

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XII

RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Par M. James BORDAS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, président ; Pierre Laffitte, Albert Vecten, Jean Delaneau, Jean-Louis Carrère, vice-présidents ; André Egu, Alain Dufaut, André Maman, Ivan Renar, secrétaires ; François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, James Bordas, Jean-Pierre Camoin, Jean-Claude Carle, Robert Castaing, Marcel Charmant, Philippe Darniche, Marcel Daunay, André Diligent, Ambroise Dupont, Daniel Eckenspieller, Alain Gérard, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Alain Joyandet, Philippe Labeyrie, Pierre Lacour, Henri Le Breton, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Héléne Luc, MM. Pierre Martin, François Mathieu, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Michel Pelchat, Jean-Marie Poirier, Guy Poirieux, Mme Danièle Pourtaud, MM. Roger Quilliot, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Claude Saunier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°1) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	3
I. LA RATIONALISATION DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE S'ACCOMMODE MAL DE LA RÉPÉTITION DES EXERCICES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE	5
A. LA RÉNOVATION EN PROFONDEUR DE LA DGRCSST	5
1. <i>La restructuration de l'administration centrale et des réseaux de coopération culturelle et linguistique</i>	5
2. <i>La maîtrise de la programmation des engagements financiers</i>	8
B. UN EFFORT QUE POURRAIT COMPROMETTRE LA RÉCURRENCE DES RÉGULATIONS BUDGÉTAIRES	9
II. LE BUDGET DE LA DGRCSST POUR 1996	10
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE RÉGRESSION	10
B. DES ORIENTATIONS CLAIREMENT DESSINÉES	11
1. <i>La contribution de la DGRCSST à la maîtrise des dépenses publiques</i>	11
2. <i>Les principales mesures nouvelles traduisent les priorités de l'action culturelle extérieure</i>	11
3. <i>L'accentuation des priorités géographiques de l'action culturelle extérieure</i>	15
III. LES PRINCIPAUX CHANTIERS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE EXTÉRIEURE	17
A. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	17
1. <i>La prise en charge de la rémunération des enseignants titulaires par l'Etat a figé les possibilités de recrutement offertes aux établissements scolaires</i>	19
2. <i>Une augmentation continue des droits de scolarité que pourrait ne plus parvenir à atténuer l'octroi de bourses</i>	21
3. <i>Un redéploiement limité de la carte des établissements scolaires à l'étranger</i>	23
B. L'ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE	24
1. <i>Accroître la spécialisation fonctionnelle de TV5 et Canal France International pour asseoir leur complémentarité</i>	25
2. <i>Affermir la présence audiovisuelle française à l'étranger en adaptant l'offre de programmes à la demande régionale</i>	29
3. <i>Constituer des « bouquets » de programmes radiophoniques et télévisuels</i>	30
4. <i>Rationaliser les structures de l'audiovisuel extérieur par la constitution de trois pôles principaux</i>	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
CONCLUSION	34

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur, qui a l'honneur de vous présenter pour la première fois les crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques, tient ici à rendre hommage à la compétence de son prédécesseur, M. Joël Bourdin. Ce dernier s'élevait l'an passé avec force contre la pratique des régulations budgétaires.

Il notait : « A l'heure où le Parlement est invité à se prononcer sur le montant et la répartition des crédits affectés à l'action culturelle, scientifique et technique extérieure de la France par le projet de loi de finances pour 1995, les services du ministère du budget sont déjà en train de réfléchir aux coupes claires qu'ils vont pouvoir opérées avant le printemps.

Cette situation est particulièrement déplaisante pour plusieurs raisons. Elle constitue tout d'abord la négation même du contrôle a priori exercé par la représentation nationale sur l'emploi des fonds publics. Elle rend ensuite particulièrement malaisée la gestion des actions de coopération culturelle ou scientifique, qui sont programmées à l'avance et s'étendent sur plusieurs années. Cette politique de « stop and go » se révèle également onéreuse par les retards et les surcoûts qu'elle engendre. Elle risque enfin d'entamer le crédit de la France auprès de ses partenaires étrangers dans la mesure où elle aboutit parfois à remettre en cause des engagements internationaux. »

Force est aujourd'hui à votre rapporteur de constater que la situation dénoncée par son prédécesseur ne s'est guère améliorée. Bien au contraire, puisque des incertitudes continuent de peser sur le montant des crédits qui seront effectivement ouverts en 1996, et que les crédits de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques pour 1995 viennent encore d'être amputés de 128 millions de francs par l'arrêté du 15 novembre.

Dans ce contexte, votre rapporteur ne peut que faire siennes les observations formulées par M. Joël Bourdin l'an passé et dénoncer à son tour cette spécificité française.

I. LA RATIONALISATION DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE S'ACCOMMODE MAL DE LA RÉPÉTITION DES EXERCICES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Engagée dès 1994, dans le prolongement de la modernisation du ministère des affaires étrangères, la réforme « en 100 points » de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST) permet à la France de disposer aujourd'hui d'un outil performant d'intervention. Cet effort de rationalisation pourrait cependant voir ses effets compromis par la remise en cause perpétuelle du budget de la DGRCST.

A. LA RÉNOVATION EN PROFONDEUR DE LA DGRCST

1. La restructuration de l'administration centrale et des réseaux de coopération culturelle et linguistique

Orchestrée par son précédent directeur général, M. Jean-David Lévitte, appelé en mai dernier auprès du Président de la République pour exercer les fonctions de conseiller diplomatique, la réforme en « 100 points » de la DGRCST porte tant sur les structures de l'administration centrale que sur les réseaux culturels à l'étranger.

a) Le décloisonnement de l'administration centrale

Le premier bilan qui peut être aujourd'hui dressé de cette réforme est largement positif.

- La réorganisation de l'administration centrale a permis d'améliorer le fonctionnement de la DGRCST sur plusieurs points.

La fusion des sous-directions de la coopération linguistique et éducative, d'une part, et des établissements culturels, d'autre part, au sein de **la nouvelle direction de la coopération culturelle et linguistique réalise l'unification de la conception et de l'action en ces domaines**. Elle vise notamment à favoriser une meilleure intégration de l'apprentissage de la langue française dans la politique de coopération culturelle, et couronne, à l'échelon central, le rapprochement des réseaux des centres et des instituts culturels, services extérieurs de l'Etat, et des alliances françaises, associations de droit local fédérées au sein de l'Alliance française de Paris, engagé dès 1989.

Les missions de l'ancienne direction de la coopération culturelle, scientifique, technique et éducative ont été recentrées. La nouvelle **direction**

de la coopération scientifique, déchargée de la coopération linguistique et éducative, fait porter ses efforts sur la promotion de l'offre scientifique et technique française hors de l'hexagone, et contrôle son adéquation aux attentes formulées par nos partenaires étrangers.

La nécessité d'améliorer l'articulation des actions de coopération culturelle, scientifique et technique bilatérales et multilatérales a justifié l'institutionnalisation d'une **mission multilatérale**, chargée d'assurer un suivi régulier et précis des interventions programmées sous l'égide de l'Union européenne, de la Banque mondiale, de l'UNESCO et du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) notamment, de rechercher et de susciter le cofinancement de projets, la convergence des politiques menées, et la prise en considération des vues et des intérêts français par les organisations internationales.

Le rôle des **coordonateurs géographiques** a par ailleurs été renforcé.

Enfin, une mission **d'évaluation des programmes et des projets de coopération** a été confiée au service de la programmation, des affaires financières et de l'évaluation. Dans ce cadre, plusieurs personnalités extérieures se sont vues confier des missions d'évaluation au cours de l'année 1995, portant notamment sur le réseau des établissements culturels en Europe, la coopération régionale en Amérique latine, la coopération technique en matière de police, les subventions versées aux associations, ou encore, les programmes de bourses accordées aux étudiants étrangers en France.

b) Le rapprochement des réseaux de coopération culturelle, éducative et scientifique à l'étranger

• Pour les **services extérieurs** de la Direction générale, la réforme s'est traduite par la fusion, le 1er juillet 1995, au sein de **33 centres de coopération culturelle et linguistique** dotés de l'autonomie financière, d'établissements jusqu'alors indépendants (centres culturels, instituts culturels et bureaux de coopération linguistique et éducative). Cette fusion tend à élargir à la coopération linguistique et éducative les missions traditionnelles des établissements culturels. L'autonomie financière accordée à ce nouveau type d'établissement de coopération assouplit la gestion et favorise la mobilisation de ressources externes.

En 1996, la politique de rapprochement des réseaux devrait être poursuivie. En particulier, les expériences d'intégration des composantes scientifiques et techniques du réseau aux établissements culturels et éducatifs, conduites au Caire et à Beyrouth, s'étant révélées positives, il est prévu de généraliser progressivement la création de **centres culturels et de coopération**, réunissant au sein d'une même structure l'ensemble des champs d'intervention de la DGRCSST.

Cet effort s'accompagne d'une simplification, d'une déconcentration accrue et d'une accélération des procédures de gestion. Pour la première fois en 1995, les postes diplomatiques ont pu disposer dès le mois de janvier de 50 % des crédits délégués.

- Est parallèlement poursuivie la **recherche d'une plus grande complémentarité entre le réseau des services extérieurs de la DGRCST et celui des 1.063 comités locaux de l'Alliance française**, dans le respect toutefois de l'indépendance de ces associations de droit local.

La coordination entre les deux réseaux repose, à Paris, sur les contacts réguliers établis entre la DGRCST et l'Alliance française, et, depuis 1990 sur la signature d'une convention annuelle fixant le montant et la destination de la subvention dont elle bénéficie (4,1 millions de francs en 1995).

A l'échelon local, le ministère des affaires étrangères s'oriente de plus en plus vers une **contractualisation du soutien accordé aux comités locaux** appelés à participer à la mise en oeuvre de la politique culturelle extérieure de la France.

Des contrats d'objectifs tendent ainsi à doter les alliances locales de projets de développement qui s'insèrent dans la politique culturelle, éducative ou linguistique définie par la DGRCST. De telles conventions ont notamment été signées à Quito, à Manille, à Dacca, à Rotterdam, à Dublin ou à Bologne.

Ailleurs, la coopération entre ces deux réseaux a pu prendre la forme de la nomination d'un directeur commun à l'institut ou au centre culturel et à l'alliance française. C'est le cas en particulier à Glasgow, à Madrid, à Nairobi, à Rabat, à Kiev ou à St Petersburg. Enfin, pour mettre fin à des situations de concurrence préjudiciable à l'image de la France à l'étranger, les activités d'enseignement du français, langue étrangère, ont pu être placées sous la responsabilité exclusive d'un établissement culturel (Institut français de Copenhague) ou d'alliances françaises (à Rome ou à Lisbonne).

S'il doit nécessairement s'opérer dans le respect de l'autonomie des associations de droit local que sont les alliances françaises, le rapprochement de ces deux réseaux est justifié par l'importance du soutien financier consenti par l'Etat aux alliances. En 1995, les comités locaux ont bénéficié de 29,25 millions de francs de subventions de fonctionnement, auxquelles il convient d'ajouter 10,78 millions de francs de crédits d'intervention spécifiques et près de 7 millions de francs de subventions d'investissement. De plus, nombreux sont les professeurs détachés de l'éducation nationale qui exercent les fonctions de directeur d'alliance française.

2. La maîtrise de la programmation des engagements financiers

Les aléas naturels rencontrés dans la réalisation des projets de coopération bilatéraux conduisent traditionnellement la Direction générale des relations culturelles scientifiques et techniques à majorer les enveloppes géographiques affectées aux postes diplomatiques pour optimiser la consommation des crédits. C'est cette pratique que l'on désigne sous l'appellation de surprogrammation.

Elle correspond à la différence entre les engagements financiers souscrits par la Direction générale à l'égard de ses partenaires étrangers, dans le cadre notamment des commissions mixtes, et les dotations prévisionnelles inscrites en loi de finances initiale.

La surprogrammation des crédits de coopération est un exercice difficile, comme l'a démontré le dérapage observé en 1989. On se rappelle en effet qu'une surprogrammation excessive des crédits en début d'année avait fait apparaître un « trou financier » de 220 millions de francs en fin de gestion.

Depuis lors, la mise en place de mécanismes sophistiqués de programmation et d'outils de contrôle de gestion en matière de suivi et d'exécution des projets ont permis à la DGRCST de recouvrer la maîtrise de ses engagements financiers.

Le taux de surprogrammation des crédits en début d'année a par ailleurs été ramené à la baisse : alors qu'il avait atteint 655 millions de francs et 28 % de la dotation initiale en 1989, il était ramené à 88 millions de francs et 2,6 % de celle-ci en 1995. En 1996, il est prévu de réduire à 50 millions de francs la surprogrammation des crédits d'intervention, afin de tenir compte de la nouvelle possibilité offerte aux postes diplomatiques depuis 1994 de procéder à des redéploiements de crédits en cours d'année.

Si l'on doit se féliciter de l'assainissement des finances de la DGRCST, il convient de garder en mémoire que la résorption des effets de la surprogrammation excessive constatée en 1989 s'est faite au prix d'économies drastiques et de compression des programmes de coopération.

Dans ce contexte, la Cour des comptes attirait l'attention des Pouvoirs publics, dans son rapport annuel de 1994, sur l'incidence que pourraient avoir sur la réapparition d'un phénomène incontrôlé de surprogrammation les procédures de régulation budgétaire et d'annulation de crédits en cours de gestion « si la volonté d'abandonner ou de suspendre les projets dès que les crédits qui leur sont destinés ne sont plus disponibles venait à fléchir ».

B. UN EFFORT QUE POURRAIT COMPROMETTRE LA RÉCURRENCE DES RÉGULATIONS BUDGÉTAIRES

Les efforts d'assainissement financier et de rationalisation engagés par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques s'accommodent mal des **incertitudes relatives au montant définitif des crédits ouverts en loi de finances.**

Depuis 1991, l'action culturelle et scientifique extérieure est victime chaque année de mesures de régulation budgétaire dont l'ampleur et la récurrence rendent particulièrement difficile la définition d'une politique cohérente.

La programmation subit de ce fait des ajustements quasi-permanents, contraignant la DGRCSST à geler puis à annuler de nombreux projets de coopération. Outre qu'ils compliquent la tâche des services gestionnaires et perturbent le rythme d'exécution des projets, **ces « coups d'accordéon » à répétition suscitent l'incompréhension de nos partenaires étrangers et portent finalement atteinte au crédit de la France hors de ses frontières.**

Parce qu'elle concentre une part importante des crédits d'intervention du ministère des affaires étrangères, la DGRCSST fait en quelque sorte fonction de « victime expiatoire » pour le Quai d'Orsay, comme le démontre le tableau ci-après qui retrace les annulations de crédits qu'elle a supportées depuis 1991.

ANNULATIONS DE CRÉDITS SUPPORTÉES PAR LA DGRCSST (1991-1995)

	Crédits LFI (MF)	Crédits annulés (MF)	Proportion des crédits annulés/LFI (%)	Part des annulations du MAE supportée par la DGRCSST (%)
1991	4.979	464	9,3	98
1992	5.284	205	3,9	222
1993	5.502	436	7,9	64
1994	5.140	247	4,8	67
1995	5.357	178 ⁽¹⁾	3,3	54

⁽¹⁾ L'annulation de 128 millions de francs inscrite dans l'arrêté du 15 novembre porte à 5,7 % du total la proportion des crédits annulés en cours de gestion 1995.

Jusqu'à présent, en 1995, près de la moitié des annulations (80 millions de francs) ont été absorbées par les fonds de roulement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et de l'office

universitaire et culturel français en Algérie (OUCFA). On se souvient cependant que la première avait déjà dû contribuer en 1994, à hauteur de 161 millions de francs, à l'exercice de régulation budgétaire. Par ailleurs, la coopération culturelle avec les pays du Maghreb, qui constituent pourtant une priorité géographique de l'action de la DGRCSST, ont été amputés de 50 millions de francs, et les crédits d'intervention dans le reste du monde de 38 millions de francs.

II. LE BUDGET DE LA DGRCSST POUR 1996

A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE RÉGRESSION

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 s'élèvent à **5,268 milliards de francs**. Ils **régressent de 1,64 %** en francs courants par rapport aux moyens inscrits dans la loi de finances initiale pour 1995.

Toutefois, la diminution de l'effort consenti en faveur de l'action culturelle extérieure n'est qu'apparente, puisque, dès lors que l'on se reporte aux crédits effectivement disponibles en 1995, l'enveloppe progresse de près de 4 %.

En tout état de cause, l'important pour la conduite des relations culturelles extérieures ne réside pas tant dans la diminution de l'enveloppe consacrée à la coopération culturelle, scientifique et technique dès lors qu'elle reste cantonnée dans des limites acceptables, que dans la **nécessité de connaître avec certitude en début d'exercice le montant des crédits qui lui seront réellement affectés**.

Votre rapporteur attire une nouvelle fois l'attention des pouvoirs publics sur les conséquences désastreuses des gels et des annulations de crédits dans un domaine qui met en jeu des partenaires étrangers et engage la signature, et par conséquent, la crédibilité de la France à l'extérieur de ses frontières.

B. DES ORIENTATIONS CLAIREMENT DESSINÉES

1. La contribution de la DGRCSST à la maîtrise des dépenses publiques

Le budget de la DGRCSST contribue aux **mesures d'économie** imposées pour réduire les déficits publics à hauteur de 177,5 millions de francs, imputées sur le titre IV (crédits d'intervention).

Ces économies auront pour principales conséquences :

- l'accélération de la restructuration du réseau des établissements culturels à l'étranger par fusion, transformation ou fermeture de centres ou d'instituts culturels et de recherche en sciences sociales ;

- une réduction de la subvention versée par l'Etat à Radio-France internationale, ramenée de 449,3 millions de francs en 1995 à 385,3 millions de francs en 1996 (- 14,24 %) ;

- une diminution des crédits destinés à la mise en oeuvre de programmes spécifiques : appui à la coopération décentralisée défini par les collectivités territoriales ou les ONG, soutien aux associations, aides à la diffusion du cinéma français à l'étranger ; une régression du soutien accordé aux programmes d'action artistique à l'étranger, qui se traduira notamment par une diminution de la subvention accordée à l'Association française d'action artistique (AFAA), dont la vocation est de promouvoir les échanges artistiques internationaux dans le domaine des arts plastiques, du théâtre, de la musique et de la danse ;

- la substitution, à effectifs constants, de 38 postes d'enseignants « résidents » à 38 postes d'enseignants expatriés ;

- une révision à la baisse du programme de création de classes bilingues et de filières universitaires francophones.

On comprend, dans ce contexte, que toute annulation de crédits d'intervention en cours de gestion 1996 aurait des conséquences particulièrement dramatiques sur la définition de la coopération culturelle et scientifique extérieure de la France.

2. Les principales mesures nouvelles traduisent les priorités de l'action culturelle extérieure

Le renforcement des moyens accordés à l'**Agence pour l'enseignement français à l'étranger** (+ 50.3 millions de francs) traduit la

priorité accordée à la scolarisation des enfants nationaux expatriés. Sur ce total, 23 millions de francs correspondent au rétablissement dans la base budgétaire de crédits de bourses scolaires prélevés l'an passé sur le fonds de roulement de l'Agence, 9 millions de francs sont destinés à financer la mise en oeuvre de la réforme pédagogique des baccalauréats scientifiques et l'équipement de laboratoires scientifiques, enfin les crédits d'investissement délégués à l'Agence seront accrus de 6 millions de francs, portant leur total à 23,7 millions de francs, afin de faire face aux besoins les plus urgents des quelque 200 établissements rattachés à l'Agence.

Ces crédits ne représentent toutefois pas la totalité de l'effort consenti par l'Etat en faveur de la construction et de la rénovation des établissements scolaires français à l'étranger, puisque la gestion des crédits d'investissement des établissements appartenant à l'Etat n'a pas été transférée à l'Agence : 30 millions de francs en autorisations de programme et 35 millions de francs en crédits de paiement sont inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances, pour procéder notamment à l'acquisition de l'école française de Damas et réaliser des travaux de gros entretien et de sécurité dans l'ensemble du réseau. On notera toutefois que les besoins d'entretien des seuls bâtiments scolaires appartenant à l'Etat sont actuellement estimés à 35 millions de francs. La Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques et, pour sa part, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger sont donc constamment contraintes d'arbitrer entre l'extension du réseau dans les zones encore insuffisamment desservies ou l'entretien du patrimoine immobilier existant. Comme le faisait par ailleurs observer mon prédécesseur, la Direction générale ne dispose ni des moyens de diligenter une mission Schléret dans les établissements scolaires français à l'étranger, ni *a fortiori* des crédits nécessaires pour en tirer les conséquences sur le plan de la sécurité.

- L'exécution de la **troisième tranche du plan quinquennal (1994-1998) pour l'audiovisuel extérieur** bénéficiera de **44,8 millions de francs de mesures nouvelles**. Sur ce total, 21,4 millions de francs sont destinés à Canal France International pour la poursuite de la régionalisation de ses programmes, 15,4 millions de francs seront attribués à TV5 pour lui permettre d'améliorer la grille de ses programmes et d'accroître sa promotion, enfin, 8 millions de francs sont prévus pour la montée d'un bouquet de programmes sur un satellite en Asie.

- 30 millions de francs de mesures nouvelles visent à assurer le **maintien du programme de bourses pour les étudiants étrangers des pays les plus prioritaires** : Liban, Vietnam, Turquie, Egypte, Argentine, Mexique et Brésil.

- Enfin, 30 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sont inscrits sur le titre VI pour alimenter la **création d'une procédure d'aide au projet dans les pays situés hors champ**,

comparable à celle du fonds d'aide et de coopération (FAC) géré par le ministère de la coopération.

La création de ce fonds, contenue dans les « cent mesures » de la réforme de la DGRCST, s'était heurtée l'an passé au veto du ministère du budget.

Sa mise en place répond à la nécessité d'adapter les procédures financières à l'évolution des interventions du ministère des affaires étrangères en matière de coopération.

Parmi les avantages attendus de la création d'un tel fonds, on relève :

- la possibilité offerte de monter des projets poursuivant des objectifs et mettant en oeuvre des moyens de nature diverse (assistance technique, mission d'experts, octroi de bourses, appui logistique ...), que l'imputation actuelle sur des articles différents du titre IV ne facilite pas ;

- la faculté d'inscrire une action dans la durée, grâce à l'assouplissement de la règle de l'annualité budgétaire qui en résulte. Cette évolution devrait contribuer à renforcer la confiance de nos partenaires étrangers, et faciliter la mobilisation de cofinancements de toutes origines (Etats étrangers, organismes multilatéraux, entreprises et collectivités territoriales) ;

- la mise en place d'une concertation interministérielle accrue au sein du comité directeur du fonds, susceptible de favoriser une utilisation optimale des fonds publics en matière de coopération.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la répartition des crédits de la DGRCST entre 1995 et 1996.

**EVOLUTION DE LA RÉPARTITION DU BUDGET DE LA DGRCSST
ENTRE 1995 ET 1996**

(en millions de francs)

	1995 (LFI)		1996		Variations
TITRE III					
Etablissements d'enseignement	1 432		1 459		+ 1,88 %
dont AEFÉ	1 366		1 417		+ 3,73 %
Réseau culturel (personnel)	485		508		+ 4,74 %
TOTAL	1 917		1 967		+ 2,69 %
TITRE IV (interventions)					
Francophonie	67		64		- 4,48 %
Coopération culturelle et linguistique	946		899		- 4,97 %
Action audiovisuelle extérieure	890		874		- 1,79 %
Coopération scientifique et technique	1 405		1 295		- 7,82 %
Divers	23		22		- 4,34 %
TOTAL	3 331		3 154		- 5,31 %
TITRE V (Investissements)	AP	CP	AP	CP	
Etablissements d'enseignement	35	25	30	35	+ 40 % (CP)
Instituts et centres culturels	55	53	25	51	- 3,77 % (CP)
TOTAL	90	78	55	86	+ 10,15 % (CP)
TITRE VI (subventions d'investissement)	AP	CP	AP	CP	
Actions de coopération		10,05	37,5	43	+ 328 % (CP)
Audiovisuel	17	10	8,5	8	- 20 % (CP)
Alliances françaises	10	10	9	9	- 10 % (CP)
TOTAL	27	30,5	55	60	96,70 % (CP)
TOTAL GENERAL	5 357		5 267		- 1,64 %

3. L'accentuation des priorités géographiques de l'action culturelle extérieure

Les récentes évolutions géopolitiques ont conduit la DGRCSST à redéployer ses interventions au bénéfice, pour l'essentiel, des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des pays de la péninsule indochinoise.

- Dans les **pays d'Europe centrale et orientale**, la coopération et les échanges culturels ont été relancés dès 1990. Ils tendent prioritairement à assurer la présence culturelle française, à favoriser la diffusion de la langue française, à soutenir le passage à un Etat de droit et la transition vers une économie de marché.

Deux groupes de pays doivent cependant être distingués. Dans le premier, qui rassemble la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Bulgarie, la Roumanie et les Etats baltes, l'intervention de la France se situe délibérément dans la perspective de leur adhésion future à l'Union européenne. Dans le second, c'est-à-dire en Russie et dans les pays issus de la dislocation de l'URSS, l'objectif primordial reste l'appui à la stabilisation.

La DGRCSST a consacré en 1995 11 % de ses crédits d'intervention (437 millions de francs) à cette zone géographique.

Ses moyens d'action sont variés. L'ensemble de cette zone dispose désormais d'une bonne couverture radiophonique et télévisuelle. Dans les pays traditionnellement francophones ou francophiles (Roumanie, Moldavie, Bulgarie, Pologne, Arménie ou Albanie), l'accent est mis sur le développement de filières d'enseignement bilingues et le renforcement de la coopération interuniversitaire. Dans les autres pays, la coopération éducative et linguistique emprunte des voies moins onéreuses, privilégiant la formation initiale de professeurs de français ou la modernisation des manuels d'apprentissage de notre langue.

- La coopération culturelle, scientifique et technique avec le **Cambodge, le Laos et le Vietnam** a été relancée dès 1989 à la faveur des processus de réforme engagés dans ces trois pays.

Le Vietnam est devenu le quatrième bénéficiaire de la DGRCSST dans le monde, après les pays du Maghreb : 72,4 millions de francs lui ont été consacrés en 1994 et en 1995. Le Cambodge a bénéficié pour sa part de 39,4 millions de francs et le Laos de 22,6 millions de francs ces mêmes années. Ces trois pays reçoivent par ailleurs des concours de la Caisse française de développement et du Trésor : le Cambodge bénéficie également de crédits du ministère de la coopération.

Dans cette région du monde, les priorités de la coopération culturelle sont identiques, même si leur mise en oeuvre fait l'objet d'une approche différenciée.

Elle tend à favoriser la modernisation des structures administratives, juridiques et économiques pour favoriser la mise en place d'un Etat de droit et la transition vers l'économie de marché. S'inscrivent dans cette perspective la création d'un centre franco-vietnamien de formation à la gestion, d'une maison du droit à Hanoï, de l'école royale d'administration à Phnom Penh ou de l'école nationale d'administration et de gestion à Vientiane, ainsi que les formations universitaires dispensées sur place ou en France.

L'accent est mis également sur la formation des cadres, particulièrement dans les secteurs-clés du développement économique comme l'agriculture, la santé ou l'ingénierie. Cette action est complétée par la mise en oeuvre de programmes de développement agricole (hévéaculture au Cambodge, coton et café au Laos, systèmes agraires au Vietnam) ou la réhabilitation de structures hospitalières (Hôpital Grall à Ho Chi Minh Ville, Hôpital Calmette au Cambodge, Hôpital Mahosot au Laos).

La consolidation de l'héritage francophone et l'aide à la réforme des systèmes éducatifs locaux passent par la création de classes bilingues dans l'enseignement secondaire, la formation de professeurs de français, l'action des centres culturels et linguistiques, mais aussi par l'utilisation de l'audiovisuel.

Une action de très grande ampleur est enfin engagée pour préserver le patrimoine culturel sur le site historique d'Angkor.

*

* *

Le redéploiement des interventions de la DGRCST a été permis grâce à son désengagement des pays d'Afrique subsaharienne situés hors du champ du ministère de la coopération et à une réduction globale de ses interventions en Amérique latine où, tout en restant active dans quelques pays importants, elle a su progressivement susciter une coopération régionale appelée à se substituer à la coopération bilatérale dans les tout petits pays.

Le tableau ci-dessous permet de prendre la mesure de l'évolution des priorités géographiques de la DGRCST entre 1989 et 1995.

**RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES CRÉDITS D'INTERVENTION
DE LA DGRCSST (1989-1995)**

(en milliers de francs)

Régions	1989		1995	
	MONTANT	%	MONTANT	%
Europe Occidentale	173 052	9,7	197 054 (1)	10
Europe Centrale et Orientale	88 276	5	342 368	17,4
Maghreb	590 874	33,2	504 270	25,6
Proche et Moyen Orient	221 298	12,4	224 027	11,4
Afrique Sub-Saharienne	158 739	8,9	104 696	5,3
Extrême Orient Pacifique	115 113	6,5	131 783	6,7
Asie du Sud et du Sud-Est (dont Indochine)	170 325 (28 202)	9,6 (1,6)	254 377 (139 424)	12,9 (7)
Amérique du Nord	78 134	4,4	47 071 (2)	2,4
Amérique Latine	182 852	10,3	162 462	8,3
TOTAL	1 778 663	100	1 968 108	100

(1) Ce chiffre intègre 59 MF de transferts nets positifs ; base sur base, les crédits d'intervention pour l'Europe Occidentale s'établiraient à 138 MF en 1995 contre 173 MF en 1989.

(2) TV Québec était intégré dans l'enveloppe de 1989 ; base sur base, le montant s'élèverait à 67 MF.

III. LES PRINCIPAUX CHANTIERS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE EXTÉRIEURE

A. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Depuis le 1er janvier 1991, les moyens affectés par l'Etat à cette action¹ sont centralisés au sein de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), établissement public national créé par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990.

L'Agence fédère plusieurs types d'établissements d'enseignement français à l'étranger : d'une part, les établissements gérés directement et relevant de la tutelle du ministère des affaires étrangères ou de la coopération ; d'autre part, des établissements privés de droit local, associés au service public de scolarisation des enfants français à l'étranger, qui sont liés à l'Agence par une convention.

¹ A l'exception des moyens affectés à l'enseignement français en Algérie qui continuent de relever de l'office universitaire et culturel français en Algérie (OUCFA).

151.463 élèves étaient scolarisés par le réseau d'enseignement français à l'étranger au cours de l'année scolaire 1994-1995, parmi lesquels 59.227 jeunes Français, 70.947 élèves ressortissants des pays d'accueil des établissements et 21.289 enfants originaires de pays tiers.

Les réformes de 1990 poursuivaient trois objectifs fondamentaux : mettre un terme aux disparités de rémunération des personnels titulaires de l'éducation nationale en poste à l'étranger et favoriser le recrutement de « résidents » ; faciliter, par la centralisation des recrutements, le redéploiement des moyens des établissements scolaires français à l'étranger ; permettre une stabilisation des droits d'écolage versés par les parents d'élève.

Au regard de ces trois objectifs, le bilan que l'on peut dresser de ces réformes après cinq ans d'application paraît mitigé.

On notera, par ailleurs, que les ajustements réglementaires souhaités par l'Ambassadeur Contenay, chargé en 1993 d'une mission de réflexion sur la pertinence de l'organisation administrative issue de la loi de 1990 n'ont toujours pas reçu de traduction, alors même que ces réformes avaient été annoncées par le ministre des affaires étrangères au Conseil supérieur des Français de l'étranger le 6 septembre 1993.

Soulignant que la création de l'Agence avait eu des conséquences globalement positives sur l'organisation et le fonctionnement de l'enseignement français à l'étranger en ce qu'elle avait permis notamment de renforcer la cohérence de l'action éducative extérieure, d'accroître la souplesse de gestion du réseau des établissements français à l'étranger, et d'assurer une meilleure participation des usagers à la définition de la politique menée, il suggérait néanmoins un certain nombre d'adaptations des textes réglementaires.

Les modifications proposées visaient en particulier la définition de « conventions à géométrie variable », destinée à mieux prendre en considération les particularités des établissements dits de coopération éducative, qui accueillent presque exclusivement des élèves étrangers, et dont l'activité se situe dès lors en marge d'une logique de service public. Elles tendaient également à assouplir les règles de recrutement des professeurs « résidents » en supprimant notamment l'obligation de résidence de trois mois à laquelle est subordonnée le recrutement sous ce statut. Une refonte du décret du 22 novembre 1990 relatif à l'administration et au fonctionnement de l'Agence était enfin préconisée, afin d'élargir la composition du conseil d'administration et d'adapter le régime d'autonomie financière des établissements en gestion directe.

Ces réformes sont toujours en attente.

1. La prise en charge de la rémunération des enseignants titulaires par l'Etat a figé les possibilités de recrutement offertes aux établissements scolaires

Pour mettre un terme aux disparités de rémunérations servies aux enseignants titulaires de l'éducation nationale en poste à l'étranger, le décret du 31 mai 1990 pose le principe de la « prise en charge » par l'Etat du traitement versé à l'ensemble des titulaires, qu'ils soient recrutés hors du pays d'affectation (« expatriés »¹) ou dans celui-ci (« résidents »).

Cette prise en charge reste toutefois partiellement fictive puisque les établissements se sont vu imposer de reverser au budget de l'Agence la totalité des sommes qu'ils consacraient jusqu'alors à la rétribution des enseignants résidents. Il n'en est donc résulté aucun allègement de charge pour les établissements scolaires. Bien au contraire, dans les pays où la situation locale le justifie, une « prime de cherté de vie » a été instaurée, qui peut atteindre jusqu'à 50 % du traitement de base versé à l'enseignant, et est intégralement supportée par les établissements.

La réforme des modalités de rémunération des enseignants titulaires, qui visait à garantir aux personnels « résidents » le versement d'un salaire au moins équivalent au traitement indiciaire qu'ils percevraient en France, s'est accompagnée d'une centralisation du recrutement de cette catégorie d'enseignants.

Jusqu'alors laissée à la libre appréciation des responsables des établissements en gestion directe ou des associations de parents d'élèves gestionnaires des écoles conventionnées, **l'affectation des personnels résidents est désormais décidée par l'Agence, en fonction des vacances de postes ou des supports budgétaires nouvellement disponibles**, après une procédure locale de concertation associant les chefs d'établissements, les services culturels de l'ambassade et les commissions consultatives paritaires locales, composées de représentants de l'administration et des syndicats ou organisations professionnelles d'enseignants.

En figeant ainsi le nombre des agents titulaires susceptibles d'être recrutés par les établissements, **cette réforme a supprimé toute souplesse de recrutement -fût-ce à coût nul pour l'Agence- d'enseignants titulaires de l'éducation nationale.**

Elle contraint de ce fait les établissements qui n'ont pu bénéficier d'un nombre suffisant d'enseignants titulaires sur les cadres d'emplois de l'Agence à se tourner, pour faire face à leurs besoins, vers le **recrutement local d'enseignants non titulaires de l'éducation nationale.** Cette solution

¹ Les personnels « expatriés », anciens « détachés au barème » étaient déjà rémunérés par l'Etat, à la différence des personnels « résidents ».

comporte deux types d'inconvénients : elle s'opère au détriment de la qualité de l'enseignement dispensé par ces établissements ; elle laisse à l'entière discrétion des établissements la fixation de la rémunération versée aux enseignants « recrutés locaux », générant d'importantes disparités de traitement.

Il faut aussi mentionner le cas d'une vingtaine d'établissements scolarisant près de 7.000 élèves aux Etats-Unis, qui bien que reconnus par l'éducation nationale, n'ont pas signé de convention avec l'Agence parce que celle-ci n'était pas en mesure de leur accorder, sur son contingent actuel de postes de résidents, le nombre d'enseignants jugés nécessaires à leur bon fonctionnement.

La situation décrite ci-dessus est encore aggravée par la très grande difficulté rencontrée par les établissements à recruter localement des enseignants titulaires du fait de la **clause de résidence** à laquelle est subordonnée, en application du décret du 31 mai 1990, le bénéfice du statut de « résident ».

Pour attester de la réalité du recrutement local des enseignants « résidents », l'article 2 de ce décret conditionne à une résidence effective de trois mois au moins dans le pays d'implantation de l'établissement scolaire, le recrutement de titulaires de l'éducation nationale sous le statut de « résident ». Il prévoit toutefois une exception pour les agents qui y sont établis depuis moins de trois mois afin suivre leur conjoint dans son nouveau pays d'affectation.

Cette exigence constitue incontestablement un **frein au recrutement de personnels résidents**. De plus, elle a été fréquemment tournée, les enseignants se mettant en disponibilité et se faisant recruter sur un contrat de « recruté local » le temps de satisfaire à la condition de résidence nécessaire à l'obtention d'un contrat de résident.

Ces motifs ont conduit l'Ambassadeur Contenay à proposer la suppression de cette clause de résidence.

Sur instruction de ses ministres de tutelle, l'Agence étudie actuellement une modification du décret du 31 mai 1990 tendant à proposer une nouvelle définition de la notion de résident.

Les représentants des personnels restent mitigés sur l'opportunité d'une telle réforme. Au cours de la consultation interministérielle à laquelle a procédé l'Agence, les ministères de la fonction publique et du budget se sont par ailleurs interrogés sur les conséquences que risquerait d'avoir une telle réforme, et en particulier sur la revendication de nouveaux avantages (voyages, prime de déménagement, voire même bénéfice du statut d'expatrié) qu'elle pourrait susciter chez les personnels résidents.

Ces craintes ne semblent pas infondées : si la situation financière des enseignants résidents s'est globalement améliorée depuis la mise en place de la réforme, **les écarts de rémunération entre ces deux catégories de personnels titulaires restent très sensibles** : en moyenne mensuelle calculée sur les sept premiers mois de 1995, un enseignant résident gagnait 24.983 francs de moins que son homologue expatrié dans les pays situés dans le champ du ministère de la coopération (14.493 francs contre 39.476 francs) et 22.827 francs de moins dans les autres pays (14.179 francs contre 37.006 francs). Ces différences s'expliquent pour l'essentiel par la prime d'expatriation versée aux seconds, et qui atteignait 19.415 francs dans les pays du champ et 17.761 francs dans les pays hors champ.

2. Une augmentation continue des droits de scolarité que pourrait ne plus parvenir à atténuer l'octroi de bourses

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

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

Or, les données actuellement disponibles conduisent à constater une hausse moyenne des frais de scolarité supérieure à l'inflation locale. **Sur deux ans¹**, et d'après les chiffres communiqués par l'Agence, **les frais de scolarité versés par les parents d'élèves français, exprimés en monnaie locale, ont progressé de 42,32 % en moyenne** dans les 260 établissements référencés (parmi lesquels 204 établissements relevant de l'Agence et 56 établissements situés hors réseau mais dans lesquels des bourses de scolarité sont versées aux élèves français).

Une étude générale sur dix ans fait par ailleurs apparaître une **augmentation globale de 53 % des frais de scolarité (38 % en francs constants) entre 1982 et 1992.**

L'Agence conduit actuellement des investigations destinées à identifier avec précision les causes de cette inflation continue.

¹ Année scolaire 1993-1994 à année scolaire 1995-1996

D'ores et déjà, l'on peut affirmer que **la réforme des modalités de rémunération des enseignants** intervenue en 1990, qui a indexé les traitements de l'ensemble des titulaires de l'éducation nationale sur le salaire parisien en y intégrant les différentes mesures de revalorisation intervenues en France, **a largement contribué à la dérive des coûts**, ne serait-ce parce que le déroulement plus rapide des carrières à l'étranger entraîne un glissement vieillissement-technicité (GVT) supérieur à celui qui est observé en France.

• Depuis la création de l'Agence, **l'enveloppe de crédits affectée au service des bourses a été très sensiblement réévaluée**. Elle est passée de 102 millions de francs en 1991 à 185 millions de francs en 1995, soit une progression de plus de 80 % en francs courants.

Pour 1996, cet effort devrait être conforté grâce au rétablissement dans la base budgétaire de 23 millions de francs prélevés l'an passé sur le fonds de roulement de l'Agence.

Le tableau ci-après retrace cette évolution.

**EVOLUTION DES CRÉDITS DE BOURSES ET DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES
(1991-1995)**

Année	Crédits	Progression	Nombre de boursiers
1991	102.000.000	+ 4,3 %	15.800
1992	106.000.000	+ 3,9 %	15.000
1993	116.000.000 ⁽¹⁾	+ 9,8 %	15.253
1994	135.000.000	+ 16,38 %	14.427
1995	185.000.000	+ 37 %	16.000 ⁽²⁾

⁽¹⁾ A cette somme s'ajoutent les 10.000 F du collectif budgétaire

⁽²⁾ Chiffre provisoire.

Dans le même temps, l'Agence a procédé à une **réforme importante du système d'attribution des bourses scolaires**, tendant d'une part à assurer la gratuité de l'enseignement aux familles dont les revenus sont insuffisants, et d'autre part à moduler le montant des bourses attribuées aux autres bénéficiaires en fonction des réalités locales et des spécificités familiales.

A cette fin, un seuil de revenus insuffisants a été défini pour chaque pays. Il varie selon la composition de la famille. Les commissions locales d'attribution des bourses ont été par ailleurs chargées d'évaluer la part des frais scolaires que pouvait supporter chaque famille, en fonction de nouveaux barèmes élaborés par la commission nationale des bourses, qui assurent une meilleure prise en compte des spécificités locales.

L'Agence a consacré par ailleurs 10,5 millions de francs en 1995 à l'attribution de « **bourses d'excellence** » aux meilleurs bacheliers étrangers scolarisés dans son réseau. Ces bourses, réservées aux élèves ayant obtenu une mention « bien » ou « très bien » au baccalauréat, tendent à inciter leurs bénéficiaires à poursuivre leurs études supérieures en France ou dans les filières francophones à l'étranger. Elles tendent ainsi à lutter contre la déperdition des meilleurs éléments observée généralement lors de l'entrée à l'université, au bénéfice des universités américaines le plus souvent.

Accordées pour une durée initiale de deux ans, elles sont susceptibles d'être renouvelées après examen des résultats obtenus par les lauréats au cours du premier cycle d'études supérieures.

Elles bénéficient prioritairement aux élèves se dirigeant vers les classes préparatoires aux grandes écoles, les instituts d'études politiques, les instituts universitaires de technologie ou les instituts nationaux de sciences appliquées.

Au 31 décembre 1995, 205 étudiants étrangers auront bénéficié d'une bourse d'excellence, parmi lesquels 74 étudiants originaires d'Amérique latine et 65 du continent africain.

3. Un redéploiement limité de la carte des établissements scolaires à l'étranger

Des espoirs importants avaient été fondés, lors de la création de l'Agence, sur la centralisation des moyens affectés à l'enseignement français à l'étranger, qui devait permettre au nouvel établissement public de procéder à une redistribution de l'effort consenti vers les zones géographiques prioritaires.

Force est aujourd'hui de constater que le vaste redéploiement escompté de la carte des établissements scolaires à l'étranger ne pourra s'opérer que de façon très progressive et sur des perspectives de très long terme.

Deux phénomènes se conjuguent en effet pour limiter tout mouvement de fond en ce domaine.

- Le premier tient à la **difficulté de revenir sur l'acquis**. L'exemple de **l'Espagne** est à cet égard particulièrement significatif. Justifiée à l'époque du franquisme pendant laquelle la France proposait délibérément un enseignement de substitution, l'importance de la coopération éducative mise en oeuvre dans ce pays se trouve aujourd'hui dépourvue de fondement. Or, les établissements scolaires français implantés dans ce pays continuent de scolariser aujourd'hui près de 10.500 Espagnols, soit près de trois fois

l'effectif des jeunes Français qui y sont inscrits. Ils bénéficient du détachement de **116 professeurs expatriés**, ce qui les situe au deuxième rang mondial de l'effort consenti par la France en ce domaine, après le Maroc (366 expatriés), mais devant Madagascar (98 expatriés) ou la Tunisie (97 expatriés). Le même traitement de faveur les caractérise en ce qui concerne l'attribution de postes de résidents : avec **426 postes de résidents** ouverts, l'Espagne s'inscrit à nouveau au deuxième rang mondial, après le Maroc (508 postes), et largement devant la Tunisie (172 postes) ou la Côte d'Ivoire (125 postes). Toutes catégories confondues, l'Espagne continue ainsi de bénéficier de près de 10 % des postes d'enseignants titulaires de l'éducation nationale dont dispose l'Agence...

- Le deuxième résulte de la **faiblesse des crédits d'investissements dont bénéficie l'Agence pour faire face à des besoins nouveaux**. Ces crédits, qui suivent cependant une courbe ascendante, devraient plafonner à 23,7 millions de francs en 1996. Ils ne permettront pas à l'Agence de répondre favorablement à toutes les demandes d'ouverture de nouveaux établissements qui se trouvent aujourd'hui formulées.

B. L'ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE

Au cours de deux réunions tenues le 22 avril et le 13 septembre 1994, le Conseil audiovisuel extérieur de la France (CAEF) a arrêté de nouvelles orientations qui ont trouvé leur traduction dans la définition d'un **plan d'action quinquennal (1994-1998)**, doté de 430 millions de francs de mesures nouvelles sur cinq ans.

Rappelons que cet organe de coordination interministérielle réunit, sous la présidence du Premier ministre, le ministre des affaires étrangères, rapporteur, le ministre de la culture, le ministre délégué à la coopération, les secrétaires d'Etat chargés du budget et de la francophonie.

Le prochain CAEF devrait se tenir le 20 novembre prochain.

La stratégie audiovisuelle extérieure de la France s'ordonne désormais autour de quatre objectifs complémentaires : renforcer la spécialisation fonctionnelle de TV5 et Canal France International ; adapter l'offre de programmes aux spécificités régionales ; constituer des « bouquets » de programmes radiophoniques et télévisuels ; rationaliser les structures de l'audiovisuel extérieur.

1. Accroître la spécialisation fonctionnelle de TV5 et Canal France International pour asseoir leur complémentarité

Le succès grandissant de Canal France International (CFI) et l'extension de sa couverture géographique ont pu faire apparaître cette banque d'images comme une concurrente directe de TV5 Europe.

Pour dissiper ce doute, les décisions prises par le CAEF du 22 avril 1994 tendent à réaffirmer la spécificité de chacun de ces deux instruments audiovisuels et à affermir la complémentarité de leur action.

a) TV5 reste l'instrument privilégié de la diffusion de la langue française

Créée en janvier 1984, TV5 Europe, télévision francophone par satellite, regroupe un ensemble de chaînes nationales francophones, françaises (TF1, France 2 et France 3), suisse (SSR) et belge (ROTBF). En 1986, TV5 s'est élargie au consortium de télévision Québec-Canada (CTQC) devenue chaîne francophone, sous le nom de TV5 Québec-Canada, et diffusée depuis 1988 en Amérique du Nord.

TV5 Europe et TV5 Québec-Canada, bien qu'autonomes, fonctionnent selon un principe commun et sont financées par les chaînes et les Gouvernements.

Le programme de TV5 est constitué d'une **sélection d'émissions déjà diffusées par les partenaires de la chaîne**, parmi lesquelles leurs journaux télévisés qui sont retransmis en léger différé. Il est complété par des émissions acquises notamment auprès de TF1 et par des films. Les accords passés en 1994 par TV5 avec UGC d'une part, l'USPA de l'autre, permettent désormais à la chaîne de programmer davantage de films et d'émissions de fiction, ce qui renforce considérablement son attractivité. TV5 assure également la production de magazines et d'émissions d'information qui représentent désormais près de 15 % de son temps d'antenne. La grille de programmes inclut enfin des émissions didactiques d'apprentissage du français.

En 1992, la zone de diffusion de TV5 s'est élargie avec le lancement de TV5 Afrique en mai et celui de TV5 Amérique latine en octobre.

Entre 1990 et 1994, les efforts de TV5 Europe ont porté prioritairement sur l'extension de la zone couverte, l'allongement de la durée quotidienne de diffusion et le renforcement de l'information.

En 1995, la priorité a été accordée à l'amélioration de la grille des programmes et l'habillage d'antenne, destinée à accroître l'identité propre de la chaîne.

La présence de TV5 en **Europe** a par ailleurs été confortée par la montée sur le satellite Hot Bird 1 qui a permis d'améliorer la qualité de diffusion. En **Afrique**, le développement rapide des réseaux micro-ondes offrent des perspectives d'extension de la présence de TV5 hors des capitales.

Des études ont par ailleurs été lancées pour définir les modalités d'élargissement de diffusion de la chaîne aux Etats-Unis et en Asie.

Parce que l'extension de la diffusion de TV5 aux **Etats-Unis** se révèle très onéreuse en termes de droits, la création d'une chaîne payante exploitant le marché potentiel des deux millions de foyers francophones recensés, par câble et par satellite, est actuellement explorée. Le premier câblo-distributeur américain, TCI, a d'ores et déjà fait connaître son intérêt pour la future chaîne TV5 USA, dont la programmation devrait privilégier le cinéma et le sport, et être largement sous-titrée en anglais.

En Asie, les débordements du satellite Stationar 12 relayant le signal sur le continent africain jusqu'en juin 1995 (date à laquelle lui a été substituée une montée sur le satellite Intelsat 702) ont permis de tester l'intérêt suscité auprès de la population pour la reprise de TV5, notamment au Cambodge où une diffusion expérimentale hertzienne a été mise en place fin 1994. A terme, il est prévu de faire monter le signal de TV5 sur le satellite Asiat 2, afin de participer, aux côtés de la Deutsche Welle notamment, à un bouquet de programmes attractif sur cette zone.

Aujourd'hui, le programme de TV5 est présent dans plus d'une centaine de pays grâce à quatre satellites.

Hot Bird 1 diffuse en Europe et dans le bassin méditerranéen, englobant le nord du Maroc, la côte est de l'Irlande, l'Ukraine et une partie de la Turquie. Intelsat 702 relaie le signal sur l'ensemble du continent africain. Anik E2 diffuse le signal de TV5 Québec-Canada à destination de l'Amérique du Nord. Panamsat relaie enfin le signal de TV5 Québec-Canada sur l'ensemble de l'Amérique latine et les Caraïbes.

Le CAEF du 22 avril 1994 a décidé de **confirmer la vocation de TV5 Europe comme chaîne multilatérale de diffusion de la langue française.**

L'effort engagé pour améliorer sa programmation et élargir sa diffusion sera poursuivi.

En 1995, la **contribution de l'Etat** au budget de fonctionnement de TV5 atteignait **170,5 millions de francs¹**, soit 67,13 % de celui-ci. L'apport

¹ soit 158,3 millions de francs inscrits sur le budget de la DGRCST et 12,5 millions de francs correspondant à la contribution du ministère de la coopération au fonctionnement de TV5 Afrique.

de l'Etat à la chaîne multilatérale croît donc tant en valeur absolue (+ 25,5 millions de francs) qu'en valeur relative (la subvention versée représentait 65,73 % du budget de la chaîne en 1994).

b) L'affirmation de la vocation de Canal France International : la chaîne de promotion de l'image de la France

- Créée en 1989 à l'initiative du ministère de la coopération, la banque de programmes audiovisuels Canal France International répondait à l'origine au souci de moderniser la coopération culturelle internationale. Il s'agissait en effet de substituer la fourniture de programmes diffusés par satellite à l'envoi traditionnel d'émissions enregistrées sur cassettes vidéo aux pays situés dans le champ de la coopération.

Très vite, le concept de la banque d'images a rencontré un large succès. Tant auprès des pays destinataires auxquels elle permettait d'accéder à des programmes plus récents, qu'auprès du ministère des affaires étrangères.

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

Ces programmes sont constitués, pour les deux-tiers, de reprises des chaînes françaises. Ils sont complétés de films ou de fictions produits par les télévisions partenaires, et notamment celles d'Afrique avec lesquelles ont été passés plusieurs accords de production. La banque d'images reprend également en direct, chaque fois qu'elle en obtient les droits, les événements culturels et sportifs.

La DGRCSST a financé la diffusion de CFI vers les pays du Maghreb et du Proche-Orient dès la fin de l'année 1989 et vers l'Europe centrale et orientale à partir de 1990. CFI est présente dans la péninsule indochinoise depuis août 1992. Une diffusion expérimentale a été demandée en Amérique latine à la fin de 1994.

Canal France International a connu un **développement extrêmement rapide** : alors qu'elle relayait quotidiennement 4 heures de programmes à destination de l'Afrique francophone à la fin de l'année 1989, elle diffuse aujourd'hui, 24 heures sur 24, 9.600 heures de programmes par an sur tous les continents grâce à un réseau de cinq canaux satellitaires.

Au total, **45 télévisions étrangères ont signé un accord de coopération avec CFI**, dont 25 en Afrique francophone, 9 en Europe centrale et orientale, 3 dans la péninsule indochinoise et 6 dans le pourtour méditerranéen. Elles ont été dotées du matériel de réception, d'enregistrement, et le cas échéant de sous-titrage leur permettant de retransmettre les programmes.

Dans la pratique, les émissions de CFI sont utilisées dans une proportion de 50 à 90 % en Afrique et dans les pays francophones. Au Moyen-Orient, la reprise des émissions de CFI a porté en moyenne sur 320 heures de programmes par mois ; ces émissions sont retransmises directement en Egypte, en Syrie et en Jordanie ; un centre régional de distribution des programmes de CFI sous-titré en arabe a parallèlement été constitué à Amman. En Europe de l'Est, 200 heures de programmes de CFI sont diffusées en moyenne chaque mois. En Asie, l'offre de programmes d'actualité de CFI a permis la constitution d'un journal télévisé quotidien, animé par des journalistes vietnamiens, assistés et formés par des professionnels français, dans le cadre d'un accord de coopération avec l'Ecole supérieure de journalisme de Lille ; un programme de coopération similaire se met en place au Cambodge où les émissions de CFI ont été initialement rediffusées par voie hertzienne sur Phnom Penh.

Enfin, l'émergence d'une demande de programmation spécifique, notamment à Singapour et en Indonésie, a conduit à étudier la création d'un magazine en anglais destiné aux télévisions de la zone. Ce module anglophone, réalisé par Info Vidéo 3 constitue l'amorce du programme spécifique destiné à l'Asie. Il a été développé en deux versions, la première anglaise, la seconde française sous-titrée en anglais. En Asie du Sud-Est, les reprises représentent environ 150 heures par mois.

• La décision a été prise par le Gouvernement français de transformer rapidement CFI en chaîne de promotion de l'image de la France, y compris auprès des pays non francophones.

Cet objectif implique tout d'abord qu'un effort « d'habillage » des programmes soit réalisé, afin que les télévisions étrangères puissent, soit continuer à reprendre les seuls programmes ou émissions qui les intéressent, soit diffuser intégralement CFI.

Cette stratégie suppose également que l'offre de CFI puisse être complétée par la diffusion sur le canal son d'une autre langue que le français, afin de toucher un plus large public.

Ce choix signifie que l'offre de programmes de CFI devra être régionalisée, afin de mieux répondre aux attentes des différents publics. L'effort accompli en ce sens dès 1995 sera présenté ci-après.

CFI envisage enfin d'exploiter les possibilités techniques offertes par la diffusion analogique aujourd'hui, numérique demain, qui permettent, en recourant au cryptage notamment, de mieux cibler les destinataires des programmes, et d'amorcer l'évolution vers une logique commerciale dans les pays solvables.

En 1995, CFI a bénéficié d'une subvention de **111,3 millions de francs**¹ sur un budget total de 176,3 millions de francs. La contribution de l'Etat à son budget de fonctionnement atteint donc 63,13 %.

2. Affermir la présence audiovisuelle française à l'étranger en adaptant l'offre de programmes à la demande régionale

Cet objectif s'adresse tant à CFI qu'à Radio France Internationale (RFI), appelés désormais à représenter respectivement « l'image » et « la voix » de la France à l'étranger.

Il consiste à compléter un tronc commun de programmes destiné au monde entier par des éléments de programmation adaptés aux publics spécifiques d'Amérique latine, d'Asie, du Moyen-Orient ou d'Europe.

- **Pour CFI**, cette orientation nouvelle trouvera une première traduction dès le mois prochain grâce au lancement de programmes spécifiques à destination de l'Asie et l'Europe centrale et orientale, des pays du Proche et du Moyen Orient et de l'Asie, de l'Amérique latine. Cet effort sera accentué en 1996 afin que chaque zone reçoive un programme qui lui soit propre.

La diversification de l'offre de programmes se traduit notamment par une intensification des émissions proposées en langue étrangère (anglais, espagnol, arabe), par un accroissement du nombre de programmes doublés ou sous-titrés en langues étrangères, et par la reprise d'images locales.

La nécessité d'adapter son dispositif d'information aux différents publics conduira par ailleurs CFI à le compléter par deux nouveaux produits : un « tout images » international disponible en plusieurs langues, dont le lancement pourrait intervenir au début de l'année 1996 sur l'ensemble du réseau ; un journal présentant le point de vue français sur l'actualité internationale, de fréquence quotidienne, en français et en anglais.

- La « régionalisation du service mondial en français » figurait déjà parmi les objectifs du deuxième plan de développement de **RFI** portant sur la période 1989-1994. A ce jour, les programmes de RFI font l'objet de deux décrochages, l'un en Afrique, **RFI + Afrique** (comportant six heures de programmes en français, une heure en anglais et une heure en portugais), l'autre en Europe, **l'Antenne Europe**, composée de cinq heures de programmes consacrés à la musique et à des bulletins d'information.

¹ soit 102,3 millions de francs imputés sur le budget de la DGRCSST et 9 millions de francs sur celui de la direction de la presse, de l'information et de la communication du ministère des affaires étrangères.

Cet effort sera poursuivi dans le cadre du **troisième plan de développement de RFI (1995-1998)**, formalisé dans un deuxième contrat d'objectifs avec l'Etat, dont la signature devrait intervenir très prochainement.

L'accent sera mis sur le développement de l'Antenne Europe, et sur la mise en place d'un décrochage en Asie, consacré notamment à l'information régionale.

La station continuera par ailleurs à ouvrir des bureaux à l'étranger, en liaison avec d'autres opérateurs audiovisuels, dans les zones où elle ne bénéficie pas de correspondants en nombre suffisant. Des bureaux devraient être prochainement installés à Johannesburg et à Hong-Kong.

En matière de langue étrangère, et conformément aux conclusions formulées par le rapport d'audit élaboré en 1994 par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires étrangères, la priorité sera accordée au renforcement des sections existantes pour que chacune puisse atteindre le seuil minimal d'efficacité, évalué à deux heures de production quotidienne. Au total, les huit sections suivantes bénéficieront des moyens d'accroître d'une heure leur production journalière : espagnole, brésilienne, chinoise, mandarine, vietnamienne, khmère, portugaise et russe.

En 1996, la **subvention** versée par le **ministère des affaires étrangères à RFI** subira une forte régression. Elle s'établira à **385,3 millions de francs** au lieu de 449,3 millions de francs en 1995 (-14,24 %). Toutefois, cette diminution devrait être compensée par l'augmentation escomptée du produit de la redevance, le versement d'une dotation compensatoire des exonérations de redevance (108,4 millions de francs) et l'octroi d'une subvention de 0,8 million de francs correspondant à la contribution du ministère de la coopération au fonctionnement de RFI + Afrique.

3. Constituer des « bouquets » de programmes radiophoniques et télévisuels

La compression numérique va s'accompagner d'une véritable explosion du nombre de programmes diffusés par satellites.

Pour ne pas être totalement marginalisée, la France se doit donc d'offrir une gamme de produits plus diversifiée que celle qu'elle propose actuellement. D'où l'idée de constituer rapidement des « bouquets » de programmes radiophoniques et télévisuels.

De tels bouquets ont d'ores et déjà été constitués, ou sont actuellement en cours d'élaboration. En particulier, Europe MCM, Arte et Canal Horizons ont rejoint la position orbitale occupée par TV5, Euronews et Radio-France sur les satellites Eutelsat 13° Est. Le canal d'Arte devrait être

utilisé d'ici un an environ pour constituer un bouquet avec d'autres chaînes publiques.

En Afrique, MCM, Canal Horizon, TV5, CFI et d'autres chaînes thématiques dont le nombre n'est pas encore définitivement arrêté préparent un bouquet numérique associant également la radio, et qui sera destiné au réseau des micro-ondes notamment. Pour les autres zones, et en particulier l'Asie, des travaux d'approche sont en cours.

4. Rationaliser les structures de l'audiovisuel extérieur par la constitution de trois pôles principaux

Pour accroître la cohérence de l'action radiophonique et télévisuelle extérieure de la France, **le CAEF du 22 avril 1994 a posé le principe d'une restructuration du paysage de l'audiovisuel extérieur autour de trois pôles principaux** : CFI devient l'opérateur dominant en matière télévisuelle, RFI voit son rôle de chef de file de l'action radiophonique extérieure conforté, le pôle de la SOFIRAD est appelé à se tourner davantage vers le secteur privé et à susciter des partenariats avec des entreprises étrangères.

- Cette réforme des structures a trouvé un **commencement d'application en matière télévisuelle avec le rapprochement esquissé entre CFI et TV5**. CFI est entrée dans le capital de TV5 en reprenant les parts (22 %) qu'y détenait la SOFIRAD. Un dispositif permanent de coordination et de réflexion commun aux deux chaînes a été institué et trouve d'ores et déjà un prolongement dans l'instauration d'une collaboration permanente au niveau de la programmation, de la coproduction, de l'information et de la promotion.

L'installation de CFI et de TV5 dans un immeuble commun, prévue au début de l'année 1996, devrait sceller le rapprochement de ces deux opérateurs, et favoriser la réalisation d'économies d'échelle en termes d'équipements techniques, de production et de diffusion.

- **En ce qui concerne les radios**, un protocole d'accord devrait être prochainement signé entre RFI et Radio-France, afin de renforcer les synergies entre les deux opérateurs, notamment en matière de programmation et d'envoi de correspondants à l'étranger.

Par ailleurs, un rapprochement entre RFI et la SOMERA, qui pourrait prendre la forme de la constitution d'un groupe d'intérêt économique (GIE), est actuellement à l'étude.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné, au cours d'une séance tenue le mercredi 15 novembre 1995, le **rapport pour avis de M. James Bordas sur les crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits au projet de loi de finances pour 1996.**

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

M. Philippe Labeyrie a interrogé le rapporteur pour avis sur le nombre d'élèves français scolarisés dans le réseau d'établissements scolaires français à l'étranger.

M. Jacques Legendre, estimant que les crédits consentis en faveur de l'action culturelle et éducative extérieure étaient loin d'être disproportionnés compte tenu de la forte « demande de France » exprimée à l'étranger, s'est élevé contre la facilité qui conduisait, en période de restrictions budgétaires, à annuler prioritairement les moyens correspondants. Il a rejoint le rapporteur pour avis pour souligner les conséquences particulièrement néfastes de l'annulation de projets de coopération engageant la France auprès de ses partenaires étrangers, et a regretté que les retombées, notamment en termes économiques, des crédits de l'action culturelle et scientifique extérieure, soient insuffisamment perçues par les budgétaires.

M. Ivan Renar s'est associé à l'opinion exprimée par M. Jacques Legendre sur ce point, et a fait valoir que des liens de coopération suspendus étaient toujours plus difficiles à renouer.

M. André Maman a souligné que l'effort consenti en faveur du réseau des établissements scolaires français à l'étranger, soit au total 450 écoles reconnues par le ministère de l'éducation nationale, était certes coûteux, mais indispensable dans la mesure où il contribuait à former des élites francophones sur les cinq continents. Il a regretté que les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger soient insuffisants pour faire face à l'ensemble des besoins, et a notamment souligné que de nombreuses écoles n'étaient toujours pas conventionnées, dans l'attente de la définition des « conventions à géométrie variable » annoncée en septembre 1993 par le ministre des affaires étrangères. Les crédits affectés au service des bourses scolaires devraient continuer de croître afin de respecter l'engagement selon lequel aucun enfant de nationalité française ne devait être exclu de l'enseignement français à l'étranger pour des motifs d'ordre financier. La sécurité des élèves justifierait par ailleurs une revalorisation sensible des crédits d'investissement délégués à l'Agence.

M. Jean Delaneau, notant avec intérêt la persistance des sujets de préoccupation depuis la date où il avait cessé d'assumer la fonction occupée aujourd'hui par M. James Bordas, a notamment souligné que l'augmentation des frais de scolarité et la suppression de la liberté de recrutement des enseignants titulaires de l'éducation nationale par les établissements scolaires figuraient parmi les réserves exprimées par la commission des affaires culturelles lors de l'examen de la loi du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Il a par ailleurs craint que l'inflation continue des droits de scolarité versés par les parents d'élève ne conduise à écarter des établissements français des enfants francophones, d'Afrique notamment, dont les parents sont expatriés, aux Etats Unis par exemple.

M. André Egu, évoquant un récent déplacement qu'il avait effectué en Turquie, s'est déclaré heureusement surpris de l'attrait qu'exerçaient les écoles françaises sur les ressortissants de ce pays, et a souligné que les attentes des autorités turques vis à vis de la France, notamment en ce qui concernait la création d'une université franco turque sur le site de Galatasaray, restaient très fortes.

Répondant aux différents intervenants, **M. James Bordas, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- 151.463 élèves étaient scolarisés dans les établissements scolaires français à l'étranger au cours de l'année scolaire 1994-1995, parmi lesquels 59.227 Français, 70.947 enfants de la nationalité du pays d'accueil, et 21.289 enfants originaires de pays tiers.

- un fonds d'aide à la scolarisation des enfants francophones a été institué dans le cadre des actions de coopération multilatérales décidées par les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement francophones.

M. André Maman a alors regretté, qu'à la différence des bourses destinées aux enfants français, attribuées en fonction de critères précis sous le contrôle des consuls généraux et de la commission nationale des bourses, l'octroi des bourses d'aide à la scolarisation des enfants francophones, gérées par l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), ne soit soumis à aucun contrôle.

Puis, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996**, en souhaitant explicitement qu'ils ne soient pas amputés en cours d'exercice.