogues apparaissent encore en matière de répartition des crédits : malgré les mesures d'économies déjà décidées, depuis plusieurs années, le Maghreb demeure encore, et de loin, la région la plus aidée en proportion du nombre d'élèves scolarisés dans les établissements scolaires français de cette zone.

C'est pourquoi il incombe au ministère des Affaires Etrangères de continuer à corriger, autant que possible, les inégalités les plus fortes. Cette évolution, si elle est mesurée et progressive, doit être positive. Mais votre rapporteur tient, une nouvelle fois, à relever ici qu'elle ne saurait justifier des bouleversements trop brutaux qui porteraient inéluctablement atteinte à la présence française dans les pays considérés et feraient bon marché de la vocation même des établissements français à l'étranger qui est d'oeuvrer au rayonnement de la langue et de la culture françaises dans les pays d'accueil en assurant l'instruction d'une partie de leurs enfants.

2° Le problème de l'évolution des droits de scolarité est naturellement lié à cette évolution d'ensemble du système scolaire français à l'étranger.

Dans ce domaine également, les mesures adoptées au cours des derniers exercices ont tendu à limiter les situations excessives : ralentissement ou arrêt de l'augmentation des droits là où ils étaient les plus élevés, et augmentation là où ils étaient les plus faibles, notamment au Maghreb.

Ces évolutions et les disparités qui subsistent rappellent l'une des principales revendications des parents d'élèves français à l'étranger : la gratuité de l'enseignement.

Il s'agit là, aux yeux de votre rapporteur, d'une légitime revendication, même s'il faut se réjouir des efforts déjà entrepris par le gouvernement ; par le rééquilibrage de l'aide du ministère, par l'effort significatif accompli en matière de bourses (près de 40 % de progression en 4 ans), il est désormais raisonnable d'estimer qu'aucun élève français résidant à l'étranger ne devrait plus être écarté de notre système scolaire pour des raisons financières.

Il convient enfin de rappeler, en ce domaine, l'existence du fonds d'aide à la scolarisation des enfants francophones auquel la D.G.R.C.S.T. a contribué, en 1987, à hauteur de 9 millions de francs. Ce système doit permettre la mise en place d'un système de bourses facilitant la scolarisation des enfants issus de pays francophones suivant une expérience menée aux Etats-Unis durant la dernière année scolaire.

C - La situation des enseignants dans les établissements scolaires français à l'étranger

La situation actuelle et les modalités de fonctionnement des établissements d'enseignement à programme français installés à l'étranger appellent enfin plusieurs observations concernant les enseignants exerçant dans ces établissements.

L'ensemble du réseau emploie, en dehors des enseignants détachés -plus de 2.000-, près de 6.000 enseignants recrutés et rémunérés localement, parmi lesquels plus de 3.500 Français et près de 2.500 étrangers.

Les problèmes posés par la situation de ces enseignants sont de plusieurs ordres. Ils tiennent d'abord aux disparités existant entre les zones géographiques entre la proportion d'enseignants détachés au barème et recrutés localement ; c'est ainsi que le pays de Maghreb bénéficie encore d'une position très privilégiée, faisant une très large place aux enseignants détachés.

Mais les difficultés rencontrées actuellement proviennent surtout d'une part de la précarité du statut des recrutés locaux, et d'autre part, des conditions de leur rémunération.

1° La précarité du statut des recrutés locaux a conduit le ministère des Affaires Etrangères à prendre plusieurs mesures destinées à apporter à ces personnels les garanties indispensables. Ainsi, en matière contractuelle, tous les établissements recevant une aide de l'Etat ne devront conclure avec les recrutés locaux que des contrats librement négociés et comportant les dispositions fondamentales de couverture sociale. En outre, dans les principaux postes diplomatiques, ont été mises en place au cours des dernières années des commissions paritaires locales chargées de donner leur avis sur toutes les questions individuelles.

2° Les disparités de rémunérations des enseignants apparaissent toutefois comme le plus urgent problème à résoudre, compte tenu des inégalités criantes qui sont apparues dans ce domaine. Il convient en outre de relever que la situation des recrutés locaux eux-mêmes varie considérablement selon les pays, en évoluant selon la situation économique des pays concernés et selon les salaires des enseignants du secteur privé dans le pays. C'est ainsi que les rémunérations des recrutés locaux dans certains pays d'Amérique Latine ou d'Asie apparaissent dérisoires.

Certes, des mesures d'urgence ont été adoptées au cours des dernières années et ont permis de corriger les situations des plus défavorisés.

Mais il convient, aux yeux de votre rapporteur, de mener une réflexion d'ensemble sur ce sujet et d'élaborer un plan à moyen terme destiné à corriger des inégalités flagrantes et à améliorer de façon significative la situation des ressortissants français recrutés locaux.

C'est pourquoi il se félicite des décisions annoncées par le ministre des Affaires étrangères devant notre commission le 29 octobre dernier et lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale le 5 novembre : les rémunérations des enseignants recrutés localement seront sensiblement accrues dès la rentrée 1988, de même que les soutiens à leur formation et à leur recyclage. Une première étape, géographiquement limitée, portera sur quelques pays -notamment l'Espagne, le Portugal et la Grèce- avant d'être progressivement élargie à l'ensemble du réseau. Ces dispositions, équilibrées, financées par la suppression d'un certain nombre de postes au barème, devraient ainsi, tout en maintenant la qualité de l'enseignement français à l'étranger, corriger les plus fortes disparités existantes.

*

*

*

Section 2 - Les échanges culturels extérieurs : des réseaux exceptionnellement denses et actifs au service de la francophonie, bénéficiant d'un soutien maintenu malgré la rigueur budgétaire actuelle

A - Les instituts et centres culturels français

1° L'évolution du réseau

Depuis le retour, en 1986, d'une trentaine d'établissements installés en Afrique francophone sous la tutelle du ministère de la Coopération, le ministère des Affaires Etrangères gère un réseau de 115 instituts et centres culturels français à l'étranger.

L'année 1987 a vu notamment la mise en fonctionnement du centre culturel français de Damas -réalisation dont l'opportunité initiale aurait mérité, aux yeux de votre rapporteur, un débat plus approfondi-, la poursuite des études concernant la construction d'un centre culturel à Budapest et l'examen des possibilités de transferts des centres de Milan et de Stockholm dans de nouveaux locaux.

Les établissements suivants ont été créés en 1987 : le centre culturel français de Jérusalem, celui de Stavanger, et les délégations d'action culturelle de Meknes, de Glasgow et de Thessalonique. En outre, les CEDUST (centres de documentation scientifique et technique) de Bandung et de Yogyakarta ont été transformés en centres

culturels, tandis que les CEDUST de Beyrouth et de Lagos étaient intégrés aux centres culturels de ces deux villes.

Enfin, sont prévues pour 1988 les premières phases de travaux concernant d'une part le nouveau centre culturel de Budapest, d'autre part, la réfection des locaux du centre de Stockholm.

Les seules fermetures prévues au 31 décembre 1987, selon les indications recueillies par votre rapporteur, concernent les centres culturels de Catane, en Italie, et d'Islamabad, au Pakistan.

C'est dire que le réseau français des instituts et centres culturels conserve sa densité et son activité, tout en subissant les évolutions nécessaires et les contraintes budgétaires actuelles.

Les instituts et centres culturels employant 355 agents civils détachés et une soixantaine de V.S.N.A. (volontaires du service national actif), l'Etat y consacre non seulement 120 millions de francs de subventions (Titre IV), mais encore 135 millions en crédits de rémunération des personnels civils détachés (Titre III) et 24 millions en crédits de paiement (Titre V).

Il convient toutefois de rappeler que les centres culturels français à l'étranger, qui disposent de l'autonomie financière, s'autofinancent à hauteur de 45 % de leurs dépenses environ.

C'est dans ce contexte que doit être appréciée l'évolution des subventions accordées aux instituts et centres culturels français :

ANNEE	SUBVENTIONS AUX INSTITUTS ET CENTRES CULTURELS
1983	129,220 millions de francs
1984	132,620 millions de francs
1985	132,919 millions de francs
1986	157,956 millions de francs
1987	120,965 millions de francs
1988	126,815 millions de francs

Pour 1988, les crédits inscrits au budget du ministère des Affaires Etrangères pour les établissements culturels (chapitre 42-10,

article 31) s'élèveront à 126,815 millions de francs, bénéficiant ainsi de plus de 6,6 millions de mesures nouvelles -disposition dont se félicite votre rapporteur.

Il convient de surcroît de relever que les chiffres de 1987 et 1988 excluent l'ensemble des subventions accordées aux établissements relevant désormais du ministère de la coopération (instituts et centres des "pays du champ" et CEDUST placés sous la tutelle de la direction de la coopération scientifique et technique et du développement).

2° Les orientations suivies en 1987 et les perspectives pour 1988

Dans ce contexte financier, les instituts et centres culturels français ont poursuivi en 1987 leurs différentes missions qui peuvent être résumées en quatre orientations principales : diffusion de la langue et de la culture françaises ; échanges entre la culture française et les cultures des pays d'accueil ; diffusion d'informations et de documentation sur la France ; et promotion des biens culturels français.

L'action menée en 1987 et prévue pour 1988 doit permettre la poursuite de ces objectifs tout en faisant apparaître, du fait de la conjoncture budgétaire notamment, deux orientations nouvelles :

- la première incite les chefs d'établissements culturels à améliorer leur trésorerie et leur part d'autofinancement par une utilisation accrue des possibilités de recettes locales, tant dans le domaine des manifestations culturelles que dans celui de l'enseignement ;

- la seconde orientation, complémentaire, doit conduire à une réflexion d'ensemble devant inciter, non à repenser et à bouleverser totalement l'ensemble du dispositif, mais à concentrer davantage les moyens de l'Etat en direction des pôles les plus aptes à assurer une réelle diffusion de la culture et de la langue françaises.

Il demeure toutefois, au bout du compte, que le réseau des instituts et centres culturels français est d'une ampleur et d'une densité exceptionnelles. Seuls peuvent lui être véritablement comparés dans le monde les établissements du "British Council" d'une part -qui s'autofinance pour l'essentiel et bénéficie naturellement de la pénétration de la langue anglaise-, et le réseau allemand du "Goethe-Institut" d'autre part, rassemblant 138 établissements et bénéficiant

d'une subvention annuelle de plus de 650 millions de francs du gouvernement fédéral.

B - Les Alliances françaises

Exceptionnelle manifestation de ce que peuvent réaliser des institutions souples accomplissant une mission de service public, par l'intermédiaire d'associations de droit local, les Alliances françaises demeurent le plus beau fleuron de l'action extérieure de la France pour la propagation de la langue et de la culture françaises. Ce réseau unique au monde bénéficiera, dans un contexte budgétaire pourtant très rigoureux, d'un soutien accru de l'Etat en 1988.

1° Le bilan du réseau

L'Alliance française, créée en 1883, représente aujourd'hui plus de 1.000 comités repartis dans 102 pays, plus de 1.500 points d'implantation, entre 250.000 et 300.000 élèves (selon que l'on inclut ou non les Alliances des pays relevant du ministère de la coopération), près de 400 professeurs ou agents détachés (sans compter ceux détachés à l'Alliance française de Paris) et près de 6.000 recrutés localement.

Ces chiffres recouvrent naturellement des réalités très variables, une Alliance pouvant être une petite cellule -comme c'est généralement le cas aux Etat-Unis- ou un puissant établissement -comme à Lima, où l'Alliance est la plus importante de toutes, rassemblant près de 11.500 étudiants.

Si l'Amérique latine, avec près de 130.000 étudiants, reste de loin le continent où l'Alliance est la mieux implantée, l'Afrique gagne chaque année deux à trois milliers d'élèves alors que le reste du monde demeure stable.

Au cours de l'année écoulée, les Alliances françaises ont poursuivi leur action culturelle et enseignante. Il convient de relever que, si la D.G.R.C.S.T. n'a plus compétence pour les Alliances situées dans le champ d'activité du ministère de la coopération, le nombre des étudiants s'est accru dans certains pays d'Amérique latine, comme le Brésil, et de nouvelles Alliances ont vu le jour en Afrique non francophone et en Asie, régions où l'Alliance était traditionnellement implantée de manière plus modeste.

En application de la convention du 29 septembre 1981 entre l'Alliance française et la D.G.R.C.S.T., l'Alliance situe son action dans le cadre de la politique culturelle du gouvernement français et coordonne son activité avec celle des services culturels. C'est ainsi que cette coordination a conduit en 1987 à transformer en Alliance française le centre culturel d'Islamabad et à développer les Alliances françaises au Japon.

2° Les subventions accordées aux Alliances : un soutien accru

En 1987, les subventions accordées aux Alliances sur les crédits du Titre IV ont représenté plus de 19 millions de francs, ainsi répartis :

- 12,7 millions de subventions à environ 200 Alliances à l'étranger ;
- 5,5 millions de subventions à l'Alliance française de Paris ;
- 0,6 million de réserves aux services gestionnaires ;
- 0,3 million pour les missions et invitations.

Ces chiffres -il faut le préciser- excluent à la fois les subventions d'investissement (Titre VI) et les subventions accordées aux Alliances situées dans les pays relevant du ministère de la coopération.

Ces réserves faites, le tableau suivant permet de récapituler les subventions accordées aux Alliances françaises au cours des dernières années :

ANNEE	SUBVENTIONS ACCORDEES AUX ALLIANCES FRANCAISES
1983	17,544 millions de francs
1984	19,972 millions de francs
1985	18,421 millions de francs
1986	19,521 millions de francs
1987	19,201 millions de francs
1988	24,482 millions de francs

Le projet de budget pour 1988 fait ainsi apparaître une sensible augmentation des crédits du ministère des Affaires Etrangères destinés aux Alliances françaises. Plus de 5 millions de francs de mesures nouvelles sont en effet inscrits au titre IV. Ils devraient

permettre d'améliorer l'action culturelle menée par les Alliances créées en particulier en Afrique non francophone et en Asie, dans les zones d'implantation les plus récentes de l'Alliance française.

C - Les autres échanges culturels

L'examen des échanges culturels extérieurs de la France passe enfin par deux autres canaux, qui constituent aussi d'utiles relais de la francophonie dans le monde : la politique du livre français et la politique d'échanges artistiques.

1° La politique du livre français

La politique du livre français constitue en effet pour la D.G.R.C.S.T. un moyen irremplaçable de diffusion culturelle, quelle que soit l'importance accordée par ailleurs aux nouveaux supports de communication, notamment audiovisuels. Cette politique repose sur un dispositif réparti entre plusieurs départements ministériels : la culture et la communication, le commerce extérieur, les services du Premier ministre et naturellement le ministère des Affaires étrangères. C'est ainsi que les services culturels français à l'étranger transmettent au ministère de la culture les informations qu'ils recueillent.

La sous-direction du livre et de l'écrit du ministère des Affaires Etrangères a ainsi disposé en 1987 de 33 millions de francs pour son action de promotion et de diffusion culturelle du livre français à l'étranger. Les principales opérations ont été conduites dans les pays en développement, en Amérique latine, au Maghreb et en Europe du Sud.

Avec des moyens financiers comparables en 1988, la D.G.R.C.S.T. poursuivra l'effort entrepris tout en tentant :

- de rendre plus efficaces les actions de promotion menées à l'étranger en faveur des auteurs et créateurs français ;
- de surmonter les obstacles linguistiques par un effort particulier en faveur de la traduction ;
- enfin, de développer les coéditions entre éditeurs français et éditeurs des pays francophones.

2° La politique d'échanges artistiques

On ne saurait enfin passer sous silence la politique d'échanges artistiques menée par la sous-direction des échanges artistiques et culturels avec l'association française d'action artistique.

Les axes principaux de cette politique peuvent être brièvement présentés comme suit :

- tenter de corriger l'image de la culture française dans le monde, souvent vieillie et ne correspondant pas à la réalité de la création française ;

- faire connaître à l'étranger l'art français contemporain, sous ses diverses formes (théâtre, musique, arts plastiques, danse...);

- promouvoir des oeuvres françaises en soutenant leur montage par des metteurs en scène français avec des équipes artistiques et techniques étrangères ;

- et enfin organiser de grandes opérations bilatérales, telles que les manifestations France-Danemark qui se déroulent actuellement.

De plus, la politique d'échanges artistiques consiste également à accueillir en France les cultures étrangères, tant il est vrai que la vitalité d'une culture réside aussi bien dans sa capacité d'ouverture vers l'extérieur que dans sa création.

Il va de soi, toutefois, que l'attention maintenue accordée à ces relais traditionnels de la langue et de la culture françaises à l'étranger ne saurait dissimuler l'importance accrue désormais attachée aux nouveaux moyens de communication culturelle, c'est-à-dire à l'action audiovisuelle extérieure.

CHAPITRE IV

L'ACTION RADIOPHONIQUE ET AUDIOVISUELLE EXTERIEURE : LE NECESSAIRE DEVELOPPEMENT DES RELAIS MODERNES DE LA CULTURE FRANCAISE A L'ETRANGER

Section 1 - L'action radiophonique extérieure

Le premier volet, le plus ancien chronologiquement, des moyens modernes de communication à l'étranger réside naturellement dans l'action radiophonique extérieure, dont il convient de rappeler les données de base avant d'examiner les données financières pour 1988. Mais cette action, pourtant nécessaire et exaltante, a été trop longtemps négligée par le passé de sorte que la place de la France en la matière demeure aujourd'hui modeste et suppose un effort plus vigoureux à moyen terme pour redonner à notre pays, par l'intermédiaire de Radio France Internationale (R.F.I.), la place qui lui revient en matière d'action radiophonique extérieure.

A - Les données de base

1°) - R.F.I. : un outil privilégié mais non exclusif de l'action radiophonique extérieure française.

R.F.I. constitue naturellement le principal instrument de l'action radiophonique extérieure de notre pays. Il convient ici de rappeler que, depuis la loi sur la communication audiovisuelle de septembre 1986, R.F.I., qui était jusqu'alors une filiale de Radio France qui en détenait 54 % des parts sociales, est devenue une société nationale de programme à part entière dont le président directeur général est désigné par la C.N.C.L. parmi les administrateurs nommés par l'Etat.

Les émissions de R.F.I. ne cessent de se développer, en nombre d'heures de diffusion, depuis plusieurs années pour atteindre environ 1 000 heures de programmes par semaine, dont les trois quarts environ en langue française. Grâce à un personnel qui compte aujourd'hui 430 personnes permanentes et 1 600 collaborateurs intermittents, et un budget de 362,8 millions de francs en 1987, R.F.I. tente également d'élargir ses programmes en langues étrangères et

émet à ce jour dans dix de ces langues (anglais, allemand, créole, espagnol, polonais, portugais, roumain, russe, serbo-croate et vietnamien).

Les zones de diffusion de R.F.I. s'étendent également grâce à l'implantation d'émetteurs-relais hors métropole et à des accords d'échanges de fréquence avec des radios étrangères (location d'heures sur les émetteurs de Moyabi, au Gabon, et de Chypre notamment). Malgré tout, R.F.I. ne peut toujours pas être entendu dans de vastes zones : c'est ainsi que la construction d'un émetteur français en Thaïlande est aujourd'hui à l'étude pour couvrir l'Asie.

Mais, si R.F.I. est l'outil le plus important, le ministère des Affaires étrangères apporte également son soutien à plusieurs actions radiophoniques extérieures complémentaires :

- il apporte son appui aux filiales de la Sofirad : la Somera qui émet en ondes courtes et moyennes vers le Moyen-Orient, et Medi I qui diffuse en ondes longues dans tout le Maghreb ;

- il diffuse des programmes -par téléphone, satellite ou cassettes- à des centaines de radios étrangères situées dans 75 pays, notamment aux États-Unis, au Brésil et en Europe ;

- enfin, depuis quelques mois, le ministère des Affaires étrangères a lancé un plan de programmation quotidienne sur des radios étrangères en modulation de fréquence dans de grandes agglomérations étrangères (Lisbonne dès maintenant, puis Rome, Madrid, Montevideo ou Hanoï dans les prévisions pour 1988).

2°) - Les données financières : un budget en progression pour 1988 mais que les contraintes budgétaires laissent insuffisant au regard des ambitions de R.F.I.

Le budget de R.F.I. pour 1988, dans un contexte budgétaire maussade, marque incontestablement une évolution positive ; ces progrès doivent toutefois être interprétés avec prudence au regard des ambitions de R.F.I. pour son développement à moyen terme.

- Le budget d'exploitation de R.F.I. s'élèvera en 1988 à 372,2 millions de francs, soit une progression de 2,6 % d'un an sur l'autre.

Les mesures nouvelles s'élèveront à 12,5 millions de francs :

- 10,5 millions permettront à R.F.I. de diffuser, dès 1988, le service mondial en Asie, et plus particulièrement en Asie du Sud Est, cinq ou six heures par jour, comblant ainsi -dans l'attente de la construction d'un centre émetteur français- l'absence radiophonique française dans une zone aussi importante ;

- 2 millions seront consacrés à la location d'heures d'émissions en langue française vers l'Afrique.

- Le budget d'investissement de la station atteindra pour sa part en 1988 39,6 millions, marquant une progression spectaculaire de 25 millions par rapport à 1987. Cette dotation nouvelle en matière d'équipement marque la volonté des pouvoirs publics de donner à R.F.I. les moyens d'étendre sa capacité de diffusion.

Ces crédits seront essentiellement affectés à deux actions principales :

- 11,3 millions provenant du ministère des Affaires étrangères permettront d'apporter les crédits nécessaires au plan de financement d'un centre émetteur en Asie ; il s'agit de surcroît là d'un premier élément de "rebudgétisation" de l'action radiophonique internationale : même s'il s'agit d'une évolution limitée dans son montant, votre rapporteur -qui en avait émis le voeu dans ses précédents avis budgétaires- se félicite d'une décision qui met un terme, qu'il faut espérer définitif, à la prise en charge intégrale des ressources de R.F.I. par la redevance ; il se réjouit à cet égard des propos tenus par le ministre des Affaires étrangères devant notre commission le 29 octobre dernier selon lesquels la rebudgétisation progressive du financement de R.F.I. constitue l'objectif du gouvernement ;

- par ailleurs, les 25 millions de francs apportés par le Trésor public seront affectés à la construction ou à l'acquisition de nouveaux moyens de diffusion sur le Maghreb, le Moyen Orient et l'Océan Indien. C'est ainsi que la construction d'un centre émetteur dans l'île de la Réunion est actuellement à l'étude.

S'il convient de se réjouir de cette évolution budgétaire pour 1988, incontestablement positive dans le contexte de rigueur actuel, elle appelle toutefois de votre rapporteur les observations suivantes.

- Les progrès enregistrés ne satisfont pas, loin s'en faut, la totalité des besoins de R.F.I.. En particulier, en matière de personnel, la réduction de sept agents prévue pour 1988 accentuera encore les difficultés de la station en matière d'effectifs. Il convient dès lors de s'interroger sur les possibilités pour R.F.I. de maintenir ou de poursuivre l'accroissement de sa production obtenu au cours des dernières années.

- Par ailleurs, les contributions nouvelles prévues pour 1988 ne constitueront, en matière d'équipement, que le premier élément d'un plan de financement pluriannuel. C'est dire que l'effort entrepris devra nécessairement être prolongé et amplifié durant les prochains exercices. Ainsi seulement R.F.I. pourra-t-elle maintenir les objectifs ambitieux de son développement à moyen terme.

B - L'objectif poursuivi : redonner à la France la place qui lui revient en matière d'action radiophonique internationale

1°) - La place de R.F.I. parmi les radios internationales

La place occupée aujourd'hui par R.F.I. dans le monde illustre tout à la fois les progrès accomplis et la longueur du chemin qui reste à parcourir.

Au regard de l'audience dont bénéficie R.F.I., et par-delà les difficultés inhérentes à l'évaluation du nombre des auditeurs d'une radio internationale, les sondages effectués et les taux de pénétration de la station permettent raisonnablement d'avancer le chiffre de 80 millions d'auditeurs de R.F.I. dans le monde. A titre de comparaison, la B.B.C., selon les mêmes critères, s'attribue environ 120 millions d'auditeurs.

Mais, en se référant à des données plus objectives comme le nombre d'émetteurs, le volume d'heures d'émission, le nombre de collaborateurs ou le nombre de langues utilisées, le tableau suivant permet de mesurer le retard considérable qui reste celui de R.F.I. par rapport à ses grands concurrents occidentaux : la "Voix de l'Amérique", la B.B.C. et la Deutsche Welle ouest-allemande.

TABLEAU COMPARATIF

(La voix de l'Amérique, B.B.C. Internationale, Deutsche Welle, Radio-France Internationale.)

En 1986	Nombre d'heures-fréquence par jour (1)	Nombre d'émetteurs en ondes courtes et moyennes	Nombre de collaborateurs permanents	Nombre de langues utilisées	Budget
V.O.A.	2 400	(2) 105-O.C. 10-O.M.	3 000	42	«
B.B.C.	1 200	80-O.C. 10-O.M.	3 000	47	Env. 95 MF (soit 900 MF)
Deutsche Welle	600	33-O.C. 2-O.M.	1 500	34	220 MDM (soit 725 MF)
R.F.I.	400	25-O.C. 1-O.M. sur Paris	(3) 430	11	362 MF

(1) 1 heure fréquence = 1 heure de programme multiplié par le nombre d'émetteurs diffusant ce programme.

(2) Plus 15 en création.

(3) Plus le personnel de TDF chargé de la diffusion de RFI.

Au bout du compte, selon l'annuaire statistique de la Deutsche Welle qui fait autorité en la matière, le classement des grandes radios internationales s'établit en 1987 comme suit :

1. Radio Moscou
2. Radio Pékin
3. La Voix de l'Amérique (VOA)
4. La B.B.C. (internationale)
5. La Deutsche Welle
6. Radio Tirana
7. Radio Berlin Internationale (R.D.A.)
8. R.F.I.
9. Radio Néerland

C'est dire qu'après avoir fortement progressé -du 28ème au 8ème rang mondial- à la suite de la mise en oeuvre de son plan de développement, R.F.I. semble désormais freinée dans son extension et paraît à peine en mesure de conserver le rang acquis. C'est sur ce point que votre rapporteur souhaite attirer l'attention du gouvernement. C'est ce constat qui doit déterminer les grandes orientations de la politique de R.F.I. à court et à moyen terme.

2°) - La politique de R.F.I. à court et à moyen termes

Pour redonner à la France la place qui devrait être la sienne en matière d'action radiophonique extérieure -élément privilégié du rayonnement culturel et politique de notre pays-, la direction de R.F.I. a élaboré un nouveau plan de développement sur cinq ans, de 1988 à 1992, ayant pour objectif de porter R.F.I. au niveau de ses deux principaux concurrents européens : la B.B.C. internationale et la Deutsche Welle.

- En 1988, à court terme, la politique de R.F.I. restera déterminée par les moyens financiers qui lui seront accordés pour cet exercice. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les orientations suivantes devraient être retenues :

- amélioration de la diffusion, d'une part par la location d'heures fréquence pour diffuser en Asie, d'autre part par l'accroissement de la couverture radiophonique en Afrique ;

- mais, aussi, dans le même temps, et du fait de la diminution de 1,5 % des effectifs -soit 7 agents en moins pour R.F.I.-, un risque élevé de diminution du volume de production.

C'est pourquoi votre rapporteur vous propose de saisir l'opportunité de la discussion budgétaire pour demander au gouvernement de prendre des dispositions nécessaires pour éviter une telle diminution de la production qui viendrait, de manière très inopportune, entraver le développement de R.F.I. au moment même où elle devrait disposer des capacités de diffusion accrues.

- Il importe au contraire de donner à R.F.I. les moyens de mettre en oeuvre son nouveau plan de développement à moyen terme.

Ce plan reprend les objectifs du plan de 1982 qui n'ont pu, faute de moyens, être atteints en 1987. Il ambitionne, plus largement, de porter R.F.I. au niveau de la B.B.C. internationale en diffusant quotidiennement 700 heures d'émission en 36 langues, au lieu de 10 aujourd'hui. Le plan vise à assurer 1 280 heures de programmes par direction, au lieu de 890 actuellement, et à produire 700 heures de programmes originaux par semaine, au lieu de 250 actuellement. Ces objectifs supposent que R.F.I. dispose en 1992 d'environ 40 émetteurs et de quelque 700 collaborateurs permanents, au lieu de 430 aujourd'hui.

Dans leurs objectifs, ces directions ne sauraient qu'être approuvées. Elles paraissent toutefois d'une ambition quelque peu excessive par rapport aux moyens dont disposera, selon toute vraisemblance et sauf priorité clairement affirmée, R.F.I. au cours des prochaines années durant lesquelles l'effort de rigueur budgétaire entrepris devra être impérativement poursuivi. C'est la raison pour laquelle, afin d'ôter toute ambiguïté ou éviter de se bercer d'illusions, votre rapporteur souhaite que le gouvernement indique clairement devant le Sénat quels moyens, financiers et en personnel, il lui paraît envisageable d'accorder à R.F.I. durant les prochains exercices, correspondant au plan de développement de la station.

*

* *

Section 2 - l'action audiovisuelle extérieure

Par-delà l'action radiophonique internationale, en plein renouveau mais traditionnelle, l'action audiovisuelle extérieure de la France passe aussi nécessairement par la mise en oeuvre d'une stratégie audiovisuelle d'ensemble en matière de télévision, compte tenu notamment des perspectives ouvertes par la télédiffusion internationale. C'est dans cet esprit que le Premier Ministre a chargé M. Michel Péricard d'une mission sur l'action audiovisuelle extérieure dont les conclusions devraient être connues d'ici la fin de l'année 1987.

A - La politique française de télédiffusion internationale

1°) - La nécessaire mise en oeuvre d'une véritable stratégie audiovisuelle : le programme TDF 1 - TDF 2

La France doit se donner les moyens d'être présente hors de ses frontières par ses images pour des raisons à la fois politiques, culturelles, commerciales, industrielles et technologiques. Ce constat incontournable est la conséquence de l'évolution des techniques appelées à modifier en profondeur l'actuel paysage audiovisuel vers un monde où chaque pays pourra diffuser et recevoir de multiples programmes.

Il est dès lors impératif de définir, dans les meilleurs délais, les moyens techniques les plus adaptés pour conduire cette action indispensable. Les principales options ouvertes sont les suivantes :

- un satellite de diffusion directe de forte puissance, capté par des antennes individuelles de petite dimension ;

- un satellite de petite et moyenne puissance utilisant des stations de réception reliées à des réseaux câblés ;

- voire des satellites de petite et moyenne puissance captés par des antennes de grande dimension ou diffusés par réseaux hertziens.

Si le second procédé est déjà utilisé en Europe, avec les satellites Eutelsat, Intelsat et Telecom notamment, le gouvernement français, comme la R.F.A. (avec TV Sat) et la Grande-Bretagne (avec

DBS 1) a choisi de privilégier la diffusion directe par satellite de forte puissance à travers les programmes TDF 1 et TDF 2.

Ce choix ambitieux répond aux objectifs légitimes de notre pays en matière de télédiffusion. Il représente un triple enjeu : politique -le programme TDF 1 - TDF 2 étant fondé sur un accord franco-allemand-, industriel -dans la mesure où TDF 1 utiliserait les nouvelles normes de télévision "D 2 Mac Paquet" grâce auxquelles les industriels européens seraient mieux armés face à la concurrence japonaise-, et technologique -parce que les capacités de TDF 1 favoriseraient l'évolution de l'image vers la télévision haute définition.

Cependant, bien des incertitudes demeurent quant à la mise en oeuvre du programme TDF 1 - TDF 2. Après plus de cinq ans d'hésitations stratégiques et de rivalités administratives et industrielles, les réunions interministérielles se sont succédé depuis mars 1986 pour tenter de déboucher sur une solution concrète.

Sans compter les aléas techniques considérables pour une réalisation de cette ampleur, deux questions principales subsistent :

la première concerne le financement du programme : si l'Etat a pris à sa charge le lancement de TDF 1, le secteur privé devait assumer la construction et le lancement de TDF 2, indispensable satellite de secours, ce que les entreprises concernées n'ont pas à ce jour accepté ;

- la seconde question concerne les programmes qui seraient diffusés sur ce satellite à diffusion européenne : il s'agirait de chaînes commerciales et d'une chaîne répondant à des objectifs culturels, la "Sept"- pour laquelle le gouvernement a déjà affecté 300 millions de francs en 1987 et 1988 et qui constituerait l'élément central du dispositif français de rayonnement culturel en Europe.

Mais la question du programme suppose résolu le dossier du financement sur lequel la partie de bras de fer se poursuit encore... Ces incertitudes ne sauraient durer davantage sous peine d'accumuler les retards et de voir TDF 1, concurrencé par des satellites de télécommunications moins coûteux, perdre son pari technologique alors que le programme a déjà englouti des sommes considérables.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur vous propose de demander au gouvernement quelles décisions il compte prendre,

dans les meilleurs délais, pour assurer la réussite du programme engagé.

2°) - L'extension de la chaîne francophone TV 5

Dans l'immédiat, la chaîne francophone TV 5, lancée en 1984 avec des moyens modestes, occupe à bon compte un terrain appréciable où les places sont aujourd'hui très chères, bénéficiant ainsi d'un avantage décisif pour l'avenir.

La participation française à TV 5 en 1987 était limitée à 50 millions de francs, dont 24 millions apportés par le ministère des Affaires étrangères. Cette contribution de la DGRCSST sera accrue de 50 % en 1988, bénéficiant d'une mesure nouvelle de 12 millions de francs.

Car, si TV 5 sera vraisemblablement, à terme, supplantée en Europe par les projets plus ambitieux et mieux dotés évoqués ci-dessus, la chaîne francophone devrait continuer de jouer pleinement son rôle en Amérique du Nord où sa diffusion est prévue dès 1988.

En effet, conformément aux recommandations du sommet francophone (cf chapitre II du présent rapport), l'extension de TV 5 au Canada a fait l'objet d'un accord négocié entre les gouvernements français, canadien et québécois. TV 5 sera distribuée, à partir de janvier 1988 et pendant une période expérimentale de deux ans, par le satellite canadien ANIK C-3, dont l'empreinte couvre les deux tiers du territoire canadien et la quasi-totalité des francophones de ce pays, ainsi que le nord-est des Etats-Unis.

Ainsi devrait être assurée une présence durable des programmes télévisés français, d'abord au Canada, puis -dans un second temps- sur l'ensemble du continent nord-américain.

B - La poursuite de formes classiques de coopération audiovisuelle

1°) - La coopération en matière de télévision

La France poursuit simultanément des actions plus traditionnelles de coopération audiovisuelle.

En matière de **fourniture de programmes télévisés**, la convention passée en 1987 avec la Sofirad dans le cadre de la diffusion culturelle, d'un montant de 3,4 millions de francs, a porté sur la fourniture de 1 710 heures de programmes, ainsi réparties :

Liban :	500 heures
Jordanie :	450 heures
Maroc :	400 heures
Tunisie :	250 heures
Vietnam :	40 heures
Laos :	30 heures
Chypre :	20 heures
Angola :	10 heures
Mozambique :	10 heures

En matière de **formation**, l'action de la France se traduit par des stages organisés en France en liaison avec les organismes professionnels compétents (notamment l'INA, TDF, et la SFP), d'autre part par des séminaires de formation à l'étranger impliquant l'envoi sur place d'experts français ; de tels séminaires ont notamment été organisés, au cours de l'année écoulée, au Kenya, en Argentine, à Singapour, au Pakistan, en Malaisie et au Vietnam.

2°) - La coopération cinématographique

Dans le domaine, enfin, de la coopération cinématographique, la DGRCSST contribue à la fois à la diffusion à l'étranger des films français et à la promotion du cinéma du Tiers Monde (hors Afrique francophone).

Cette action a ainsi un double objectif : assurer la présence culturelle du cinéma français en aidant à sa promotion et à sa commercialisation ; et favoriser une meilleure connaissance en France des cinémas étrangers, dans l'esprit du dialogue entre les cultures.

Le bureau du cinéma de la DGRCSST a ainsi consacré en 1987 26,7 millions de francs à :

- l'organisation de six semaines du cinéma français à l'étranger ;

- des rétrospectives consacrés à des réalisateurs ou acteurs français ;

- l'accueil en France de semaines du cinéma étranger, en particulier les cinémas colombien, bulgare, hongrois et soviétique en 1987 ;

- la participation à des festivals internationaux ;

- et l'aide aux cinémas des pays en voie de développement (Afrique du Nord et anglophone, Amérique latine, Asie et Moyen-Orient).

*

* *

CHAPITRE V

DES ACTIONS CLASSIQUES IMPORTANTES, COMPLEMENTS NECESSAIRES DE LA POLITIQUE CULTURELLE EXTERIEURE -

Section 1 - L'action en faveur des Français à l'étranger et des étrangers en France -

Parce qu'il s'agit du complément important, direct et nécessaire de l'action culturelle extérieure, votre rapporteur souhaite ici évoquer les principales évolutions de la situation des Français à l'étranger, acteurs principaux de la présence de la France dans le monde. Comme chaque année, il conviendra également de s'arrêter sur l'action menée en faveur des étrangers en France, et notamment sur la politique suivie en matière de bourses qui leur sont accordées.

A - L'action en faveur des Français de l'étranger

1° - Le nombre des Français de l'étranger : une implantation stagnante qui perpétue un handicap numérique -

Le nombre des Français installés à l'étranger s'élevait -selon les statistiques officielles- à 1.454.132 personnes au 1er janvier 1987. Environ 950.000 étaient immatriculés et 500.000 non immatriculés.

Les deux tableaux ci-dessous indiquent l'évolution depuis 1970 de la colonie française à l'étranger et sa répartition par zones géographiques et par catégories socio-professionnelles au 1er janvier 1987.

STATISTIQUES DES RESSORTISSANTS FRANCAIS A L'ETRANGER AU
1ER JANVIER 1987

	31.12.1970	31.12.1980	31.12.1985	31.12.1986	Différence par rapport à 1970	
					en +	en -
Europe	485.045	641.109	663.786	678.562	193.517	
Asie-Océanie	46.090	48.711	45.345	60.169	14.079	
Afrique du Nord et Moyen-Orient	225.950	204.708	184.727	174.835		51.115
Reste de l'Afrique	196.457	199.643	170.173	163.010		33.447
Amérique	195.531	312.147	368.765	377.556	182.025	
TOTAL	1.149.073	1.046.318	1.432.796	1.454.132	+ 389.621	- 84.562
				soit	+ 305.059	= 26,54 %

RÉPARTITION PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES « IMMATRICULÉES UNIQUEMENT » AVEC UNE ÉVALUATION GLOBALE (PAR ZONE ÉGALEMENT) DES NON-IMMATRICULÉS

	Europe	Amérique du Nord	Amérique latine	Afrique du Nord et Moyen-Orient	Reste de l'Afrique	Asie Océanie	Total
I. — Secteur public.							
<i>Secteur public français :</i>							
— Militaires	52 658	«	«	«	«	«	«
— Autres	12 600	«	«	«	«	«	«
Total	65 258	1 263	1 737	5 121	8 972	1 373	83 724
<i>Secteur public étrangers :</i>							
— Coopérants et services publics locaux et organisations internationales .	17 816	5 274	1 736	7 962	17 014	970	50 772
Total secteur public	83 074	6 537	3 473	13 083	25 986	2 343	134 496
II. — Secteur privé.							
— Professions libérales ..	21 126	7 883	3 547	4 140	4 149	1 169	42 014
— Professions industrielles	39 585	7 556	5 455	16 821	14 073	3 160	86 014
— Professions commerciales	64 100	21 717	5 803	9 853	16 715	3 633	121 821
— Professions agricoles ..	2 306	1 429	1 055	1 005	2 078	275	8 148
Total secteur privé	127 128	38 585	15 860	31 819	37 015	8 237	258 644
III. — Hors classement.							
— Religieux non enseignants	2 270	197	845	1 159	3 295	587	8 353
— Religieux enseignants .	361	46	246	333	978	117	2 081
— Etudiants majeurs	30 587	11 602	3 726	5 697	5 446	5 953	63 011
— Pères, mères au foyer .	53 617	10 269	6 765	15 198	23 533	5 719	115 101
— Retraités	21 950	4 296	2 950	4 825	1 681	3 229	38 931
— Divers enfants mineurs	170 767	31 490	17 331	43 355	49 987	11 149	324 079
Total hors classement	279 552	57 900	31 863	70 567	84 920	26 754	551 556
<i>Récapitulation :</i>							
A. — Total immatriculés	489 754	103 022	51 196	115 469	147 921	37 334	944 696
B. — Total non-immatriculés	188 808	201 391	21 947	59 366	15 089	22 835	509 436
Total général ..	678 562	304 413	73 143	174 835	163 010	60 169	1 454 132

Il résulte en particulier de ces données que 50 % des Français expatriés sont installés en Europe, 16 % sur le continent américain, 24 % en Afrique, mais 8 % seulement en Asie et en Amérique latine. Et, si l'implantation française progresse lentement dans certaines régions - Europe, Amérique du Nord, Afrique non francophone-, si certains progrès ont été accomplis- ainsi, au cours des dernières années, les entreprises s'efforcent d'intégrer un séjour à l'étranger dans un plan de carrière-, il demeure que, globalement, l'implantation française à l'étranger stagne.

Au total, environ 2,5 % de la population française est installé à l'étranger. A titre de comparaison, 8 % de Britanniques, 10 % d'Italiens, 12 % de Suisses et de Japonais vivent hors de leurs frontières. Quels que soient la qualité de nos expatriés et le dynamisme dont ils font preuve, il s'agit là d'un handicap numérique important, dont on ne saurait oublier qu'il constitue une faiblesse dans le monde moderne et les conséquences qui en résultent en perte d'influence, aussi bien sur le plan culturel et politique qu'au regard du développement économique.

Ces données soulignent l'importance des mesures prises en faveur des Français de l'étranger, singulièrement par le ministère des Affaires étrangères, afin d'inciter un plus grand nombre de nos compatriotes à s'établir quelques années hors de France.

2° - Les actions conduites par le ministère des Affaires étrangères : des efforts sensiblement accrus -

a) Une augmentation sensible des crédits consacrés aux bourses des enfants des Français de l'étranger

La qualité et le coût de l'enseignement dispensé à leurs enfants constituant l'une des principales difficultés rencontrées par les Français qui décident de s'installer à l'étranger, le ministère des Affaires étrangères a souhaité, malgré un contexte budgétaire contraignant, renforcer son effort en matière de bourses pour les enfants de nos compatriotes expatriés.

Le nombre des bénéficiaires de bourses est passé de 9.732 en 1983-1984 à 12.431 en 1986-1987 pour un total de crédits s'élevant à environ 70 millions de francs. En particulier, les bourses scolaires sont désormais étendues au bénéfice des enfants des maternelles "grande section" et "moyenne section" ; on peut estimer à environ 800 le nombre des boursiers supplémentaires concernés par cette seule décision au cours de la dernière année scolaire.

Pour 1988, une augmentation assez sensible du nombre des boursiers est prévue pour tenir compte à la fois de cette extension des bourses aux enfants des maternelles et de la dégradation de la situation économique des familles françaises à l'étranger, particulièrement dans les pays du Tiers-monde. Ces conditions devraient induire une augmentation de l'ordre de 10 % du nombre des boursiers pour l'année scolaire 1987-1988 et justifient pleinement, aux yeux de votre rapporteur, l'augmentation de 4,5 % des crédits demandés par rapport aux dotations figurant dans la loi de finances pour 1987.

b) Les autres actions : des efforts accrus dans un contexte budgétaire rigoureux

De manière plus générale, le projet de budget pour 1988 prévoit 10 millions de mesures nouvelles en faveur des Français de l'étranger. Si l'on peut toujours estimer l'effort consenti trop faible par rapport aux besoins, c'est incontestablement la marque de la volonté du gouvernement - dans une conjoncture budgétaire difficile - d'oeuvrer d'avantage en faveur de nos compatriotes expatriés. Votre rapporteur - qui avait relevé l'an dernier l'insuffisance des crédits inscrits à ce titre dans la loi de finances pour 1987 - ne peut que se féliciter d'une telle orientation, qui devra toutefois être poursuivie et amplifiée durant les prochains exercices.

Cette action du ministère des Affaires étrangères est particulièrement axée sur quatre orientations principales.

- L'accent est d'abord mis sur diverses mesures de nature à favoriser l'expatriation de nos compatriotes en leur assurant, autant que possible, des conditions d'existence comparables à celles de la métropole : amélioration de leur protection sociale (notamment par la conclusion de conventions internationales adaptées), développement de la formation professionnelle, accroissement des bourses scolaires, création d'une structure informatisée permettant de rassembler les demandes d'emplois pour l'étranger et les offres de nos entreprises installées à l'étranger.

Votre rapporteur tient toutefois à souligner l'importance d'une question essentielle pour les Français de l'étranger et non encore résolue : celle des modalités de réouverture des délais de rachat des cotisations d'assurance vieillesse.

- Un second effort, qui va dans le même sens, a trait aux actions d'assistance et solidarité envers les Français de l'étranger : rapatriements de Français à l'étranger pour raisons sanitaires ou pour raisons d'indigence, allocation aux nécessiteux et aux personnes âgées, aide aux handicapés de l'étranger, aide aux Français de passage en difficulté, secours aux Français victimes d'événements politiques à l'étranger et subventions aux organismes d'entraide.

Ces crédits d'assistance aux Français de l'étranger - hormis les crédits consacrés aux bourses - sont abondés dans le projet de loi de finances pour 1988 de 8,8 millions de francs inscrits au chapitre 46-92.

- En troisième lieu, le ministère des Affaires étrangères, à la demande pressante du Conseil supérieur des Français de l'étranger a décidé la mise à l'étude d'un projet de statut des membres du C.S.F.E. comportant notamment l'attribution d'une indemnité forfaitaire et une procédure simplifiée de remboursement des frais engagés par eux.

- Il convient enfin de relever la poursuite de l'effort entrepris en matière d'informatisation des services tant à l'administration centrale que dans les postes consulaires. Ainsi, a pu être informatisée la gestion des crédits en matière d'aide sociale, devrait être mise en oeuvre l'informatisation du service des visas et poursuivie l'informatisation des postes consulaires (20 pour la seule année 1987).

B - L'action en faveur des étrangers en France

1° - Les problèmes relatifs aux étrangers en France sont également suivis par la Direction des Français de l'étranger du ministère des Affaires étrangères. La politique suivie vise à maintenir la tradition française d'accueil des réfugiés politiques en veillant à éviter tout débordement. C'est dans cet esprit que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) sera doté en 1988 de près de 40 millions de francs, bénéficiant ainsi d'une mesure nouvelle de 8 millions de francs par rapport à 1987.

Le ministère doit également contribuer avec l'ensemble des administrations intéressées, à la maîtrise des flux migratoires en assurant un contrôle très strict des conditions de mise en oeuvre de la loi du 9 septembre 1985 sur l'entrée et le séjour des étrangers.

Enfin, tant que sera maintenue l'obligation du visa à tout étranger venant en France - à l'exception des ressortissants de la C.E.E.

et de la Suisse-, nos postes diplomatiques et consulaires devront être en mesure d'assurer dans les meilleures conditions possible cette charge, parfois extrêmement lourde, pour eux. Votre rapporteur tient toutefois à attirer, une nouvelle fois, ici l'attention du gouvernement sur les réactions, souvent très vives, suscitées à l'étranger -notamment en Europe- par le maintien de cette disposition et sur les conséquences qui peuvent en résulter tant sur le plan politique que dans le domaine économique -notamment touristique.

2° - L'effort en matière de bourses accordées aux étrangers en France -

En ce qui concerne les bourses accordées aux étrangers en France -bourses d'études, bourses de stages et bourses scientifiques de haut niveau-, le tableau ci-dessous récapitule le nombre et la durée des bourses accordées de 1983 à 1986, dernière année connue et dernière année avant les transferts d'attribution entre la D.G.R.C.S.T. et les services de la coopération.

ANNEE	TYPE DE BOURSES	Nombre de bourses	Nombre de mois-bourses	Durée (en mois)
1983	bourses d'études	4.606	32.738	18
	bourses de stage	1.969	8,660	7
	bourses de séjour			
	scientifique de haut niveau	130	791	9,1
1984	bourses d'études	4.223	31.517	19,6
	bourses de stage	2.270	8.711	6
	bourses de séjour			
	scientifique de haut niveau	120	698	10,8
1985	bourses d'études	3.891	28.912	19,9
	bourses de stage	2.254	8.643	4,4
	bourses de séjour			
	scientifique de haut niveau	141	813	10,8
1986	bourses d'études	3.816	27.504	18,8
	bourse de stage	1.991	7.850	5
	bourses de séjour			
	scientifique de haut niveau	100	655	11

Parmi les priorités retenues par le projet de loi de finances pour 1988 figure la revalorisation des bourses accordées aux étudiants étrangers de troisième cycle. Cette action s'inscrit dans une politique visant à privilégier la spécialisation de haut niveau et la formation de futurs formateurs ou de futurs décideurs.

De manière générale, la D.G.R.C.S.T. cherche à améliorer les conditions d'accueil des boursiers étrangers par un relèvement du niveau des prestations -après avoir opéré une sélection plus rigoureuse, fût-ce au prix d'une diminution du nombre de boursiers. Cette politique "qualitative", s'appuyant sur une augmentation adéquate des dotations budgétaires devrait notamment se traduire par l'extension d'une expérience déjà conduite en Amérique latine et permettant aux meilleurs élèves des établissements français à l'étranger de bénéficier de bourses dites "d'excellence" pour entreprendre des études supérieures en France dans des classes préparatoires aux grandes écoles.

*

* *

Section 2 - La participation de la France aux organismes internationaux -

L'évolution des participations françaises aux diverses organisations internationales doit enfin trouver sa place, comme chaque année, dans le présent avis budgétaire. Votre rapporteur saisira en outre cette occasion pour évoquer les derniers développements de la situation qui prévaut aujourd'hui à l'UNESCO après trois années de crise ouverte et au lendemain de la désignation d'un nouveau Directeur général de l'organisation.

A - L'évolution des contributions internationales de la France

1° - Les contributions obligatoires -

les crédits relatifs aux contributions obligatoires de la France à des dépenses internationales, qui figurent au chapitre 42-31, s'élèvent à 2 milliards 97 millions de francs dans le projet de budget pour 1988. Ils demeurent donc, globalement, au même niveau que l'an dernier, avec une économie -minime- de 4 millions de francs.

Cette quasi-reconduction des crédits de 1987 est la conséquence de deux évolutions contraires : d'une part l'accroissement moyen des contributions françaises au budget des organisations internationales (de l'ordre de 3-4 %), d'autre part, les économies engendrées par les variations de change, notamment la dépréciation du dollar (dont le taux choisi pour les prévisions 1988 est de 6,10 F).

Cette évolution s'inscrit dans un contexte en amélioration s'agissant du budget des organisations internationales qui, contrairement aux exercices passés, sont caractérisés -pour le biennium actuel 1986-1987- par une certaine rigueur, au moment où la plupart des Etats-membres se contraignent eux-mêmes à de dures restrictions budgétaires. L'objectif de la croissance zéro s'impose désormais à pratiquement toutes les organisations pour leur prochain budget.

Mais les problèmes budgétaires rencontrés par les organisations demeurent importants, à l'exemple des Nations-Unies où le déficit s'accroît en raison du refus de certains Etats de payer leurs cotisations et du fait de la décision des Etats-Unis de ramener de 25 à 20% la contribution américaine. Face à cette crise aiguë, plusieurs trains de mesures ont été adoptés permettant des économies significatives en matière de recrutements et sur divers projets retardés ou supprimés. Mais le problème subsiste toujours au fond.

Les délégations françaises reçoivent pour leur part pour instruction permanente d'éviter toute augmentation, en termes réels, des budgets des organisations internationales.

2° - Les contributions bénévoles

En ce qui concerne d'autre part les contributions bénévoles, 396,5 millions de francs sont affectés, dans le projet de loi de finances pour 1988, au chapitre 42-32, reconduisant dans des termes analogues la dotation prévue à cette fin en 1987.

Cependant, ici encore, la dépréciation du dollar par rapport au franc devrait permettre en réalité une progression des contributions bénévoles qui sont, pour leur plus grand nombre, comptabilisées en dollars.

Mais, malgré un effort soutenu au cours des dernières années -qui a fait passer les contributions bénévoles de la France de 111 millions en 1979 à environ 400 millions en 1987-, la France demeure seulement au onzième rang des contributeurs bénévoles.

Des raisons politiques, autant qu'économiques, incitent dès lors à poursuivre l'effort entrepris dans la mesure où, contrairement à la plupart de nos partenaires occidentaux, nous maintenons des contributions volontaires très inférieures, et de loin, à nos contributions

obligatoires. Un accroissement substantiel de nos contributions volontaires entrerait dans le cadre de l'engagement pris par le gouvernement français d'atteindre l'objectif de 0,7 % du produit national brut pour son aide publique au développement. Il permettrait de marquer plus concrètement l'intérêt de la France pour des organisations dirigées vers des régions auxquelles nous souhaitons apporter une aide accrue : c'est ainsi que le P.N.U.D. (Programme des Nations Unies pour le Développement) a consacré 37 % des ressources de ses derniers programmes à l'Afrique. Il faut enfin souligner que ces contributions, sur le plan économique, bénéficient d'un excellent "taux de retour", puisqu'il a été évalué à 155 % au cours des cinq dernières années.

B - La situation toujours précaire de l'UNESCO

1° - L'élection tumultueuse d'un nouveau directeur général -

La situation, toujours incertaine, qui prévaut aujourd'hui à l'UNESCO a été dominée, au cours des dernières semaines, par l'élection tumultueuse, et à grand spectacle, d'un nouveau directeur général, en remplacement de M. Amadou Mahtar M'Bow, dont le deuxième mandat de six ans expire le 14 novembre prochain.

Le processus d'élection du directeur général ne doit d'ailleurs être totalement achevé qu'à l'issue de la Conférence générale de l'organisation -regroupant les 158 Etats-membres- qui devrait, au cours de ce mois de novembre, avaliser le choix qui lui a été recommandé par le conseil exécutif, coeur de l'organisation réunissant 50 pays, après des jours et des jours d'intrigues, de négociations et de péripéties.

Le choix du Conseil exécutif s'est finalement porté sur l'Espagnol M. Frederico Mayor, biochimiste de formation, ancien ministre de l'éducation, parlementaire européen, et ancien directeur général adjoint de l'UNESCO.

Si ce choix devrait, aux yeux de votre rapporteur, paraître satisfaisant à tous ceux qui étaient conscients de l'enjeu véritable de l'élection -le retour de la confiance et à l'universalité de l'organisation, voire même sa survie-, force est de constater que les conditions dans lesquelles cette élection s'est déroulée laisseront vraisemblablement de profondes cicatrices diplomatiques.

Il y aura d'abord fallu le retrait de celui qui paraissait être, à l'issue du premier tour de scrutin, le principal concurrent du Directeur général sortant, le ministre des Affaires étrangères pakistanais, M. Yakub Khan.

Il y aura aussi fallu le double revirement de M. M'Bow lui-même, sévèrement critiqué, et qui, après avoir annoncé qu'il ne se représenterait pas, a finalement brigué un troisième mandat avant de finalement se retirer à la veille du cinquième tour de scrutin.

Dans ce contexte diplomatique difficile, la position de la France -considérée par beaucoup comme la "marraine" de l'UNESCO- a semblé à nombre d'observateurs improvisée, hésitante et décevante : improvisée dans la mesure où la France n'a pas mis à profit les longs mois qui se sont déroulés avant l'élection pour adopter une attitude claire et apporter son soutien à un candidat de consensus susceptible de symboliser le renouveau de l'organisation ; hésitante dans son attitude vis-à-vis du directeur général sortant auquel elle a préféré officiellement -et, a-t-il semblé- du bout des lèvres M. Yakub Khan, avant de porter sa voix, non sans embarras, sur M. M'Bow, à la veille de son retrait ; décevante enfin, surtout aux yeux de ses partenaires occidentaux, parce que Paris a refusé -jusqu'au cinquième et dernier tour de scrutin- de soutenir le candidat qu'ils avaient choisi et qui devait finir par l'emporter, M. Frederico Mayor.

Votre commission ne peut à cet égard que rappeler le constat formulé, dès 1986, dans le rapport présenté par notre collègue M. Jacques Chaumont (n° 373, 1985-1986) sur la situation à l'UNESCO, en regrettant que ses conclusions n'aient pas été suffisamment prises en considération.

Enfin, il n'est pas exclu que les retombées de cette élection troublée se fassent sentir sur l'ensemble du système des Nations Unies. D'abord parce que l'élection d'une personnalité controversée pourrait avoir des conséquences fâcheuses, en dehors même de l'UNESCO si celle-ci s'avérait incapable de restaurer son caractère universel. Ensuite parce que l'âpreté de la bataille qui s'est déroulée à l'UNESCO pourrait se retrouver dans d'autres organisations ainsi que vient de l'illustrer en ce mois de novembre 1987 la réélection du directeur général de la F.A.O. (organisation des Nations-Unies pour l'agriculture et l'alimentation).

2° - La difficulté pour l'organisation de recouvrer son universalité et de résoudre ses problèmes de gestion -

Reste l'essentiel : la nécessité et la difficulté pour l'UNESCO de recouvrer son universalité et de résoudre ses problèmes de gestion, notamment financiers. Au demeurant, l'un ne va sans doute pas sans l'autre puisque le retour au sein de l'organisation des États-Unis et de la Grande-Bretagne, en lui rendant son caractère universel, lui permettrait de recouvrer des contributions importantes.

Le pire a sans doute été évité : plusieurs pays occidentaux -le Japon, la R.F.A., voire le Canada, les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse- avaient en effet laissé circuler des rumeurs insistantes, selon lesquelles ils auraient suspendu leurs cotisations, voire quitté à leur tour l'organisation, en cas de réélection de M. M'Bow.

La nouvelle direction générale doit ainsi s'attacher à tout mettre en oeuvre pour permettre le retour des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de Singapour. Elle doit, dans cette attente, faire face aux conséquences politiques et financières de ces retraits, aggravées par les répercussions de la dépréciation du dollar.

Ayant perdu 30 % de ses contributions, l'UNESCO doit en effet faire face, d'ici la fin de l'année, à une impasse budgétaire de 39,6 millions de dollars, alors que des économies et des compressions de personnel importantes ont déjà été effectuées, laissant désormais une marge de manoeuvre très réduite.

Telle est la tâche de la conférence générale chargée d'approuver le budget de l'organisation pour le biennium 1988-1989, compte tenu des recommandations élaborées par le conseil exécutif. Cette tâche est ardue, les pays occidentaux, principaux contributeurs, étant fermement attachés au principe de la croissance nulle en termes réels, mais de nouvelles économies devant vraisemblablement se traduire par l'amputation de certains programmes, avec les répercussions politiques que ces mesures pourraient entraîner de la part des pays en développement.

L'élaboration du nouveau plan à moyen terme de l'organisation, qui s'appliquera pour six ans à partir de 1990, constitue enfin un objectif crucial pour l'avenir de l'UNESCO. Souhaitons que la nouvelle direction générale sache ramener la confiance et l'universalité de l'organisation, faisant ainsi de ce nouveau plan à moyen terme le fondement d'un nouveau départ de l'UNESCO, sur des bases enfin

assainies. Souhaitons que la France, dans un climat de sérénité retrouvée, puisse y jouer pleinement le rôle qui y est naturellement le sien.

*

* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

Au terme de cette analyse, votre rapporteur apprécie que, dans le cadre d'un budget du ministère des Affaires étrangères particulièrement rigoureux et, dans certains cas, médiocre, la politique de redressement des crédits consacrés aux relations culturelles ait été maintenue pour 1988. La part de la DGRCSST au sein du budget total du Département progressera ainsi, une nouvelle fois, l'an prochain.

Dans ce contexte général, votre rapporteur se félicite en particulier des orientations suivantes :

- l'action déterminée, résolue et renforcée conduite dans le domaine de la francophonie, à laquelle le gouvernement consacrera plus de 200 millions de francs en 1988 dans le cadre des décisions prises lors du sommet de Québec ;

- et les mesures nouvelles prises en faveur des Français de l'étranger qui, pour limitées qu'elles soient, sont néanmoins significatives et de nature à favoriser l'expatriation de nos compatriotes en leur assurant des conditions d'existence aussi proches que possible de celles de la métropole.

Mais beaucoup reste à faire et les motifs de préoccupation demeurent nombreux. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite saisir l'occasion du débat en séance publique pour interroger le gouvernement sur plusieurs points particuliers :

1° - En matière d'effectifs, tout d'abord, le ministère des Affaires étrangères -et la DGRCSST en particulier- bénéficieront-ils en 1988 de la prolongation de la mesure d'exemption du gel des emplois vacants ? Et peut-on envisager, pour les prochains exercices budgétaires, l'exonération de toute nouvelle suppression d'emplois ?

2° - En matière de coordination de l'action culturelle extérieure, le ministre envisage-t-il de faire du CIRCE (Conseil interministériel des relations culturelles extérieures) -dont il a indiqué devant la commission que son fonctionnement serait désormais assuré secteur par secteur- l'instance de coordination interministérielle qui fait précisément défaut ?

3° - En ce qui concerne la situation des enseignants recrutés localement, tout en se félicitant des dernières mesures annoncées par le gouvernement, votre rapporteur souhaite connaître les perspectives de généralisation des dispositions qui seront limitées en 1988 à quelques pays (notamment l'Espagne, le Portugal et la Grèce).

4° - De même faut-il se féliciter, en matière d'action radiophonique extérieure, du financement d'un émetteur de R.F.I. en Asie et des perspectives, annoncées par le ministre, de "rebudgétisation" du financement de R.F.I. Mais il importe, de façon plus générale, de donner à R.F.I. les moyens de mettre en oeuvre son plan de développement à moyen terme. C'est pourquoi il importe que le gouvernement indique clairement devant le Sénat quels moyens, financiers et en personnel, il lui paraît envisageable d'accorder à R.F.I. durant les prochains exercices.

5° - Enfin, s'agissant de la politique française de télédiffusion internationale, appelée à jouer un rôle déterminant en matière d'action culturelle extérieure, votre rapporteur souhaite demander au gouvernement de faire le point des décisions qu'il compte prendre pour lever les incertitudes qui demeurent quant à la mise en oeuvre du programme TDF 1 - TDF 2.

Sous le bénéfice de ces observations, parce qu'ils marquent, dans un contexte de grande rigueur, une priorité relative maintenue en faveur de l'action culturelle extérieure, et parce qu'ils accompagnent un effort accru en faveur des Français de l'étranger -corrigeant ainsi une des lacunes de l'exercice actuel-, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits, dans le projet de budget du ministère des Affaires Etrangères pour 1988, au titre des relations culturelles extérieures.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après avoir entendu M. Jean-Bernard Raimond, ministre des Affaires étrangères, le 29 octobre 1987, a délibéré des crédits pour 1988 du ministère des Affaires étrangères consacrés aux relations culturelles au cours de sa séance du 12 novembre 1987.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Xavier de Villepin a estimé qu'il convenait de veiller à ce que les décisions prises en faveur des enseignants recrutés localement n'aboutissent pas, par une diminution trop rapide des détachés budgétaires, à remettre en cause la qualité de l'enseignement français à l'étranger. Evoquant l'annulation des dettes de plusieurs pays africains annoncée par le Canada lors du sommet de Québec, il a souhaité que la France poursuive également son action en faveur du Tiers-Monde. S'agissant de la défense de la langue française, il a estimé que les Jeux Olympiques fournissaient l'occasion d'actions concrètes en la matière, par exemple en y assurant la diffusion de la presse française. Il a enfin convenu avec le rapporteur que la position française n'avait pas été satisfaisante à l'occasion des derniers événements survenus à l'U.N.E.S.C.O. M. Jacques Genton a, sur ce dernier point, rappelé les conclusions du rapport d'information établi dès 1986, au nom de la commission, par M. Jacques Chaumont sur la situation de l'U.N.E.S.C.O.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, suivant les conclusions du rapporteur pour avis, a alors émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs aux relations culturelles extérieures inscrits au budget du ministère des affaires étrangères pour 1988.