

N° 72

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi de finances pour 1985,
ADOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

Relations extérieures
RELATIONS CULTURELLES

Par M. Paul ALDUY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Roland Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2367 et annexes, 2365 (annexe n° 35), 2367 (tome III) et in-8° 683.

Sénat : 68 et 69 annexe n° 25 (1984-1985).

Loi de finances. — *Affaires étrangères - Organisations internationales - Radiodiffusion - Relations culturelles, techniques et scientifiques - Relations extérieures.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE I. — LES DONNÉES FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES : LES SERVICES CULTURELS, VICTIME PRIVILÉGIÉE D'UN BUDGET DE PAUVRETE.....	5
A. Premier point : la diminution en francs courants des crédits de la Direction générale des relations culturelles.....	5
B. Deuxième point : des mesures d'économies qui réduiront la quasi-totalité des actions d'un an sur l'autre.....	7
C. Troisième point : des suppressions d'emplois qui illustrent les difficultés de personnels des services culturels.....	9
CHAPITRE II. — VERS UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE LA LANGUE FRANÇAISE?.....	13
La francophonie : un atout menacé.....	13
Section I. — La francophonie : ambitions et réalités.....	16
A. La réforme des institutions de la francophonie.....	16
1. L'émergence douloureuse de la « francophonie nouvelle ».....	16
2. Les nouvelles structures mises en place.....	17
a) Le Comité consultatif de la langue française.....	17
b) Le Commissariat général de la langue française.....	17
c) Le Haut Conseil de la francophonie.....	18
3. Des dispositions institutionnelles qui n'emportent pas l'adhésion....	19
a) Cette réforme aurait dû faire l'objet du plus vaste consensus....	19
b) La suppression du Haut Comité.....	19
c) Les conditions d'une meilleure coordination.....	19
d) Les moyens financiers des nouveaux organismes.....	19
B. La France ne s'est pas dotée des moyens de sa politique francophone...	20
1. Une triple dégradation.....	20
a) Dégradation économique et financière.....	20
b) Dégradation dans le domaine scientifique.....	21
c) Dégradation des comportements politiques.....	21
2. Francophonie et action internationale : une chance à préserver....	21
a) Francophonie et action diplomatique.....	22
b) Francophonie et organisations internationales.....	22
Section II. — Les relais de la francophonie à l'étranger : des paroles aux actes...	24
A. L'action des Alliances françaises et de nos instituts et centres culturels...	24
1. Des Alliances actives, encouragées mais moins subventionnées.....	24
2. Les difficultés accentuées des instituts et centres culturels français à l'étranger.....	26

B. Le système scolaire français à l'étranger : un précieux héritage cerné par les menaces.....	28
1. Un réseau exceptionnel qui doit être préservé.....	28
2. Des difficultés alarmantes.....	29
a) Première difficulté : la redéfinition de la carte scolaire.....	29
b) Deuxième difficulté : la situation des enseignants de nos missions à l'étranger.....	30
c) Troisième difficulté : l'évolution des droits de scolarité.....	31
 CHAPITRE III. — LES BOURSES D'ETUDES ET DE STAGES ACCORDEES PAR LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS.....	 33
A. Le difficile maintien de l'action entreprise.....	33
B. Le bilan des bourses d'études et de stages en 1983.....	35
1. Les bourses d'études.....	35
2. Les bourses de stages.....	36
 CHAPITRE IV. — UNE PRIORITE RELATIVE : LA PLACE DE LA FRANCE DANS LES RESEAUX MONDIAUX DE LA COMMUNICATION.....	 38
A. L'action radiophonique extérieure.....	38
1. Les données proprement budgétaires.....	38
2. L'effort de diffusion des programmes de R.F.I.....	39
3. Une priorité relative dont les perspectives demeurent précaires.....	40
B. La stratégie audiovisuelle extérieure.....	41
1. Satellites de télévision directe et action culturelle extérieure.....	41
2. L'action télévisuelle extérieure.....	43
 CHAPITRE V. — L'ACTION DE LA FRANCE EN MATIERE DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES.....	 46
A. L'évolution des participations françaises aux organisations internationales.....	46
1. Les contributions obligatoires.....	46
2. Les contributions bénévoles.....	47
B. La crise de l'UNESCO.....	49
1. Le retrait américain : une décision mûrement réfléchie.....	49
2. Des conséquences qui risquent de s'avérer désastreuses pour l'organisation.....	51
3. La position française et les commentaires de votre Rapporteur.....	52
 CHAPITRE VI. — LES ACTIONS EN FAVEUR DES FRANÇAIS A L'ETRANGER EN DIFFICULTE.....	 54
A. Les Français victimes de la situation politique dans un pays étranger.....	54
B. L'assistance aux Français incarcérés à l'étranger.....	55
C. L'aide aux handicapés à l'étranger.....	56
D. Le rapatriement des Français à l'étranger dépourvus de ressources.....	57
 LES CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS ET DE LA COMMISSION.....	 58

Mesdames, Messieurs,

Ayant, pour la première année, l'honneur et la charge de dresser le bilan de l'action culturelle extérieure de la France au cours de l'année écoulée et d'examiner ses perspectives pour 1985 dans le cadre du projet de loi de finances, le premier mot de votre Rapporteur sera pour rendre ici hommage au travail de qualité accompli pendant des années, à cette place, par notre collègue M. Francis Palmero en tant que Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense.

Fidèle à l'excellente pratique qu'il avait instaurée, il a paru souhaitable de saisir, cette année encore, l'occasion de l'examen des crédits de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) — qui représentent, bon an mal an, entre 30 et 40 % du budget de la section I du ministère des Relations extérieures (services diplomatiques et généraux) — pour tenter d'envisager, à travers quelques exemples révélateurs de la politique suivie, l'ensemble des actions qui relèvent de la politique culturelle extérieure de la France.

Le présent avis tentera ainsi de répondre à trois séries de questions :

— Dans le cadre du budget extrêmement rigoureux imposé au Quai d'Orsay pour 1984 — moins de 2 % de progression en francs courants —, ce qui en fait l'un des ministères les plus déshérités dans le budget de l'Etat, quelles ont été *les économies imposées* plus particulièrement à *nos services culturels* (chapitre I) ?

— L'examen de la *politique de la langue française* nous conduira ensuite (chapitre II) à nous interroger sur la réalité de la francophonie aujourd'hui, au lendemain de la réforme de ses institutions, et sur les relais de la francophonie à l'étranger : établissements scolaires, Alliances françaises, instituts et centres culturels.

— Puis, nous nous interrogerons sur *les conséquences prévisibles des restrictions budgétaires* sur un ensemble d'autres actions menées

par le Département en matière de politique culturelle extérieure, qu'il s'agisse de l'action audiovisuelle à l'étranger ou des bourses accordées par le Gouvernement français (chapitres III et IV).

Ce sera enfin l'occasion d'envisager, comme à l'accoutumée, en marge de notre action strictement culturelle, deux sujets auxquels la Commission sénatoriale des Affaires étrangères montre chaque année, à l'occasion de ce budget, l'intérêt qu'elle y attache : l'effort en matière de contributions internationales et les actions entreprises en faveur de nos compatriotes en difficulté à l'étranger (chapitres V et VI).

* * *

CHAPITRE I

LES DONNEES FINANCIERES ET ADMINISTRATIVES : LES SERVICES CULTURELS, VICTIME PRIVILEGIEE D'UN BUDGET DE PAUVRETE

Le budget qui nous est proposé pour le ministère des Relations extérieures en 1985 fait peser l'essentiel de l'effort, rendu nécessaire par son extrême rigueur, sur les services culturels.

Trois points méritent ici d'être particulièrement soulignés :

— élaborés sur la base d'un dollar à 8,38 francs, les crédits de la Direction générale des relations culturelles diminuent en francs courants :

— la répartition des crédits fait apparaître une réduction de la quasi-totalité des actions d'un an sur l'autre, et les mesures d'économies décidées frappent aussi bien les moyens des services (titre III) que les interventions publiques (titre IV) ;

— enfin, les suppressions d'emplois touchant les services culturels mettent en lumière les difficultés de personnels auxquelles sont confrontés les services culturels.

*
* *

A. Premier point, donc : la diminution en francs courants des crédits de la Direction générale des relations culturelles.

Les crédits relevant de l'action « Relations culturelles avec l'étranger » s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 1985 à 3 198 302 610 millions de francs soit 34,41 % du budget de la section I du ministère des Relations extérieures.

Le tableau suivant illustre de façon éloquentة la diminution des moyens d'actions de nos services culturels depuis 1981 :

	Budget de la DGRCSST	Budget du ministère (Section I)	(%)
1981	2 527,96	5 972,352	42,32
1982	2 959,26	7 188,901	41,16
1983	3 009,09	7 847,732	38,34
1984	3 286,468	9 119,022	36,03
1985	3 198,302	9 295,336	34,41

(en millions de francs)

Ces données appellent deux observations :

même si l'on tient compte de la redistribution des compétences budgétaires intervenue en 1982 entre la D.G.R.C.S.T. et les services de la coopération, l'évolution de la part des relations culturelles dans le budget du Quai d'Orsay régresse de façon ininterrompue : 42,3 %, 41,2 %, 38,3 %, 36 % et 34,4 % en 1985 ;

qui plus est, et pour la première fois, le budget de la direction générale sera l'an prochain réduit d'un an sur l'autre *en francs courants*, passant de 3 290 millions en 1984 à 3 200 millions en 1985.

Un seul élément vient quelque peu nuancer ce constat : il s'agit du transfert au budget du ministère de l'Economie et des Finances d'une partie — à hauteur de 54 millions de francs — de la subvention versée par le ministère des Relations extérieures à Radio France Internationale, ce qui accentue, en apparence, la régression des crédits consacrés à l'action culturelle.

Mais cette amputation budgétaire sera encore aggravée, en pratique, par les conditions d'élaboration du budget, évalué *sur la base d'un dollar à 8,38 F*. Sans revenir sur l'origine de cette sous-évaluation financière — excellentement examinée par notre collègue M. Claude Mont dans son avis général sur les services diplomatiques et généraux —, il faut rappeler ici d'un mot le déplorable enchaînement que cette situation entraîne :

s'appliquant à un ministère qui effectue 56 % de ses dépenses en devises et la proportion est naturellement encore plus forte pour les services culturels —, ces sous-évaluations financières risquent d'ôter une part de leur signification aux données budgétaires inscrites dans le projet de loi de finances ;

cette situation, d'autre part, a imposé au Gouvernement de mettre sur pied des mécanismes correcteurs mauvais dans leur principe car ils confirment l'absence de crédibilité des données budgétaires de base , partiels dans leurs effets c'est ainsi que les incidences des mouvements monétaires sur les rémunérations ne sont prises en compte que sur une fraction de 85 % , et tardifs dans leur mise en œuvre puisque les pertes financières subies au cours d'une année donnée ne sont en fait compensées, pour partie, que près d'un an plus tard.

C'est ainsi, en tout cas, que le projet de budget du Quai d'Orsay pour 1985 comporte 192 millions de francs de mesures nouvelles destinées à compenser la décote du franc sur les marchés monétaires. Les relations culturelles avec l'étranger doivent, pour leur part, en recevoir plus de 90 millions, ainsi répartis :

40 millions de francs au titre des rémunérations des services à l'étranger;

14 millions de francs au titre des moyens de fonctionnement de la D.G.R.C.S.T.;

enfin, près de 37 millions de francs au titre de ses moyens d'intervention dont près de la moitié sont, du reste, destinés à des ajustements de traitements.



B. Deuxième point : des mesures d'économies qui réduiront la quasi-totalité des actions d'un an sur l'autre

Dans le cadre de ce budget en régression qui fait porter la plus lourde charge sur nos services culturels, la répartition des crédits affectés aux relations culturelles avec l'étranger souligne que les mesures d'économies décidées frappent aussi bien les moyens des services que les interventions publiques.

Au total, et sans tenir compte des ajustements liés en particulier aux mesures d'effet-change, *les mesures d'économies* demandées à la direction générale des relations culturelles s'élèveront en 1985 à *218 millions de francs*.

- Au titre III, *les moyens des services*, largement incompressibles, voient leurs dotations réduites de 77 millions de francs. Nous reviendrons ci-dessous à l'occasion de l'examen des questions de personnels, sur la mesure de suppression, extrêmement inquiétante, de 88 emplois budgétaires à la direction générale, au moment où la plupart de nos services culturels souffrent d'un manque de personnel. Ces suppressions représentent, au chapitre 31-11, près de 34 millions d'économies par rapport à 1984.

Pour le reste, les mesures d'économies essentielles prévues au titre III se traduisent d'une part par une réduction de plus d'un million de francs des crédits consacrés par la direction générale aux loyers à l'étranger, d'autre part, par une réduction très importante, de plus de 33 millions, de la subvention accordée par l'Etat à l'OUCEFA. Cette réduction de pres d'un quart (22 %) des moyens de cet Office universitaire culturel français en Algérie, né des accords d'Evian, pouvait sans doute être envisagée dans son principe, compte tenu de la situation très particulière - aujourd'hui moins justifiée - de cet organisme. Mais votre Rapporteur ne peut que déplorer l'aspect par trop brutal des décisions prises, qui risquent de se traduire localement par de sérieuses difficultés.

— Les économies affectant le *budget d'interventions publiques* de la direction générale (titre IV) sont encore plus fortes et doivent atteindre 140 millions de francs.

Trois séries de mesures méritent d'être ici soulignées.

- En ce qui concerne *l'enseignement français à l'étranger et les échanges linguistiques*, les économies à réaliser au chapitre 42-26 (60 millions) conduiront la direction du Français à réduire le montant des sommes allouées à nos missions d'enseignement au Maroc et en Tunisie et à réduire le programme d'échanges d'enseignants avec nos partenaires.

Là encore, ces mesures d'économies auront des conséquences au plan des personnels en particulier par la transformation de 80 emplois non budgétaires en postes d'enseignants recrutés localement, et surtout par la suppression de 86 emplois d'attachés linguistiques à l'étranger.

• Au titre des *échanges culturels* (chapitre 42-27), la réduction de près de 50 millions des crédits de la D.G.R.C.S.T. la conduira en particulier :

— à reconduire en francs courants et donc à réduire en fait les subventions accordées aux centres et instituts culturels, principalement en Europe occidentale;

— à diminuer nos échanges artistiques avec un certain nombre de pays — tels que l'Albanie, l'Indonésie, Malte et Chypre, ainsi que le soutien apporté par la direction générale à des associations chargées de la diffusion du livre;

— enfin à réduire les actions traditionnelles auprès des postes diplomatiques dans le domaine de la communication (diffusion cinématographique, animation audiovisuelle).

• Enfin, les économies devant être réalisées au titre de la *coopération scientifique* (chapitre 42-28), à hauteur de près de 30 millions de francs, impliqueront aussi bien une diminution des enveloppes consacrées aux programmes sectoriels (sciences humaines, sciences exactes...), qu'une réduction de l'ensemble des programmes par pays. Les seuls pays épargnés seraient : en Asie, la Chine, l'Indonésie, l'Inde et Singapour; en Amérique : le Québec; et en Europe de l'Est : la Pologne et la Hongrie.

Votre Rapporteur tient ici à marquer singulièrement l'insuffisance de l'effort accompli vers de nombreux pays d'Amérique latine qui, à l'exemple de la Colombie, ont rendu le français obligatoire dans l'enseignement secondaire et s'avèrent ainsi particulièrement ouverts à l'action culturelle de la France.

Mais le plus inquiétant, dans le présent budget, réside sans doute dans les compressions d'effectifs qu'il prévoit.

*
* *

C. Troisième point : des suppressions d'emplois qui illustrent les difficultés de personnels des services culturels

Il va sans dire, dans le contexte de rigueur que traduit le budget, qu'aucune création nette d'emploi n'est prévue en loi de finances initiale pour 1985 à la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, quelle que puisse en être la nécessité dans de nombreux cas.

Mais, surtout, sur les 121 emplois budgétaires supprimés en 1985 pour l'ensemble de la section I du ministère des Relations extérieures, au titre de la réduction voulue par le Gouvernement de 1 % des effectifs de la fonction publique, 88 sont supprimés, au titre III, à la D.G.R.C.S.T. C'est dire que l'action culturelle à l'extérieur doit assumer, à elle seule, près des trois quarts de l'effort de rigueur imposé au département.

Ces 88 suppressions de postes budgétaires se répartissent ainsi :

d'une part, 78 emplois de chargés d'enseignement (article 30 du chapitre 31-11) :

d'autre part, 10 emplois de chargés de mission dans les services culturels (article 20 du chapitre 31-11), « gelés » dès 1984 conformément aux instructions du secrétariat d'Etat au Budget remplacement de 3 fonctionnaires partant en retraite ou démissionnant par 2 nouveaux agents seulement, et supprimés au budget de 1985.

Si la répartition exacte des 78 nouvelles suppressions n'est pas encore connue, elle répond pour l'essentiel au puissant « dégraissage » des effectifs décidé dans nos établissements d'enseignement au Maghreb Algérie, Maroc et Tunisie. Elle correspond d'autre part, pour les instituts et centres culturels, à une volonté de redéploiement des emplois des pays riches à marché culturel solvable - notamment européens - vers les pays en voie de développement.

Mais le bilan en personnels est, en réalité, plus lourd encore pour la direction générale des relations culturelles que ce qui apparaît à la lecture du « bleu budgétaire ». Il faut en effet ajouter aux suppressions précédentes de postes budgétaires au titre III, *la disparition, au titre IV de 86 emplois d'attachés linguistiques à l'étranger*. Cette disposition correspond à la volonté, en matière d'échanges linguistiques, de préserver, coûte que coûte, les moyens d'intervention, quitte à accepter pour respecter les consignes d'économies, une compression des effectifs. Elle se traduit par la remise à la disposition du ministère de l'Education nationale d'enseignants qui avaient été détachés auprès de la direction générale des relations culturelles.

C'est dire aussi qu'au total les effectifs réels du ministère diminueront en 1985 de plus de 200 personnes et que, sur cet ensemble, ce sont 174 collaborateurs de moins que compteront l'an prochain nos services culturels.

Enfin, *trois remarques* viennent compléter ce bilan des mesures prises pour 1985 en matière de personnels. Il s'agit d'abord de la titularisation de 25 *contractuels* de catégorie C, conformément à la politique générale de titularisation suivie par le gouvernement mais qui a pris un retard sensible en 1984 et ne touche encore que moins de la moitié des seuls personnels des catégories C et D.

Il faut encore évoquer les *transformations d'emplois* : huit emplois de chargés d'enseignement à l'étranger sont supprimés en contrepartie de la création de huit postes de contractuels à l'administration centrale. Cette mesure vise notamment à régulariser la situation de certains agents de la D.G.R.C.S.T. rémunérés jusqu'ici par des associations subventionnées par le ministère et qui seront contractualisés dans les conditions prévues par le statut de la fonction publique, portant remède à une situation dénoncée par la Cour des comptes elle-même.

Un mot, enfin, sur la *transformation*, au titre IV de la direction générale, de 80 emplois en postes de recrutement local. Rappelons ici qu'au sein du ministère des Relations extérieures, les agents français recrutés localement par les établissements culturels, de recherche et d'enseignement à l'étranger, constituent une catégorie de personnel caractérisée par une très grande diversité, qui provient tout à la fois : de la variété des établissements employeurs (établissements sous la tutelle directe du ministère des Relations extérieures ou simplement aidés par ce dernier); de l'hétérogénéité des situations administratives des agents (agents titulaires d'une administration en détachement, agents non titulaires); de la diversité du mode de recrutement, des conditions de travail (agents recrutés avec ou sans contrat de travail, mensualisés ou non, travaillant à temps plein ou partiel), mais aussi de la diversité du mode de rémunération, variable selon les conditions locales.

Là encore, même si le ministère souhaite améliorer la situation des recrutés locaux en particulier par une pratique de contractualisation accentuée, votre Rapporteur estime que, si le recours en nombre limité de tels personnels est souhaitable, une politique systématique de développement du recours aux recrutés locaux constituerait au contraire pour le département une facilité dangereuse.

Telles sont les principales remarques d'ordre strictement budgétaire que votre Rapporteur souhaitait faire observer dans la première partie de cet avis.

Il va de soi qu'en tant que telles elles ne sauraient être approuvées : gérer la pénurie est un exercice auquel nos services culturels sont habitués : il ne les surprendra pas davantage d'être, une fois de plus, le bouc-émissaire de la rigueur ; mais il est un point au-delà duquel leur existence même serait remise en cause par l'insuffisance de leurs moyens. Nous n'en sommes sans doute pas là ; mais le projet de budget de pauvreté qui est soumis au Parlement pour 1985 nous en rapproche dangereusement. Votre Rapporteur souhaite que le Sénat ne suive pas le Gouvernement sur cette voie.

Néanmoins, comme à l'accoutumée, le Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense, laissant à la Commission des Finances le soin d'affiner l'analyse proprement financière, souhaite saisir l'occasion du présent débat pour examiner la politique suivie par le Gouvernement dans divers domaines de l'action culturelle extérieure de la France. Encore conviendra-t-il de garder, à tout moment, pour chaque action envisagée, présente à l'esprit la pénurie de moyens à laquelle les services culturels concernés seront confrontés en 1985.

Bref, la distance n'a sans doute jamais été plus grande entre les ambitions affichées et la réalité économique, entre le discours politique et la pratique quotidienne. La politique suivie en matière de francophonie est à ce titre tristement révélatrice.



CHAPITRE II

VERS UNE VERITABLE POLITIQUE DE LA LANGUE FRANCAISE ?

La francophonie : un atout menacé.

La francophonie demeure à l'évidence pour la France *un atout de première importance*, aussi bien par le nombre, toujours difficile à déterminer, de francophones réels ou potentiels — 102 millions en 1980 (cf. tableau ci-dessous) et, sans doute, 166 en l'an 2000 — que par sa diversité géographique et humaine.

LFS FRANCOPHONES EN 1980 (1)

a) Pays où le français est la langue maternelle de la très grande majorité de la population : France	soit :	53 507 500
ou de la très grande majorité de la population de certaines régions : Belgique, Monaco, Suisse et Canada	soit :	15 028 900
b) Pays où le français n'est pas la langue maternelle mais une langue d'usage parlée par la grande majorité de la population : Luxembourg, Départements et Territoires d'outre-mer, et Vanuatu	soit :	1 987 400
c) Pays où l'enseignement est dispensé en totalité ou en très grande partie en français, mais où cette langue n'est pas maternelle : Afrique francophone, Madagascar et Haïti	soit :	15 409 100
d) Pays où le français est la langue de scolarisation d'une partie de la population : Liban	soit :	1 060 000
e) Pays où le français est langue véhiculaire pour l'enseignement de certaines matières ou introduit en tant que langue étrangère dès le primaire : Maghreb, île Maurice et Seychelles	soit :	13 004 100
f) Pays où existe une communauté francophone importante : États-Unis	soit :	1 992 000
Total des francophones en 1980 :		101 989 000

(1) Source : « Un milliard de latins en l'an 2000 », sous la direction de Philippe Rossillon. Éd. l'Harmattan/Union latine.

Contrairement à une idée reçue, la langue française et le bloc francophone résistent efficacement à l'extension de l'anglais. On estime que d'ici la fin du siècle la langue française progressera plus vite qu'aucune autre langue indo-européenne. *Des percées particulièrement significatives* peuvent même être constatées : les cas de l'Afrique de l'Ouest anglophone, au contact d'une vaste zone d'expression française, et de nombreux pays d'Amérique latine, où se fait le plus fortement sentir le besoin d'un contrepoids à l'anglo-américain, sont parmi les plus révélateurs.

Mais ces succès ponctuels ne sauraient dissimuler *la généralisation des menaces*. L'une des préoccupations majeures provient de la régression de notre langue dans des secteurs clés, tels que la recherche scientifique ou les communications internationales : il est indispensable d'effacer l'image passéiste du français dans *la diffusion des sciences et des techniques avancées* comme dans la communication internationale. Ainsi, alors même que les scientifiques français se situent souvent parmi les premiers au monde, alors que près de 75 % des scientifiques, tous pays confondus, connaissent le français — 90 % pour l'anglais —, il faut constater que, sur plus de 450 000 articles scientifiques recensés en 1981, 68 % étaient écrits en anglais et 8 % en français... Comment dès lors s'étonner que l'image de la langue française soit moins attrayante et qu'elle paraisse moins ouverte au monde moderne à des pays à la recherche d'une langue de rang universel. Et, pour prendre un seul exemple de la vie quotidienne, lequel d'entre nous n'a pas constaté, parfois même sur des compagnies françaises, le quasi-monopole exercé par l'anglo-américain dans les *transports internationaux* ?

Il est sans doute inutile de multiplier les exemples. Mais combien paraît lointaine l'époque où, il y a près de deux siècles, l'Académie de Berlin couronnait Rivarol et Schwab pour leurs travaux sur l'universalité du français !

*
* *

Face à cette situation, l'année écoulée a été marquée, dans le domaine de la politique linguistique, afin de promouvoir le rayonnement du français dans le monde, par la mise en œuvre, non sans mal, des nouvelles institutions de la francophonie décidées en 1983.

Mais, si votre Rapporteur apprécie que soit ainsi marquée l'importance attachée par les pouvoirs publics à la francophonie, les mesures prises n'emportent pas pour autant l'adhésion. Quelques exemples de recul du français sur la scène internationale soulignent

pourtant l'ampleur du travail à accomplir. Encore faudrait-il que la France se dote, au-delà des structures, des moyens concrets des ambitions affichées. Or, tout indique que notre pays ne disposera guère plus en 1985 qu'au cours des années précédentes des moyens de sa politique francophone.

Certes, la France dispose à l'étranger de précieux relais pour la francophonie. Le système scolaire français à l'étranger, l'Alliance française, nos instituts et nos centres culturels constituent encore un réseau unique au monde. Il doit pourtant lui aussi, pour conserver et accroître son efficacité, être constamment modernisé et doté des moyens indispensables à sa mission. Les mesures prévues pour 1985 n'apportent pas les apaisements nécessaires aux nombreuses inquiétudes qui se sont manifestées depuis un an, qu'il s'agisse de la réduction des dotations, voire les fermetures concernant nos instituts et centres culturels, accroissant les distorsions avec les Alliances françaises, ou de la redéfinition de la carte scolaire pour les établissements d'enseignement français à l'étranger.

*
* *

Section I. — La francophonie : ambitions et réalités

A. La réforme des institutions de la francophonie

1. L'émergence douloureuse de la « francophonie nouvelle »

Notre collègue M. Francis Palmero avait noté, ici même, il y a un an, comment la réorganisation des structures de la francophonie, projetée dès les débuts du septennat en 1981, avait été reportée à plusieurs reprises pour être finalement annoncée dans la plus grande discrétion, au cours de l'été, à l'issue du Conseil des ministres du 24 août 1983.

Mais cet accouchement, déjà si long et si pénible, des institutions de la « francophonie nouvelle » n'était pas pour autant achevé : il fallut encore plus de sept mois de conflits d'intérêts, de querelles intestines et d'âpres discussions pour parvenir à la publication des décrets projetés, que les questions de personnes et les guerres de bureaux avaient bien failli vider de leur substance.

Ce n'est ainsi que le 9 février 1984 que furent signés par le Premier ministre d'alors et par six autres membres du gouvernement les décrets créant respectivement le Commissariat général de la langue française et le Comité consultatif de la langue française.

Ce ne fut ensuite que par un dernier décret du 12 mars 1984 qu'était créé le Haut conseil de la francophonie, institué sous la présidence du Chef de l'Etat lui-même.

Nous voici donc enfin à même de décrire précisément et de juger sur pièces ces nouvelles institutions.

2. Les nouvelles structures mises en place

a) *Le Comité consultatif de la langue française* est institué auprès du Premier ministre. Il a pour mission *d'étudier*, dans le cadre des orientations définies par le Président de la République et le gouvernement, l'ensemble des questions relatives à la diffusion du français, à la francophonie et à la politique de la France vis-à-vis des langues étrangères. Il fait des propositions et des recommandations en ce sens et donne son *avis* sur les questions dont il est saisi par le Premier ministre.

Le Comité consultatif comprend de 19 à 23 membres nommés pour trois ans en raison, dit le décret institutif, « de leur compétence ou des services rendus à la diffusion et au bon usage de la langue française ». Il est présidé par le Premier ministre ou, en son absence, par un vice-président désigné en son sein par le Premier ministre.

Relevons enfin que le secrétariat du Comité est confié au Commissariat général et qu'il se réunit au moins deux fois par an.

Bref, et sans aller plus avant dans le détail, le Comité, dépourvu de tout pouvoir de décision, est conçu pour devenir, s'il est réellement actif, une sorte de laboratoire d'idées en matière linguistique à la disposition du gouvernement.

b) Seconde structure nouvelle, *le Commissariat général de la langue française* a pour mission essentielle la *coordination* — très nécessaire — des multiples actions entreprises en matière de francophonie. Il anime à cette fin l'action des administrations et des organismes, qu'ils soient publics ou privés, qui participent à la diffusion et à la défense de la langue française.

Le commissaire général est obligatoirement consulté sur la définition de la politique et le financement des actions menées par les différents départements ministériels et qui tendent à la diffusion et à la défense de la langue française. Il est chargé de mettre en œuvre toutes les actions visant à assurer cette diffusion et cette défense. Pour l'exercice de ces missions, le ministre des relations extérieures met à sa disposition, en tant que de besoin, le service des affaires francophones de la direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques, tandis que la mission interministérielle de l'information scientifique et technique (MIDIST) lui apporte également son concours.

Notons enfin que le commissaire général de la langue française présente chaque année un rapport d'activité public, et que les crédits nécessaires au Commissariat général sont inscrits au budget du Premier ministre.

Ainsi en charge de coordonner, en France comme à l'étranger, l'action menée en matière de francophonie, le Commissariat général, héritier direct de l'ancien Haut comité, a, semble-t-il, vocation à être le véritable acteur de la politique de la France en faveur de la langue française. Il lui appartiendra en particulier — tâches ô combien nécessaires — d'opérer le tri et l'harmonisation indispensables dans la multitude des associations et organisations francophones, et de veiller dans toutes les administrations concernées à l'utilisation des diverses dotations destinées aux affaires francophones.

c) Enfin, clé de voûte des nouvelles institutions de la francophonie, *le Haut Conseil de la francophonie* a été institué sous la présidence du Chef de l'Etat lui-même.

Véritable comité des « sages », le Haut Conseil a pour mission générale de préciser le rôle de la francophonie dans le monde moderne; il lui appartient ainsi de définir les grands principes de la politique suivie en la matière, en France et dans les autres pays francophones.

Directement rattaché au Président de la République qui en assure la présidence de droit et en désigne les membres, le Haut Conseil doit refléter par sa composition, française et étrangère, les diverses composantes de l'aire francophone, de l'Afrique noire au Québec en passant par le Maghreb et le Proche-Orient. C'est ce qu'illustre la nomination de M. Léopold Sedar Senghor, académicien français et ancien Chef de l'Etat sénégalais, comme vice-président du Haut Conseil.

Ainsi se trouvent tout à la fois soulignés l'attachement personnel marqué par le Président de la République à la politique francophone et la vocation universelle de la langue française; nous relèverons enfin que le Haut Conseil doit présenter chaque année un rapport sur l'état de la francophonie et que les crédits nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget du ministère des relations extérieures.

Telles sont, brièvement décrites, les trois nouvelles institutions dont la France s'est dotée pour relancer notre action en matière de francophonie. Cette restructuration suggère à votre Rapporteur quelques réflexions.

3. Des dispositions institutionnelles qui n'emportent pas l'adhésion

Si les dispositions prises ne touchent qu'aux structures, lesquelles ne sauraient constituer à elles seules une politique, ces mesures institutionnelles n'en suscitent pas moins, en l'état, diverses inquiétudes.

a) Premier point : cette réforme structurelle, destinée à doter notre pays des moyens d'une véritable politique de la francophonie, aurait pu, aurait dû, s'agissant d'une grande cause nationale, faire *l'objet du plus vaste consensus*. Le moins que l'on puisse dire est que les innombrables difficultés qui ont caractérisé la mise en place des nouvelles institutions laissent bien mal augurer de l'émergence d'un tel accord.

b) Second point : *la suppression du Haut Comité de la langue française*, créé en 1966 sous l'autorité du Général de Gaulle, doit-elle être considérée comme un progrès ? L'action du Haut Comité appelait sans doute des améliorations et un renforcement conséquent de ses moyens. Mais c'est avant tout dans la coordination des multiples actions ponctuelles entreprises que les plus grands progrès restaient à accomplir ; et, sur ce plan, la création de trois nouvelles structures ne risque-t-elle pas plus d'accroître la dispersion des initiatives que de favoriser leur coordination ?

c) Précisément — c'est un troisième point —, ces nouvelles structures ne paraissent pas créer *les conditions d'une meilleure coordination* des actions conduites en faveur de la langue française : quelle est, en particulier, la justification du Comité consultatif institué auprès du Premier ministre, aux côtés du Commissariat général lui aussi placé auprès du Chef du Gouvernement ? N'est-il pas quelque peu surprenant, du point de vue de l'harmonisation des initiatives, de prévoir le dépôt de deux rapports annuels, l'un au titre du Haut Conseil de la francophonie, l'autre au nom du commissaire général de la langue française ? Enfin, au plan financier, agit-on véritablement dans le sens du regroupement des initiatives et de la clarté en inscrivant les crédits du Haut Conseil au budget du ministère des Relations extérieures alors que ceux du Commissariat général et du Comité consultatif sont rattachés aux services du Premier ministre ?

d) Quatrième interrogation, sans doute la plus importante : *les moyens financiers accordés aux nouveaux organismes* sont-ils à la hauteur des ambitions qui leur sont assignées ? Ce n'est à l'évidence

pas le cas. La situation du Haut Commissariat est de ce point de vue malheureusement révélatrice : pour remplir sa vaste mission, le nouvel organisme central de la francophonie ne dispose en 1984, en tout et pour tout, que de 5 millions de francs, dont 3 millions pour les interventions... Et si ces crédits doivent très sensiblement augmenter en 1985, force est à votre Rapporteur de constater que cet accroissement des moyens financiers proviendra du « rapatriement » — sans doute bénéfique — entre les mains du Haut Commissariat de dotations dépendant jusque-là d'autres organismes ayant des attributions en matière de francophonie, mais non d'une augmentation véritable des moyens mis à la disposition des actions en faveur de la langue française.

Bref, quelles que soient les ambitions affichées et les institutions mises en place, la France ne s'est pas véritablement donné les moyens de sa politique francophone.

* * *

B. La France ne s'est pas dotée des moyens de sa politique francophone

1° Un triple dégradation

Les mesures institutionnelles et les discours des autorités françaises ne paraissent pas, aux yeux de votre Rapporteur, adaptés aux circonstances. Pire, l'action menée paraît conforter et accentuer la régression du fait d'une triple dégradation :

a) *Dégradation économique et financière* tout d'abord : la place de la France dans le monde, et singulièrement celle de la langue française, dépend évidemment aussi du poids économique de notre pays, de son dynamisme commercial et de sa solidité financière. C'est, à n'en pas douter, une condition *sine qua non* pour que le français soit perçu par nos partenaires comme une langue d'avenir, utile dans le monde moderne. Comme le soulignait à juste titre le « projet culturel extérieur de la France » approuvé par le Gouvernement en octobre 1983 « c'est la puissance économique qui entraîne l'expansion linguistique ». On ne saurait mieux dire.

Dès lors, comment ne pas rester sceptique devant les professions de foi francophones des autorités officielles, au moment où les statistiques du chômage continuent à s'accroître — 2 324 000 en juin 1984 —, où notre commerce extérieur demeure déficitaire, et où le dollar s'échange contre environ 9 francs.

b) *Dégradation dans le domaine scientifique*, ensuite, dans la mesure où la régression de l'emploi du français par les chercheurs, notamment pour les sciences exactes, se confirme d'année en année. Les recommandations périodiques des autorités ministérielles — avant comme après 1981 d'ailleurs — ne changent rien à la clarté du constat : l'anglais, omniprésent, est dans un nombre croissant de disciplines dominant. Là encore, seule une France dynamique dans le domaine de la recherche et occupant le premier rang dans celui des techniques de pointe serait à même d'inverser la tendance.

c) *Dégradation, enfin, des comportements politiques eux-mêmes*, même lorsque les discours officiels continuent à résonner de professions de foi francophones. Votre Rapporteur tient ici à se garder de tout propos polémique, *a fortiori* de toute attaque personnelle. Qu'il lui soit cependant permis de dire ici simplement son sentiment de tristesse lorsque le ministre français des Relations extérieures tient des conférences de presse en anglais, ou lorsqu'on rapporte que des représentants français se parlent entre eux dans une langue étrangère au sein d'une organisation internationale. Votre Rapporteur est prêt à s'associer à tous les brevets de bonne possession de la langue de Shakespeare décernés, de-ci de-là, au chef de la diplomatie française ; il préférerait cependant voir glorifier son usage du français. Les ambitions affichées et les discours prononcés en faveur de la francophonie retrouveraient alors toute leur crédibilité.

Cela est d'autant plus vrai que le ministère des Relations extérieures a un rôle tout particulier à jouer pour employer et préserver la chance que lui confère la francophonie pour mener à bien l'action internationale du pays.

2° Francophonie et action internationale : une chance à préserver

Votre Rapporteur voudrait enfin, dans le cadre de ce rapport pour avis, s'arrêter quelques instants pour préciser l'outil exceptionnel que représente la francophonie pour la conduite de l'action diplomatique de la France et singulièrement sa place dans les organisations internationales.

a) *Francophonie et action diplomatique*

L'atout que représente la francophonie pour l'action extérieure de notre pays doit être apprécié à sa juste valeur et préservé coûte que coûte. Il faut, pour ce faire, écarter d'un même mouvement les critiques évoquant un cartiérisme désuet pour déplorer que la France consacre à la francophonie des sommes qui trouveraient chez elle un meilleur emploi, et celles qui décèlent dans toute action en faveur de la francophonie une ingérence teintée de néo-colonialisme. C'est l'intérêt de la France et c'est l'intérêt des pays aidés, surtout des plus défavorisés, que de conserver à la langue française sa place dans le monde et d'y consacrer les moyens nécessaires.

Si l'ensemble francophone ne constitue évidemment pas un bloc homogène soutenant constamment la politique française, la francophonie n'en offre pas moins à notre diplomatie de précieux avantages.

La francophonie constitue dans les relations politiques tout à la fois *un relais, un renfort, parfois même un substitut de notre action diplomatique*. Elle assure à la France dans le monde un capital de sympathie dont les effets quotidiens ne doivent pas être mésestimés. L'influence de la France sur le continent africain, son rôle dans le dialogue Nord-Sud, ses initiatives au Liban et dans l'ensemble de la région méditerranéenne constituent autant d'illustrations de l'efficacité des liens que la francophonie permet de tisser sur la scène internationale.

Ainsi, l'accueil en France, chaque année, de 120 000 étudiants étrangers, pour ne prendre que cet exemple, est-il doublement favorable aux intérêts français en formant de futurs responsables francophones plus souvent enclins à partager les positions de notre pays et en débouchant parfois à terme, sur le plan économique et commercial, sur l'achat de matériel français et sur l'appel à des entreprises françaises.

b) *Francophonie et organisations internationales*

Dans les organisations internationales aussi, la place privilégiée du français constitue un précieux héritage. Si les statuts de la grande majorité des organisations internationales consacrent le français comme langue officielle et langue de travail, cette place éminente pourrait demeurer lettre morte sans la francophonie.

Ainsi, dans le cadre des *Nations-Unies*, et malgré l'existence de six langues officielles, l'anglais et le français constituent les deux seules langues de travail du secrétariat international; et le français y reste largement utilisé: ainsi, en 1980, lors de la XXXV^e session de l'Assemblée générale, 35 interventions sur 144 ont été prononcées en français — pour 61 en anglais. Mais, si la situation demeure favorable dans les organes délibérants, elle se détériore dans les instances administratives: près de 88 % des documents émanant du secrétariat général des Nations-Unies sont rédigés en anglais, la mise à disposition des documents traduits en français étant souvent beaucoup plus tardive.

Il apparaît donc essentiel que la France prenne conscience de l'importance qui s'attache à assurer, à maintenir et à *conforter la place du français* dans toutes les organisations internationales auxquelles elle participe. Des mesures doivent être prises pour réaffirmer la place de la langue française au sein de ces organisations, tout particulièrement pour celles d'entre elles qui — comme l'UNESCO — ont leur siège en France. Mais de telles actions, pour être efficaces, doivent émaner conjointement de l'ensemble des pays francophones. Ces initiatives peuvent aller de l'encouragement à l'activité de groupes de soutien à la langue française — comme aux Nations-Unies à Genève —, au soutien aux associations de fonctionnaires francophones, et à la mise en œuvre d'une véritable politique de la fonction publique internationale. Ces initiatives — et bien d'autres — doivent enfin pouvoir s'appuyer sur une meilleure intégration des organisations internationales dans la conception générale de l'action extérieure de la France. Le succès est peut-être à ce prix tant les organisations internationales, dont l'activité est trop souvent mésestimée, constituent un terrain d'action privilégiée de la coopération entre pays francophones.



Beaucoup reste à faire. Et le projet de budget pour 1985 ne paraît pas, loin s'en faut, en mesure de permettre l'indispensable redressement qu'appellent les menaces qui pèsent sur la francophonie et que supposent les ambitions affichées par les discours officiels.

L'écart entre les paroles et les actes — tels qu'ils sont traduits, en termes financiers, par la loi de finances — se trouve encore aggravé en ce qui concerne les relais de la francophonie à l'étranger, qu'il s'agisse des alliances françaises, des instituts et centres culturels, ou qu'il s'agisse des établissements scolaires français à l'étranger.



Section II. — Les relais de la francophonie à l'étranger : des paroles aux actes.

A. L'action des Alliances françaises et de nos instituts et centres culturels

1. Des Alliances actives, encouragées mais moins subventionnées

Créée en juillet 1883 à l'initiative principale de Paul Cambon, alors résident général de France en Tunisie, et de Paul Bert, ancien ministre de l'Instruction publique, appuyée peu après par des personnalités aussi éminentes et variées que le Cardinal Lavignerie et Louis Pasteur, Renan et Taine, ou Ferdinand de Lesseps, l'Alliance française, dont le centenaire a été célébré avec faste il y a quelques mois, a pour mission essentielle d'enseigner le français à tous les publics, en dehors de tout cursus universitaire ou scolaire.

S'appuyant sur des associations de droit local, s'adaptant ainsi à toutes les formes juridiques de tous les pays avec une grande souplesse, soutenue financièrement par les pays d'accueil, l'Alliance a su tisser de par le monde, à travers plus de 1 000 comités locaux implantés dans 102 pays, *un réseau exceptionnel et sans doute unique au monde* de 927 établissements culturels et d'enseignement — hors cursus — complété par 7 lycées et collèges en Amérique latine, au Chili, en Colombie, au Mexique et en Argentine.

Le succès de l'Alliance est en effet particulièrement éclatant en Amérique du Sud, où l'aura de la langue française est sans doute la plus forte, et qui rassemble de nos jours la moitié des étudiants de l'Alliance. Faut-il souligner ici que la décision prise en 1979 par le Chef de l'Etat colombien de rendre le français obligatoire dans l'enseignement secondaire — décision concernant plus de 700 000 enfants — a été grandement facilitée par le travail en profondeur entrepris durant des années par une dizaine de comités de l'Alliance répartis dans tout le pays.

L'activité actuelle de l'Alliance peut être mesurée par les données suivantes : les divers comités ont inscrit en 1983 plus de 270 000 élèves, dont 128 000 en Amérique latine, 53 000 en Europe, 36 000 en Asie et 23 000 en Afrique. Les dix alliances les plus importantes sont celles de Mexico, 17 000 élèves en 1983; Buenos-Air.es : 11 000; Lima : 10 000; Rio de Janeiro : 9 000; São Paulo : 8 000; Hong-Kong : 7 500; Lisbonne : 6 000; New York et Séoul : plus de 5 000 élèves et Bogota : plus de 4 000 élèves. Près de 10 000 de ces élèves se sont présentés aux différents examens et diplômes de langue de l'Alliance.

Enfin, les alliances à l'étranger organisent de multiples manifestations culturelles : pour 1983, les seules manifestations organisées depuis Paris ont rassemblé plus de 100 000 spectateurs.

Mais quelle est *l'attitude des pouvoirs publics* français vis-à-vis de l'Alliance ? Précisons d'abord que, si l'autonomie des comités locaux est respectée, l'Alliance situe son activité dans le cadre de la politique culturelle extérieure définie par le Gouvernement. Les alliances participent ainsi à la politique menée en matière d'enseignement. Les relations sont constantes — et, pour ainsi dire, institutionnalisées — entre l'Alliance et la direction générale des Relations culturelles, à Paris, comme entre les comités locaux et les conseillers et attachés culturels, à l'étranger.

Dans ces conditions, la politique du Département est de favoriser les entreprises de l'Alliance française qui contribuent au succès de sa politique tout en faisant appel à l'initiative privée — facteur particulièrement économique pour les finances publiques.

Les subventions accordées à l'Alliance française représentent environ 0,50 % du budget global de la D.G.R.C.S.T. — soit environ 20 millions de francs par an —, sans compter, il est vrai, le coût en personnel détaché. Les subventions destinées en 1984 aux alliances françaises s'élevaient à 19 millions 972 000 francs, dont 17 millions pour les comités étrangers — subventions de fonctionnement et d'investissements — et le solde pour le siège parisien de l'Alliance.

La volonté du ministère des Relations extérieures de favoriser les activités de l'Alliance française doit être, dans son principe, approuvée. Encore faut-il qu'elle se traduise dans les faits. Or, ici

encore, le projet de budget pour 1985 accentue le fossé entre le discours et les actes : au moment même où le Gouvernement affirme sa volonté d'encourager — voire de privilégier — les alliances françaises, il diminue le montant de l'aide qu'il leur accorde; les subventions inscrites pour 1985 au titre des alliances françaises (chapitre 42-27, article 21) régressent de plus de 1 500 000 par rapport à 1984 — soit *une réduction d'un an sur l'autre de plus de 7,7 % en francs courants* —, les ramenant à moins de 18,5 millions de francs.

La politique affichée par le Gouvernement en faveur des alliances françaises comporte de plus un effet pervers, en lui servant de prétexte pour réduire ses propres actions en matière d'enseignement et de diffusion de la culture française. Les instituts et centres culturels français font ainsi figure de victimes privilégiées.

2. Les difficultés accentuées des instituts et centres culturels français à l'étranger

Les instituts et centres culturels constituent, aux côtés des alliances, les instruments et les relais de la politique suivie en matière d'enseignement. Leurs fonctions sont triples: l'enseignement du français; la documentation et la diffusion de biens culturels; enfin, l'organisation de manifestations culturelles.

Il existe de par le monde *146 instituts et centres culturels* ainsi répartis : 67 en Europe; 11 en Asie; 32 en Afrique du Nord — dont 12 dans les pays du Maghreb —; 30 en Afrique sub-saharienne; et 6 seulement sur le continent américain.

Il apparaît ainsi clairement que l'action des instituts et centres culturels est globalement tout à fait complémentaire de celle des alliances, qui les suppléent notamment en Amérique latine, mais sont faiblement représentées en Afrique. C'est dire à quel point tout transfert automatique des moyens des instituts et centres culturels vers les alliances françaises serait une erreur.

Certes, les instituts et centres culturels coûtent inévitablement plus cher au budget de l'Etat que les alliances, associations de droit

privé. Le tableau ci-dessous précise ainsi les subventions comparées versées en 1984 — en millions de francs — aux premiers et aux secondes.

	Alliances françaises		Instituts centres culturels
	Comités étrangers	Siège parisien	
Subventions de fonctionnement	12,094	2,500	95,637
Investissement	5,135	0	30,635

Mais ceci ne saurait justifier — sous le prétexte trompeur de « faire disparaître les doubles emplois et les concurrences » — *une politique inacceptable de fermetures de nos centres et instituts*. Au nom d'un redéploiement qui ne s'accompagne d'aucune création, à l'exception — justifiée — de celle de Berlin-Est, huit centres ou instituts culturels ont d'ores et déjà été fermés en 1984 : à Calcutta, Rio de Janeiro, Rotterdam, Wellington, à la Nouvelle-Orléans, Split (Yougoslavie), Graz (Autriche) et à Shargah (Emirats). Mais, comme en matière consulaire, il faut évidemment rechercher dans des soucis d'économies la raison profonde de ces suppressions. Il s'agit en réalité, aux yeux de votre Rapporteur, *d'une politique de repli*, qui se situe aux antipodes des ambitions affichées et que le Parlement ne saurait cautionner.

Un dernier mot, enfin, au sujet des instituts et centres culturels pour marquer *les difficultés* auxquelles nombre d'entre eux se trouvent confrontés *en matière de personnel*. Il faut citer tout particulièrement ici la situation des « *recrutés locaux* » — le plus souvent des recrutées locales —, le plus souvent sans contrat, sans protection sociale obligatoire, et presque toujours sur-qualifiés par rapport aux emplois occupés. L'action annoncée par le Gouvernement pour améliorer des situations sociales inadmissibles est loin, semble-t-il, d'avoir porté partout ses fruits. Comment ne pas s'inquiéter, dans ces conditions, de la volonté délibérée de poursuivre et d'accentuer le recours au recrutement local ? Le projet de budget pour 1985 comporte ainsi — rappelons-le — la transformation de 80 postes en emplois de recrutés locaux. Une fois encore, les mesures imposées par la rigueur budgétaire du Gouvernement tiennent lieu de politique.

B. Le système scolaire français à l'étranger : un précieux héritage cerné par les menaces

1° Un réseau exceptionnel qui doit être préservé

Quelques chiffres permettent de rappeler, d'un mot, l'ampleur du réseau que constituent les établissements scolaires français à l'étranger :

— 370 établissements suivant les programmes français, lycées, collèges et écoles primaires, sont répartis de par le monde, d'Europe du Nord en Afrique du Sud, et d'Amérique latine en Asie;

— ils scolarisent, en 1984, 158 000 élèves dont plus de 60 000 sont de nationalité française, œuvrant ainsi à la scolarisation des jeunes Français à l'étranger dans un environnement naturellement bi-culturel;

— les effectifs enseignants y sont constitués de 3 250 professeurs rémunérés par le ministère des Relations extérieures, et environ 7 000 enseignants recrutés locaux — Français ou étrangers — que le Quai d'Orsay finance partiellement, soit directement par des allocations, soit indirectement par des subventions versées aux établissements.

En effet, si le ministère des Relations extérieures contribue, de près ou de loin, au fonctionnement de tous ces établissements, leurs rapports avec les pouvoirs publics demeurent très variés; leurs statuts, très divers, permettent en particulier de distinguer :

— 116 lycées, collèges et écoles primaires relevant directement du ministère des Relations extérieures;

— 13 lycées et collèges sous la tutelle d'associations de droit français à vocation de diffusion culturelle, telles que l'Alliance française;

— 54 lycées franco-étrangers gérés par des associations ou des organismes de droit local;

— enfin 188 établissements bénéficient du statut d'« école française de l'étranger », tel que défini par le décret du 4 octobre 1971.

L'ensemble constitue ainsi un réseau, sans doute unique en son genre, d'établissements scolaires à l'étranger. Mais, s'il doit être évidemment amélioré, modernisé et, dans certains cas, réorganisé, il doit être, coûte que coûte, préservé dans son ampleur et dans sa diversité, compte tenu du rôle qu'il joue dans le rayonnement de la France et du français dans le monde.

Les perspectives budgétaires qui nous sont soumises pour 1985 paraissent, à cet égard, alarmantes. C'est ainsi que, dès septembre 1984, 52 postes ont été supprimés — à l'occasion de la rentrée scolaire — en raison des mesures d'économies prévues pour l'année prochaine. Le Département est ainsi contraint de renforcer et d'accélérer les mesures dites de « redéploiement », se traduisant d'ores et déjà, pour les seuls pays du Maghreb, par une réduction de 116 emplois, réaffectés dans d'autres zones géographiques. Les moyens ainsi dégagés sont attribués à des établissements choisis en fonction de critères arrêtés par le Conseil pour l'enseignement français à l'étranger.

Au total, bien des difficultés menacent aujourd'hui le système scolaire français à l'étranger. Il a paru nécessaire à votre Rapporteur de saisir l'occasion du présent examen budgétaire pour tenter d'en dresser le bilan.

2° Des difficultés alarmantes

a) Première difficulté : la redéfinition de la carte scolaire

Afin d'adapter le système scolaire français à l'étranger aux besoins actuels, pour lui permettre de continuer à répondre à sa double vocation de scolarisation des enfants français et de diffusion de la langue et de la culture françaises, le gouvernement a souhaité redéfinir la « carte scolaire » en fonction de l'évolution de la présence française à l'étranger et en maintenant un équilibre entre les élèves français et étrangers.

Ce souci paraît parfaitement légitime en son principe. Encore convient-il d'éviter des réorientations trop brutales et prendre en considération l'ensemble des conséquences des mesures prises au plan local. A cet égard, les premières dispositions adoptées ne vont pas sans inquiéter votre Rapporteur.

C'est ainsi qu'il a été décidé de fixer à l'avenir un seuil minimal de 18 élèves français pour l'ouverture d'une classe. Le ministère a par ailleurs défini des critères d'intervention s'appliquant à l'ensemble des établissements : il est prévu, pour le calcul des subventions, de prendre en compte la totalité des élèves français et la moitié des élèves étrangers jusqu'à concurrence d'un nombre d'étrangers égal au double du nombre d'élèves français.

Mais les moyens dont dispose actuellement le ministère ne lui permettent de satisfaire les besoins des élèves français que pour moitié et ceux des élèves étrangers qu'à hauteur de 25 %.

Les réactions provoquées au sein des établissements français dans les *pays du Maghreb* — premiers « bénéficiaires » de cette redéfinition de la carte scolaire — témoignent des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de telles mesures :

— *En Algérie*, il a été décidé, dès la rentrée 1984, de supprimer 17 classes primaires; un nouveau resserrement du réseau français est prévu pour 1985, incluant de nouvelles suppressions d'écoles et de classes.

— *En Tunisie* où la forte baisse des effectifs est pourtant antérieure à 1980 —, le redéploiement s'est traduit par plusieurs fermetures ou regroupements d'établissements et, surtout, par la remise, à la rentrée 1983, aux autorités tunisiennes du Lycée Carnot.

— *Au Maroc*, enfin, les mesures de resserrement entraîneront d'ici 1985 la fermeture de deux établissements, la suppression d'une vingtaine de classes et le regroupement des effectifs dans des classes à niveaux multiples.

b) *Deuxième difficulté*, corollaire du réaménagement de la carte scolaire : *la situation des enseignants de nos missions à l'étranger.*

Le redéploiement voulu doit naturellement se traduire par de nouvelles affectations ou des *suppressions de postes* pour de nombreux enseignants. C'est ainsi qu'au Maroc, après la suppression en 1983-1984 de 40 postes budgétaires, 92 autres ont été rendus à la rentrée de septembre. Il en est de même pour 26 postes en Tunisie. En Algérie, 50 postes doivent être supprimés en 1985 pour être remis à la disposition du ministère de l'Éducation nationale.

Vient de plus s'ajouter à ces circonstances la lancinante question de *la titularisation des enseignants non-titulaires exerçant à l'étranger.*

en application de la loi dite « Le Pors » du 11 juin 1983. La vocation de ces enseignants à être titularisés, réaffirmée par le gouvernement, ne se traduit en effet que très lentement en pratique, sans que le projet de budget pour 1985 ne comporte l'effort attendu en ce domaine, puisque seulement 50 % des seuls personnels de catégories C et D devraient être titularisés fin 1985.

Ainsi peut-on, à tout le moins, comprendre l'origine de l'exaspération qui a gagné, au cours de l'année écoulée, certaines de nos missions d'enseignement à l'étranger : occupation de locaux scolaires en Algérie, de la Chancellerie elle-même au Maroc... Sans les justifier, force est de constater l'ampleur des bouleversements entrepris; les problèmes qu'ils posent doivent trouver rapidement des solutions que le budget proposé n'est pas en mesure de fournir.

De plus, sur le fond du redéploiement mis en œuvre, les critères purement financiers — se fondant sur le coût budgétaire de chaque élève — ne paraissent pas forcément suffisants pour justifier des modifications aussi profondes que brutales de la carte scolaire : la direction générale des Relations culturelles doit aussi tenir compte d'un certain nombre de données, notamment historiques et géographiques, qui, dans bien des cas, justifient certains déséquilibres apparents de la situation actuelle. Le cas des pays du Maghreb est ici encore révélateur : les restrictions entreprises sont justifiées par le fait que les missions françaises dans ces pays absorbent 40 % de nos dotations pour seulement 20 % du total des élèves scolarisés; mais ne faut-il pas également prendre en considération non seulement un passé historique récent mais aussi l'importance de maintenir dans ces pays arabes une présence linguistique et culturelle active, au moment même où le français a une chance historique de demeurer durablement la langue de l'Afrique noire ?

c) Une troisième difficulté doit être encore évoquée. *L'évolution des droits de scolarité* dans les établissements français à l'étranger.

Il importait sans doute en la matière de tenter d'atténuer les disparités existant entre les différents établissements en procédant à une harmonisation au niveau mondial. Mais, ici encore, des modifications trop brutales ne peuvent qu'engendrer des difficultés inutiles. C'est ainsi — pour conserver l'exemple des pays d'Afrique du Nord — que les réajustements appliqués aux droits de scolarité s'y sont traduits par des hausses qu'il est permis de juger excessives quand on sait qu'elles ont atteint 75 % au Maroc et 250 % en Algérie.

Pour toutes ces raisons, et tout en se félicitant du rôle joué en la matière par le Conseil pour l'enseignement français à l'étranger votre Commission souhaite demander au Gouvernement, à l'occasion du présent budget, de préciser devant le Sénat les moyens qu'il compte employer pour atteindre dans les faits les objectifs qu'il s'est assignés et préserver l'héritage exceptionnel que constitue le réseau d'établissements scolaires français à l'étranger.

*
* *

Au-delà de son action en faveur de la langue française — qui en constitue naturellement la clef de voûte —, la politique culturelle extérieure de la France repose sur un ensemble d'actions très diverses, dont votre Rapporteur a choisi d'examiner plus particulièrement quelques aspects importants et qui lui ont paru révélateurs de la démarche suivie.

S'il n'est évidemment pas possible de tout faire en même temps, *a fortiori* en période de rigueur budgétaire accentuée, force est cependant de constater l'extrême inégalité des moyens dont sont dotées ces multiples actions. C'est ainsi que quelques priorités relatives apparaissent, au premier rang desquelles figure l'action radiophonique et audiovisuelle extérieure et, à un degré moindre, des crédits affectés aux bourses accordées par le gouvernement français. Mais bien d'autres champs d'action font au contraire figure de parents pauvres dans le projet de budget qui nous est soumis : ainsi en va-t-il notamment des contributions françaises aux organisations internationales. Il en est de même des actions entreprises en faveur de ceux de nos compatriotes en difficulté à l'étranger, ce qui sera examiné dans la dernière partie du présent rapport, quitte à s'écarter quelque peu — compte tenu de l'importance du sujet — des Relations culturelles proprement dites, conformément à l'excellent usage instauré ici par notre précédent Rapporteur, notre collègue M. Francis Palmero.

*
* *

CHAPITRE III

**LES BOURSES D'ETUDES
ET DE STAGES ACCORDEES
PAR LE GOUVERNEMENT FRANCAIS**

A. Le difficile maintien de l'action entreprise

Les bourses d'études et de stages accordées à des étrangers par le Quai d'Orsay constituent un moyen d'intervention privilégié du gouvernement et se définit comme une *aide à la formation des étrangers*.

Les bénéficiaires de « bourses du gouvernement français » sont, rappelons-le, désignés conjointement, dans le cadre d'accords bilatéraux, par les services culturels de nos ambassades et par les autorités des pays concernés en fonction de projets précis s'intégrant dans des programmes annuels établis en fonction de priorités gouvernementales, ou des décisions de commissions mixtes. La bourse, à ce titre, est donc un moyen d'intervention que le Département met en œuvre, dans un programme de coopération, au même titre que des missions d'experts ou des mises à disposition de personnel.

Le ministère s'est depuis plusieurs années fixé *cinq priorités*, qui ne peuvent qu'être approuvées, afin de renforcer l'efficacité de ces bourses :

— privilégier la formation de futurs formateurs ou de futurs décideurs;

— former ou spécialiser au plus haut niveau (plus de 70 % des étudiants boursiers sont formés dans le 3^e cycle de l'enseignement supérieur ou au niveau post-doctorat),

— contrôler la formation : les bourses deviennent de véritables contrats de formation négociés entre les autorités du pays, le bénéficiaire et le service culturel de l'ambassade;

— accueillir le boursier en lui assurant une indépendance économique (notamment par le versement d'allocations mensuelles d'entretien et de diverses prestations d'un niveau suffisant);

— enfin, assurer une sorte de « suivi » de tous les étrangers ayant effectué en France une formation ou une spécialisation.

Encore faut-il, pour que l'entreprise ait un effet pratique réel, que les *effectifs* bénéficiant de telles bourses soient conséquents. A cet égard, les projets du ministère pour 1985 sont globalement de maintenir l'an prochain l'effort consenti cette année. Bref, il n'est pas sûr, là non plus, que le gouvernement ait les moyens de sa politique.

Aucun bilan ne pouvant être encore dressé pour 1984, le tableau ci-dessous indique, pour les années 1981, 1982 et 1983, le nombre de bourses et le nombre de « mois-bourses » ainsi que la durée moyenne des bourses :

Bourses	Nombres			Durée (en mois)		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983
<i>Bourses d'études :</i>						
— nombre de bourses	8 842	9 422	4 606	35	22	18
— nombre de mois - bourses	65 266	67 909	31 012			
<i>Bourses de stage :</i>						
-- nombre de bourses	5 008	4 844	2 099	8	8	7
— nombre de mois - bourses	21 256	20 318	9 451			

Ces données font apparaître, globalement, une diminution de plus de 50 % du nombre de stagiaires entre 1982 et 1983. Ce constat doit être, il est vrai, imputé, pour l'essentiel, à la réorganisation administrative du Département et du partage des compétences entre la direction générale et les services de la coopération et du développement du 1^{er} janvier 1983, qui empêche la comparaison des résultats des années 1983 et suivantes avec les années antérieures sur un plan global.

C'est pourquoi il a paru opportun à votre Rapporteur — afin de permettre à l'avenir des comparaisons plus précises — de dresser ici le dernier bilan connu — celui de 1983 — des bourses d'études et de stages accordées par le gouvernement français.

B. Le bilan des bourses d'études et de stages en 1933

1. Les bourses d'études

TABLEAU N° 1. — TABLEAU D'ENSEMBLE PAR NIVEAU DE FORMATION ET PAR DISCIPLINES
Année 1933

Disciplines	Niveau de formation				Total	
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4		
Lettres et sciences humaines	2	404	1 094	35	1 535	33,3 %
Formation et perfectionnement des professeurs de français ..	11	270	508	2	791	17,2 %
Beaux-arts	5	92	400	—	497	10,8 %
Urbanisme, architecture, environnement	—	11	36	—	47	1,0 %
Sciences politiques et juridiques	—	34	155	20	209	4,5 %
Economie et développement	—	55	105	4	164	3,6 %
Gestion, commerce, banque, assurance	—	22	27	—	49	1,1 %
Sciences fondamentales	3	175	373	31	582	12,0 %
Sciences appliquées et technologie	—	90	199	—	289	6,3 %
Santé	1	48	40	3	92	2,0 %
Autres disciplines	9	77	260	5	351	7,6 %
Total	31 0,7 %	1 278 27,7 %	3 197 69,4 %	100 2,2 %	4 606	100 %

Note : niveau 1 = inférieur au baccalauréat ; niveau 2 = Premier et deuxième cycles et écoles assimilées ; niveau 3 = troisième cycle et écoles assimilées ; niveau 4 = doctorat d'Etat.

TABLEAU N° 2. — REPARTITION D'APRES LES DISCIPLINES

Régions géographiques	Disciplines											Total	
	Lettres et sciences humaines	Formation et perf. des prof. de franç.	Beaux arts	Urbanisme, architecture, environnement	Sciences politiques et juridiques	Economie et développement	Gestion, commerce, banque, assurance	Sciences fondamentales	Sciences appliquées et technologie	Santé	Autres disciplines		
Europe Occidentale	377	67	154	17	68	80	21	191	72	55	52	1 154	25,1 %
Europe Orientale	146	57	75	3	11	7	2	51	18	3	16	389	8,4 %
Afrique du Nord	82	176	21	4	—	2	—	6	—	—	29	320	6,9 %
Proche et Moyen-Orient	174	54	41	4	36	5	3	13	6	8	64	408	8,9 %
Afrique francophone	61	3	14	1	—	—	—	1	—	—	4	84	1,8 %
Afrique - autres pays	68	140	11	3	—	—	—	1	1	3	69	296	6,4 %
Asie du Sud et du Sud-Est ..	122	142	17	3	24	22	—	76	67	7	29	509	11,1 %
Extrême-Orient et Pacifique ..	172	31	52	10	21	32	20	196	108	11	24	677	14,7 %
Amérique du Nord	125	1	27	—	32	9	3	25	2	4	21	249	5,4 %
Amérique centrale et du Sud ..	208	120	84	2	17	7	—	22	14	—	41	515	11,2 %
Divers pays non-ventilés	—	—	1	—	—	—	—	—	1	1	2	5	0,1 %
Total	1 535 33,3%	791 17,2%	497 10,8%	47 1,0%	209 4,5%	164 3,6%	49 1,1%	582 12,6%	289 6,3%	92 2,0%	351 7,6%	4 606	100 %

TABLEAU N° 3. — REPARTITION D'APRES LE NIVEAU DE FORMATION

Régions géographiques	Niveau de formation	Niveau 1 (inférieur au baccalauréat)	Niveau 2 (1 ^{er} -2 ^e cycles et écoles assimilées)	Niveau 3 (3 ^e cycle et écoles assimilées)	Niveau 4 (Doctorat d'Etat)	Total
Europe occidentale.....		2	312	799	41	1 154 25,1 %
Europe orientale.....		1	74	312	2	389 8,4 %
Afrique du Nord.....		3	195	117	5	320 6,9 %
Proche et Moyen-Orient.....		5	62	311	30	408 8,9 %
Afrique francophone.....		7	46	29	2	84 1,8 %
Afrique - autres pays.....		3	67	225	1	296 6,4 %
Asie du Sud et du Sud-Est.....		6	100	396	7	509 11,1 %
Extrême-Orient et Pacifique.....		—	251	421	5	677 14,7 %
Amérique du Nord.....		—	55	190	4	249 5,4 %
Amérique centrale et du Sud.....		4	111	397	3	515 11,2 %
Divers pays non ventilés.....		—	5	—	—	5 0,1 %
Total.....		31 0,7 %	1 278 27,7 %	3 197 69,4 %	100 2,2 %	4 803 100 %

2. Les bourses de stages

TABLEAU N° 4. — TABLEAU D'ENSEMBLE PAR NIVEAU DE FORMATION ET PAR SPECIALITES
Année 1983

Spécialités	Niveau de formation	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Total
Droit, économie.....		—	10	56	—	66 3,1 %
Administration publique.....		—	3	9	—	12 0,6 %
Equipement.....		5	8	38	—	51 2,4 %
Sciences, industrie.....		—	58	352	32	442 21,1 %
Commerce, gestion.....		4	4	37	—	45 2,1 %
Agriculture.....		2	20	97	2	121 5,8 %
Santé.....		—	7	228	16	251 12,0 %
Enseignement et sport.....		1	129	313	—	443 21,1 %
Services sociaux.....		—	1	2	—	3 0,1 %
Information.....		25	266	91	—	382 18,2 %
Divers.....		16	94	171	2	283 13,5 %
Total.....		53 2,5 %	600 28,6 %	1 394 66,4 %	52 2,5 %	2 099 100 %

TABLEAU N° 5. — RÉPARTITION D'APRÈS LES SPÉCIALITÉS

Régions géographiques	Spécialités											Total			
	Droit, économie	Administration publique	Équipement	Sciences, industrie	Commerce, gestion	Agriculture	Santé	Enseignement et sport	Services sociaux	Information	Divers	Nombre de stagiaires	Nombre de mois stagiaires		
Europe Occidentale	10	4	6	106	15	59	109	21	—	13	30	373	17,8%	1 515	16,0%
Europe Orientale	20	2	15	74	1	22	72	95	—	6	24	331	15,8%	1 106	11,7%
Afrique du Nord	—	—	1	2	—	4	—	3	—	128	22	160	7,6%	340	3,6%
Proche et Moyen-Orient	6	—	1	3	—	2	6	20	—	25	19	82	3,9%	359	3,8%
Afrique francophone	—	—	1	1	—	1	—	27	—	133	49	212	10,1%	1 600	16,9%
Afrique - autres pays	1	—	1	1	5	—	—	122	—	11	20	161	7,7%	662	7,0%
Asie du Sud et du Sud-Est	—	3	3	34	2	3	1	50	—	12	14	122	5,8%	637	6,7%
Extrême-Orient et Pacifique	15	2	16	133	9	10	36	29	—	15	29	294	14,0%	1 794	19,0%
Amérique du Nord	11	1	6	68	12	13	12	11	2	27	38	201	9,6%	795	8,4%
Amérique centrale et du Sud	3	—	1	9	—	2	6	64	1	11	26	123	5,8%	446	4,7%
Divers pays non-ventilés	—	—	—	11	1	5	9	1	—	1	12	40	1,9%	197	2,1%
Total	66 3,1%	12 0,6%	51 2,4%	442 21,1%	45 2,1%	121 5,2%	251 12,0%	443 21,1%	3 0,1%	382 18,2%	283 13,5%	2 099 100%		9 451 100%	

TABLEAU N° 6. — RÉPARTITION D'APRÈS LE NIVEAU DE FORMATION

Régions géographiques	Niveau de formation	Niveau 1 (inférieur au baccalauréat)	Niveau 2 (1 ^{er} -2 ^e cycles et écoles assimilées)	Niveau 3 (3 ^e cycle et écoles assimilées)	Niveau 4 (Doctorat d'Etat)	Total
Europe occidentale		3	48	310	12	373 17,8 %
Europe orientale		—	25	305	1	331 15,8 %
Afrique du Nord		14	94	52	—	160 7,6 %
Proche et Moyen-Orient		7	28	44	3	82 3,9 %
Afrique francophone		13	148	49	2	212 10,1 %
Afrique - autres pays		6	94	61	—	161 7,7 %
Asie du Sud et du Sud-Est		2	22	85	13	122 5,8 %
Extrême-Orient et Pacifique		—	59	223	12	294 14,0 %
Amérique du Nord		7	43	145	6	201 9,6 %
Amérique centrale et du Sud		—	35	85	3	123 5,8 %
Divers pays non-ventilés		1	4	35	—	40 1,9 %
Total		53 2,5 %	600 28,6 %	1 394 66,4 %	52 2,5 %	2 099 100 %

CHAPITRE IV

UNE PRIORITE RELATIVE : LA PLACE DE LA FRANCE DANS LES RESEAUX MONDIAUX DE LA COMMUNICATION

A. L'action radiophonique extérieure

La « voix de la France » à l'étranger, sa place en matière d'action radiophonique extérieure, dépendent largement de la mise en œuvre effective du plan quinquennal de développement (1983-1987), approuvé par le gouvernement en 1982, qui doit permettre à Radio France Internationale (R.F.I.) d'assurer une couverture radiophonique mondiale avec une diffusion hebdomadaire de 739 heures en 1987.

1. Les données proprement budgétaires permettent, de prime abord, de découvrir un coin de ciel bleu dans l'examen, par ailleurs bien sombre, du présent budget. Encore votre Rapporteur croit-il y discerner quelques nuages inquiétants pour l'avenir.

Le budget de fonctionnement global de R.F.I. s'est élevé pour l'année 1984 à 296 700 000 francs, dont 110 millions versés par le ministère des Relations extérieures. Son budget prévisionnel pour 1985 atteint pour sa part 333,5 millions de francs, traduisant une hausse de 12,4 %, très supérieure à celle du budget dans son ensemble, même si cette augmentation paraît encore insuffisante pour suivre les ambitions du plan quinquennal, singulièrement en matière de personnel. Notons par ailleurs ici, sur le plan de la nomenclature budgétaire, le transfert de près de la moitié — 54 millions sur 120 — de la subvention du ministère des Relations extérieures à R.F.I., transfert qui a naturellement pour conséquence d'accroître encore la baisse prévue en 1985 des dotations relevant des Relations culturelles avec l'étranger proprement dite.

Ce budget permet actuellement à R.F.I. d'atteindre plus de 400 heures-fréquence hebdomadaires et 154 heures de programme. Depuis le 7 mai 1984, R.F.I. émet vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Radio France Internationale diffuse ainsi chaque jour :

— 41 heures 15 de programmes en français, dont 82 % sont constitués de programmes spécifiques;

— et 16 heures 30 de programmes en langues étrangères : anglais, allemand, espagnol et portugais, mais aussi russe, polonais et roumain.

Reste le point sombre des effectifs : R.F.I. comptait en 1984 un personnel total de 359 personnes. Il ne pourra s'assurer en 1985 que 16 collaborateurs supplémentaires — 6 par transfert de Radio France et 10 par création de postes —, pour atteindre 375 personnes, chiffre à l'évidence insuffisant pour suivre, dans de bonnes conditions, le rythme du développement de R.F.I. souhaité par tous et impulsé par ses dirigeants.

2. Dans le même temps, en effet, doit être poursuivi l'effort de diffusion des programmes de R.F.I.

L'action entreprise en la matière a été renforcée en 1984 dans quatre directions principales :

— la diffusion vers l'Amérique latine a bénéficié de la mise en activité de l'émetteur de Montsinéry qui relaie quotidiennement, depuis le mois de juillet 1984, dix heures de programmes vers l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale en trois langues : française, espagnole et portugaise;

— les programmes vers l'Europe de l'Est ont été également renforcés, en quatre langues différentes : le français, le russe, le polonais, mais aussi le roumain;

— la diffusion vers l'Afrique a été, elle aussi, développée grâce au relais de Moyabi qui relaie chaque jour onze heures de programmes sur l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Ouest; l'Afrique francophone demeure pour R.F.I. un pilier central de son activité : R.F.I. y arrive, dans tous les pays concernés, en tête des émissions diffusées par des chaînes étrangères, à la différence de la situation qui prévaut encore en Afrique anglophone;

— enfin — dernière direction mise en valeur —, l'Asie du Sud-Est, où « la voix de la France » était jusqu'ici totalement absente, reçoit désormais deux heures de programmes en français par jour.

C'est précisément dans cette direction que doit être concentré l'essentiel des efforts de R.F.I. l'année prochaine. Les mesures nouvelles affectées à R.F.I. pour 1985 seront en effet consacrées à la mise en place de programmes à destination de l'Indochine. Le gouvernement français a en effet pris la décision de faire aboutir, par l'intermédiaire de Radio France Internationale et de Télédiffusion de France, les négociations en cours avec l'Allemagne de l'Ouest en vue de la construction, avec la Deutsche Welle, d'un centre émetteur à Sri-Lanka. Ce projet, qui devrait coûter à la France 60 millions de francs en trois ans, permettrait de couvrir la plus grande partie de l'Asie — la péninsule indochinoise au premier chef, le Japon et une partie de la Chine —, mais aussi le Moyen-Orient et l'Océan Indien. Ainsi se trouverait en effet largement réduite la principale zone d'ombre persistant à l'heure actuelle dans le réseau de diffusion de R.F.I.

3. Une priorité relative dont les perspectives demeurent précaires

Votre Rapporteur se félicite de l'effort consenti en matière d'action radiophonique extérieure, dans un contexte d'extrême rigueur budgétaire. Cette priorité relative était appelée de ses vœux par notre Commission des Affaires étrangères et de la Défense, rapport budgétaire après rapport budgétaire, depuis des années. Comment ne se réjouirait-elle pas d'avoir été enfin entendue ?

Reste que l'action entreprise, pour atteindre ses objectifs, doit être impérativement poursuivie au cours des années à venir et que ce n'est pas « faire la fine bouche » que de discerner dans la situation présente de R.F.I. plusieurs facteurs d'inquiétude qui risquent de rendre ses perspectives précaires.

— la route est encore longue : si Radio France Internationale se situe désormais parmi les vingt premières places dans le classement mondial des radios — au *seizième rang*, selon certaines évaluations — et si sa diffusion est en progression constante, il est clair que la France n'occupe toujours pas en ce domaine, loin s'en faut, la place qui devrait être la sienne compte tenu de sa situation privilégiée sur la scène internationale et du rôle de l'action radiophonique extérieure dans le rayonnement de la langue et de la culture françaises. Radio France Internationale demeure à ce jour strictement incomparable aux radios à destination de l'étranger de nos partenaires occidentaux les plus proches, telle la B.B.C. ou la Deutsche Welle.

— De plus, malgré le développement en cours, la situation interne de R.F.I. ne paraît pas harmonieux. Le hiatus qui s'est créé

entre les besoins en personnels, largement insatisfaits, et l'accroissement des tâches liées à l'extension actuelle des activités de R.F.I. risque — comme notre commission le répète depuis deux ans — de menacer tout l'édifice s'il n'y est pas porté remède dans les plus brefs délais. L'absence de recrutement, sans même évoquer ici les conflits potentiels qu'elle recèle, ne doit pas laisser apparaître la politique d'expansion actuelle de R.F.I. comme une fuite en avant. La réussite du pari engagé en matière d'action radiophonique extérieure est ici en jeu.

*
* *

B. La stratégie audiovisuelle extérieure

De plus, au-delà de son action radiophonique, la place de la France dans les réseaux modernes de la communication dépend plus largement d'une stratégie d'ensemble dans le domaine audiovisuel dont le bouleversement des techniques exige une adaptation continue et rapide.

Le développement des satellites de télécommunications — permettant la transmission d'émissions télévisées — et, davantage encore, l'apparition des futurs satellites de télévision directe ont d'ores et déjà profondément modifié le paysage dans lequel la France doit élaborer sa stratégie audiovisuelle. Permettant désormais une diffusion à l'étranger des programmes nationaux, ces techniques modernes sont appelées à constituer un élément majeur de la présence culturelle extérieure de la France et prennent ainsi place au cœur de nos préoccupations.

1. Satellites de télévision directe et action culturelle extérieure

Le principal dossier — qui a fait couler beaucoup d'encre au cours de l'année écoulée — concerne le *satellite de télévision directe T.D.F. 1.*

Rappelons brièvement ici que ce satellite, conçu et fabriqué dans le cadre de la coopération franco-allemande, devait — selon le calendrier réaffirmé par le gouvernement le 20 juin dernier — entrer en service dès le début de 1986, avant que ne soit annoncé, tout

dernièrement, un retard d'au moins dix-huit mois. Cette réalisation répond très directement au souci de renforcer l'action culturelle de la France en Europe, bien au-delà de nos frontières : l'ellipse française du satellite — telle qu'arrêtée lors de la conférence de Genève dès 1977 — permet en effet de couvrir une zone de diffusion allant du sud de la Grande-Bretagne au nord de la Tunisie, en englobant une importante partie du territoire allemand; les progrès technologiques réalisés depuis lors laissent même espérer une extension de ce champ d'action à l'est vers la Pologne et au sud vers l'ensemble de l'Afrique du Nord. Enfin, T.D.F. 1 devrait ouvrir à terme des perspectives intéressantes en matière de coopération européenne dans le domaine de la programmation. D'un coût total de l'ordre de deux milliards de francs, T.D.F. 1 devrait être lancé par la fusée Ariane à Kourou, en Guyane, au cours du mois de novembre 1985.

Cet ambitieux projet rencontre cependant de sérieux obstacles :

— Les *négociations* entreprises avec le gouvernement luxembourgeois sur l'utilisation de certains canaux de T.D.F. 1 se sont avérées extrêmement difficiles, jusqu'à la conclusion d'un accord le 28 mai 1984 entre le Luxembourg et un consortium américain sur le satellite « Coronet ». La situation paraît avoir, depuis lors, évolué plus favorablement, à la faveur notamment du changement de gouvernement au Luxembourg et l'évolution des conversations permet de penser qu'un terrain d'entente concernant la cession du droit d'usage de deux des quatre canaux du satellite pour la transmission d'un programme francophone et d'un programme germanophone, doit être trouvé. Le gouvernement peut-il cependant confirmer et préciser, à l'occasion de la discussion budgétaire, les termes de cet accord ?

— Par ailleurs, la valeur même du satellite de télévision directe a pu être mise en cause du fait du *développement des réseaux câblés en Europe*. Doit-on promouvoir à la fois le satellite et le câble, dont le gouvernement a décidé en novembre 1982 un plan de développement ambitieux ?

Cette critique appelle de votre Rapporteur trois brèves observations :

— l'avantage majeur de satellite réside dans une zone de diffusion très étendue en Europe, lui conférant un puissant intérêt pour notre action culturelle extérieure;

— le rythme des plans de câblage ne permettra pas, dans les vingt prochaines années, de couvrir l'ensemble de la population;

— enfin, les deux moyens de communication — le câble et le satellite — doivent être complémentaires et non pas concurrents. Encore importe-t-il que le gouvernement prenne effectivement en cause, à l'heure des choix techniques, les intérêts de l'action culturelle de la France à l'étranger.

Un dernier mot enfin pour évoquer ici la mémoire de l'« espace audiovisuel européen » dont la France avait pris l'initiative en novembre 1981 devant l'importance des problèmes posés par le développement des satellites de télévision. On ne peut que déplorer que l'Europe n'ait pas su saisir cette nouvelle chance qui lui était offerte. L'espace audiovisuel européen est mort-né; le principe d'une négociation unique en la matière n'a pu aboutir et les efforts de coopération européenne entrepris dans divers domaines techniques ne sauraient, aux yeux de votre Rapporteur, y suppléer de manière satisfaisante.

Les satellites de communication ont cependant fourni, pour leur part, l'occasion d'une coopération concrète entre Etats européens dont l'examen de notre action télévisuelle extérieure permet de prendre la mesure.

2. L'action télévisuelle extérieure

Les satellites de télécommunications ont d'ores et déjà permis à la France de développer sa présence culturelle à l'étranger à travers deux réalisations.

Le programme francophone T.V. 5 constitue le premier exemple de programme régulier de télévision transmis par satellite, à ce jour, dans dix pays européens ou maghrébins. Les trois sociétés françaises de télévision se sont à cet effet associées à la branche francophone de la télévision belge et à la chaîne suisse francophone. Un programme en langue française est ainsi diffusé par le satellite de télécommunication E.C.S. à destination principale des réseaux cablés européens, bien que l'ellipse du satellite couvre également l'Afrique du Nord.

Ce programme, composé d'une sélection d'émissions nationales, a été lancé dès le début de l'année 1984, à raison de trois heures d'émissions quotidiennes. Moins de dix mois après son lancement, son auditoire potentiel est estimé à un million et demi de foyers répartis dans les dix pays suivants : Belgique, Suisse, R.F.A., Pays-Bas, Grande-Bretagne, Finlande, Norvège, Suède, Tunisie et Maroc et demain, sans doute, l'Autriche et le Danemark.

L'expérience de T.V. 5 n'en a pas moins rencontré certaines difficultés : suspension aux Pays-Bas, demande non satisfaite de participation québécoise, développement insuffisant des réseaux câblés... qui conduisent votre Rapporteur à vous proposer de demander au gouvernement si toutes les hypothèques pesant sur l'avenir de T.V. 5 ont été levées et quelles sont ses perspectives actuelles ?

En second lieu, le *satellite Intelsat* — jusqu'à la mise en exercice du nouveau satellite français Telecom I — assure la diffusion d'émissions télévisées — essentiellement des informations provenant des journaux des trois chaînes françaises de télévision — vers nos départements et territoires d'outre-mer. Mais Intelsat permet parallèlement la transmission de ces sélections aux télévisions des quinze pays d'Afrique francophone suivants : Benin, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Haute-Volta, Ile Maurice, Mauritanie, Madagascar, Niger, République Centrafricaine, Sénégal, Seychelles, Togo et Zaïre.

Mais le bouleversement introduit par les satellites dans l'action télévisuelle extérieure ne doit pas dissimuler l'ensemble des efforts entrepris pour *renforcer la diffusion de programmes français par les télévisions étrangères.*

Il convient ici de relever, parmi ces efforts de diffusion culturelle, l'action considérable poursuivie à destination de l'Afrique noire francophone pour fournir aux télévisions nationales des programmes français : en un an, 4 870 heures de programmes auront ainsi été distribuées — gratuitement — à dix-neuf télévisions africaines.

Il faut par ailleurs noter, durant l'année écoulée :

— la fourniture massive, en cinq ans, de 2 500 heures de programmes télévisés français aux réseaux câblés québécois (T.V.F.Q.);

— le développement des fournitures de programmes à la télévision tunisienne grâce à l'intervention du satellite O.T.S. relayé depuis 1984 par le satellite E.C.S.;

— l'approvisionnement de la télévision haïtienne de près de 400 heures de programmes en 1984;

— la fourniture de 1 400 heures de programmes annuelles au Liban à un tarif préférentiel, et ce depuis 1980.

On notera enfin l'effort de promotion commerciale des programmes français de télévision, en particulier sur le marché des Etats-Unis, sous la forme d'une aide apportée aux sociétés françaises pour leur permettre de participer au marché annuel des programmes télévisés et par une action de prospection des réseaux de télévision par câble. Ceci ne saurait cependant suffire à conquérir un marché jusqu'ici impénétrable, ni oublier l'échec de Téléfrance-U.S.A. qui diffusait 4 heures quotidiennes de programmes en français à huit millions d'abonnés au câble à travers les Etats-Unis et qui a dû cesser ses émissions il y a un an, faute de moyens suffisants.

*
* *

CHAPITRE V

L'ACTION DE LA FRANCE EN MATIERE DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

A. L'évolution des participations françaises aux organisations internationales

Les crédits consacrés par la France aux organisations internationales avaient connu une augmentation sensible en 1984 sans permettre pour autant d'améliorer la position de notre pays parmi les pays contributeurs, cet effort ayant été contrecarré par l'appréciation simultanée du dollar par rapport au franc.

Pour l'année à venir, le budget proposé suscite les plus vives inquiétudes puisque les données prévisionnelles pour 1985 marquent l'arrêt brutal de l'effort entrepris — régression des contributions bénévoles de 1,7 % et accroissement limité des contributions obligatoires de 5 %.

1. Les contributions obligatoires

2 milliards et 132 millions de francs sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1985 aux contributions internationales. La dotation du chapitre 42-31 est ainsi abondée de 108 millions de francs par rapport à 1984, cet ajustement étant la résultante de l'application des trois séries de dispositions suivantes :

— une économie de l'ordre de 80 millions de francs due à trois facteurs : la déduction par certaines organisations des excédents budgétaires d'exercices financiers antérieurs (UNESCO, O.C.D.E. ...); une diminution conjoncturelle de certaines contributions françaises,

telle celle pour le bureau intergouvernemental pour l'informatique; et le transfert au budget annexe de l'Aviation civile de la contribution française à Eurocontrol;

— la prise en compte, à hauteur de près de 115 millions de francs, de deux éléments de hausse : d'une part, l'accroissement moyen des contributions aux budgets des organisations — environ + 2,3 % — et, d'autre part, d'une partie de la dépréciation du franc par rapport aux devises dans lesquelles sont réglées les contributions — en particulier vis-à-vis du dollar;

— enfin, deux mesures spécifiques : l'accroissement des contributions versées au titre du budget civil de recherche (articles 51, 52 et 53) à hauteur de 67 millions de francs, et une mesure concernant la contribution française au budget de fonctionnement de l'Institut du monde arabe.

Ces dispositions appellent de votre Rapporteur quelques commentaires. L'évaluation des dotations est, cette année encore, effectuée à partir d'une base de référence — un dollar à 8,38 francs — qui, une nouvelle fois, est sans rapport avec la réalité. Il devrait, selon toute vraisemblance, en résulter un écart important entre les données prévisionnelles qui nous sont soumises et leur exécution.

Faut-il rappeler ici que si le recours au collectif de fin d'année doit pouvoir être évité pour le financement des contributions obligatoires de 1984, c'est seulement parce que le surcoût consécutif à l'appréciation de la monnaie américaine par rapport au franc a été compensé par l'économie qu'a représenté la déduction de 4,5 millions de dollars opérée sur notre contribution à l'UNESCO, au titre de la première tranche de remboursement des excédents budgétaires que l'organisation avait capitalisée au cours de l'exercice 1981-1983 ?

2. Les contributions bénévoles

Les crédits affectés pour 1985 au chapitre 42-32 des contributions volontaires sont plus inquiétants encore et soulignent que l'effort sensible entrepris depuis 5 ans en ce domaine aura été sans lendemain : s'élevant pour 1985 à 92 millions et 378 000 francs, la dotation de 1984 n'est même pas reconduite en francs courants et régresse de 1,67 %.

Cette diminution résulte de l'application de deux mesures principales :

— le transfert d'un crédit d'un million de francs au budget du Premier ministre (Commissariat général de la langue française) correspondant à des subventions versées à deux organismes concourant au développement de la langue française (l'Association internationale des parlementaires de langue française et le Conseil international de la langue française);

— et la diminution de 570 000 F des contributions versées au titre du budget civil de recherche (article 31 et 32).

Pour le reste, les contributions bénévoles — hors budget civil de la recherche — sont reconduites pour leur montant de 1984.

Au total, l'ensemble de nos contributions volontaires atteignait en 1984 380 millions de francs, traduisant en cinq ans une hausse de 280 % depuis 1979. Mais, si cet effort conséquent est aujourd'hui interrompu, force est, de plus, de constater qu'il n'a pas porté ses fruits. Car, dans la même période de cinq ans, le franc français s'est déprécié de près de 80 % par rapport au dollar américain, ainsi d'ailleurs que par rapport à plusieurs autres monnaies.

Dans ces conditions, la position de la France par rapport aux grands pays contributeurs est demeurée modeste et peu conforme à la place qui est la sienne sur la scène internationale. Ainsi, pour les cinq principaux postes d'aide de l'ONU, on peut observer que la France a été, dans chaque cas, dépassée par l'Italie et se situe désormais au onzième rang seulement des pays occidentaux... En particulier, le P.N.U.D. (Programme des Nations unies pour le développement), qui absorbe environ les trois quarts de nos contributions bénévoles continue à faire apparaître un retard par rapport à nos principaux partenaires : en 1984, la France se situe au dixième rang des contributeurs, n'apportant que 3,9 % des ressources totales du P.N.U.D., alors que sa part dans les contributions au budget ordinaire de l'ONU est de 6,51 %. Parmi les contributeurs occidentaux, les niveaux d'effort par habitant du Japon (0,44 dollars) et de l'Italie (0,40 dollars) sont les seuls inférieurs au nôtre.

B. La crise de l'UNESCO

La contribution de la France au budget de l'UNESCO — Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, dont le sigle en anglais signifie, il n'est pas inutile de le rappeler aujourd'hui, « je m'unis » en latin — s'élèvera pour sa part en 1985 à 11 082 105 dollars, représentant 6,43 % du budget total de l'organisation. Conformément au budget adopté, en novembre 1983, pour les deux années de l'exercice 1984-1985, cette contribution n'appelle pas de votre Rapporteur de commentaire particulier — sinon pour rappeler que la France s'était en mai 1983 prononcée, avec les autres pays occidentaux, contre le projet de budget de l'organisation, finalement fixé à 374 410 000 dollars au terme d'un compromis.

Mais il convient, aux yeux de votre Rapporteur, de saisir l'occasion du versement de cette contribution pour tenter d'y voir plus clair au sujet des difficultés rencontrées par l'UNESCO — qui siège, rappelons-le, à Paris depuis sa fondation le 16 novembre 1945.

1. Le retrait américain : une décision mûrement réfléchie

Les Etats-Unis ont en effet notifié le 28 décembre 1983 au directeur général de l'organisation — M. M'Bow — leur décision de se retirer de l'UNESCO à dater du 31 décembre 1984.

Sans même devoir souligner l'importance politique d'une telle décision, il suffit, pour en mesurer la gravité pour l'UNESCO, de rappeler ici que la contribution des Etats-Unis participe à hauteur de 25 % au budget total de l'organisation.

Les griefs invoqués par le gouvernement américain à l'encontre de l'UNESCO pour justifier leur retrait sont de deux ordres, administratif et politique.

— Au plan de *la gestion administrative et financière*, Washington reproche à l'UNESCO un fonctionnement administratif des plus critiquables débouchant sur un gaspillage des ressources de l'organisation; les Etats-Unis déplorent de surcroît une mauvaise gestion financière due à un manque de rigueur et à une confusion des

comptes, et se traduisant par une croissance excessive du budget de l'organisation. Notons à cet égard que le groupe des pays occidentaux — ceux-là mêmes qui souhaitent une croissance zéro en termes réels des dépenses de l'organisation — fournissent 69 % du budget de l'organisation auquel les pays de l'Est ne participent qu'à hauteur de 18 % et l'ensemble des pays en développement pour 13 %.

Ces critiques américaines dans le domaine de la gestion ont été largement étayées, il y a quelques semaines à peine, par un rapport établi par le Congrès américain; l'action personnelle, suspectée d'autoritarisme, menée par M. M'Bow à la tête de l'UNESCO dans les domaines administratifs et financiers y est en effet sévèrement mise en cause.

— Les critiques sont d'autant plus graves, aux yeux des Etats-Unis, que *l'orientation politique de l'organisation* leur apparaît désormais fondamentalement hostile aux Occidentaux, et singulièrement aux Américains.

L'UNESCO tendrait, selon les Etats-Unis, à faire passer au second plan ses objectifs véritables — alphabétisation, aide au développement — pour devenir un forum anti-occidental et anti-américain, et une organisation contraire aux intérêts américains et aux principes sur lesquels sont basées les sociétés libérales. Dans ces conditions, la faiblesse du pouvoir de décision dont dispose la minorité politique occidentale, pourtant largement majoritaire du point de vue de ses contributions, apparaît, pour les Américains, proprement intolérable.

Plusieurs actions entreprises par l'UNESCO viennent en effet illustrer ces griefs. Citons ici quelques-uns des principaux dossiers qui ont alimenté la controverse :

— d'abord le NOMIC — «Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication» —, domaine dans lequel l'UNESCO a multiplié réflexions et initiatives depuis 1976 afin de permettre aux pays du tiers monde de mieux faire entendre leur voix, souci qui aurait paru légitime si l'organisation n'avait dans le même temps ignoré le contrôle de l'information dans la plupart des régimes de l'Est et du Sud, ainsi en mesure d'imposer des thèses étatistes tout à fait inacceptables pour les pays occidentaux :

— de même, en matière de droits de l'Homme, la tendance de l'UNESCO à mettre en avant la défense des droits collectifs plutôt que celle des droits individuels paraît logiquement inadmissible aux esprits

américains et occidentaux, dès lors que les pays de l'Est tentent d'imposer une hiérarchisation des droits de l'Homme au détriment des droits individuels;

— enfin, les études entreprises par l'UNESCO dans le domaine du désarmement, souvent conformes à l'optique soviétique, suscitent des réactions analogues, qui paraissent d'autant plus justifiées que de telles discussions relèvent à l'évidence d'autres enceintes que l'UNESCO.

2. Mais, pour fondé qu'il puisse être, le retrait américain n'en emporterait pas moins **des conséquences qui risquent de s'avérer désastreuses pour l'organisation.**

Une remarque liminaire, à cet égard, pour indiquer que tout donne situation présente paraît même plus inquiétante qu'en 1974-1975, date à laquelle les Etats-Unis avaient une première fois suspendu leurs versements à l'organisation — pour protester notamment contre le harcèlement dont Israël était alors l'objet — avant de la réintégrer en lui payant leurs arriérés.

Dans les circonstances actuelles, le retrait américain, probablement inéluctable même si certains responsables de l'organisation estiment que la position des Etats-Unis devrait être moins tranchée après les élections présidentielles américaines, risque d'entraîner trois séries de conséquences particulièrement dommageables pour l'UNESCO :

— Les premières *incidences* sont évidemment de *nature financière* : l'absence de contribution américaine obèrera gravement le budget d'une organisation qui en souhaitait au contraire l'accroissement; l'UNESCO, bon gré mal gré, sera inévitablement conduite à opérer des coupes sombres dans ses plans d'actions et à mettre enfin en pratique — ce qui n'est pas une mauvaise chose — la rigueur budgétaire qu'elle souhaitait s'épargner; mais elle devra aussi — et cela est inquiétant — renoncer à bon nombre de ses activités, en particulier parmi ses projets dont les pays en voie de développement devaient être les bénéficiaires.

— Une seconde conséquence d'un retrait américain risque de prendre la forme de « *retraits en chaîne* », résultant, en quelque sorte par contamination, du départ des Etats-Unis. Le retrait de Washington porterait un coup — que l'on peut souhaiter provisoire — à l'universalité de l'UNESCO; des départs ultérieurs — qui ne

doivent pas être exclus — d'autres pays occidentaux comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, voire l'Allemagne fédérale, mettraient en cause la raison d'être même de l'organisation. Il faudrait alors craindre pour le système onusien dans son ensemble, bon nombre des critiques adressées à l'UNESCO pouvant être faites à la plupart des organisations internationales à portée universelle.

— Enfin — et c'est sans doute le plus grave sur le fond des choses — le retrait américain risque d'une certaine façon d'aller à l'encontre de son propre objectif en laissant l'UNESCO soumise à *une dérive tiers mondiste accentuée*. Le départ des Etats-Unis affaiblira évidemment encore le camp des Occidentaux au sein de l'organisation; les « majorités automatiques » n'en seront que plus accentuées. Bref, il est à craindre que les défauts de l'UNESCO, mis en lumière par les critiques américains, quant aux orientations politiques de l'organisation, soient finalement accentués par une abstention des Etats-Unis. Ce facteur a été naturellement pris en compte dans la détermination de la position française.

3. La position française et les commentaires de votre Rapporteur

La France, Etat du siège de l'UNESCO, a eu naturellement un rôle particulier à jouer dans la crise actuellement ouverte au sein de l'organisation. Son action modératrice et conciliatrice était particulièrement attendue de nos partenaires latins et francophones, tant il est vrai qu'il est possible de discerner, au-delà des griefs exprimés par les Etats-Unis et certains pays anglo-saxons à l'encontre de l'UNESCO, une remise en cause d'un système de pensée latin et que l'effacement de l'UNESCO porterait un coup sérieux au rayonnement intellectuel francophone qu'elle favorise.

C'est ainsi que la France, après avoir tenté une expérience décevante au sein des Dix, trop alignés sur les thèses américaines, comme le groupe occidental de l'UNESCO dans son ensemble, pour que cette position maximaliste puisse recevoir le soutien d'une majorité suffisante d'Etats, a pris l'initiative de proposer la constitution d'un groupe de travail restreint, composé de treize membres (deux par groupe géographique plus la France, pays du siège), chargé d'examiner les différentes propositions de réformes tendant à améliorer de manière réellement positive le fonctionnement de l'UNESCO. Le gouvernement français a également effectué, auprès des autorités américaines, plusieurs démarches pour tenter de les dissuader de prendre leur décision de retrait, puis pour les convaincre de la nécessité d'un report.

Il reste qu'à ce jour, si les contacts se poursuivent, ces efforts n'ont pas porté leurs fruits et les chances de voir les Etats-Unis remettre leur décision en cause paraissent à peu près nulles.

Cet échec probable inspire à votre Rapporteur trois réflexions :

— Le retrait américain ne saurait satisfaire la France, attachée par trop de liens à l'UNESCO et, quelle que soit la valeur de certaines des critiques formulées par Washington, il est vrai que l'absence n'est pas la meilleure façon de faire entendre sa voix et qu'à cet égard le retrait américain doit être déploré.

— Mais il est vrai aussi qu'il faut s'attaquer aux racines du mal dénoncé, souvent à juste titre, par les Etats-Unis; il est, pour ce faire, indispensable de mettre en œuvre une réflexion et surtout de prendre très rapidement des décisions destinées d'une part à rétablir une saine gestion administrative et financière au sein de l'UNESCO, et d'autre part à mettre un terme à des excès tiers mondistes qui ne peuvent, à terme, que lui porter préjudice.

— Si tel devait être le cas, la crise de l'UNESCO aurait été une saine leçon et serait de courte durée et l'organisation de la Place Fontenoy servirait au contraire de modèle aux autres organisations internationales qui, dans la mouvance de Nations unies, sont trop souvent minées par les mêmes maux.

*
* *

CHAPITRE VI

LES ACTIONS EN FAVEUR DES FRANÇAIS A L'ETRANGER EN DIFFICULTE

Le ministère des Relations extérieures, au-delà de l'action d'ensemble menée à l'égard des Français établis hors de France — l'année 1984 ayant, à cet égard, été marquée par la mise en œuvre de la loi relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger —, déploie un ensemble d'actions spécifiques, plus ponctuelles, en faveur des Français qui se trouvent en difficulté à l'étranger. S'inscrivant dans le cadre de *mesures d'assistance et de solidarité* relativement importantes en faveur des Français de l'étranger, quatre catégories de nos ressortissants bénéficient en particulier d'interventions du Quai d'Orsay :

- les victimes d'événements politiques dans un pays étranger;
- les Français incarcérés à l'étranger;
- les Français de l'étranger handicapés;
- et certains Français, résidant à l'étranger sans ressources suffisantes, rapatriés en France à la charge de l'Etat français.

A. Les Français victimes de la situation politique dans un pays étranger

L'ensemble des crédits du titre IV affectés aux interventions en faveur des Français de l'étranger au titre du chapitre 46-92 dans le budget du Quai d'Orsay s'élèveront en 1985 à 162 millions de francs, soit moins de 4 % de hausse d'un an sur l'autre.

Sur ce total, le « *Fonds de secours pour les Français à l'étranger* » se trouve doté — sans aucune augmentation par rapport à 1984 — d'un peu plus d'un million de francs. Ces crédits permettent d'accorder des aides de première urgence à ceux de nos compatriotes qui, du fait de leur nationalité, ont subi des préjudices en raison de la situation politique dans un pays étranger. Ces secours sont attribués aux bénéficiaires après avis du Comité consultatif compétent.

Il est naturellement difficile de prévoir l'affectation ultérieure de ces crédits, le nombre de personnes à secourir et le montant des aides versées variant suivant la gravité des événements survenus dans les divers pays où résident nos compatriotes. Tout porte malheureusement à craindre — comme l'ont confirmé des événements récents en Espagne, au Liban, au Chili... — que les atteintes dont sont victimes les personnes et les biens de Français expatriés aillent en augmentant. L'attribution d'aides devrait donc elle aussi se développer; le projet de budget qui nous est soumis ne donne pas sur ce point satisfaction en ne prévoyant pour 1985 aucun crédit supplémentaire au titre des mesures nouvelles.

B. L'assistance aux Français incarcérés à l'étranger

Les ressortissants français détenus à l'étranger constituent une seconde catégorie de Français nécessitant une action spécifique de la part du ministère des relations extérieures.

L'arrestation, le 17 septembre dernier, du journaliste M. Jacques Abouchar par les forces soviéto-afghanes, non loin de la frontière pakistanaise, est venue, une fois encore, illustrer la nécessité de démarches diplomatiques rapides et intenses dans de telles situations. Rappelons encore, de façon plus générale, que, bon an mal an, de 1 000 à 1 500 ressortissants français sont à tout moment incarcérés à l'étranger — dont près d'un quart pour trafic de stupéfiants, près des deux tiers pour des infractions de droit commun et quelques-uns pour motifs politiques ou économiques.

Ces situations exigent de la part du Quai d'Orsay, notamment, un ensemble d'actions ponctuelles mais indispensables, allant de la prise en charge des frais d'avocat à l'envoi de médicaments aux détenus et,

d'une manière générale, à toutes les dispositions qui peuvent être prises par nos postes diplomatiques pour tenter d'améliorer les conditions de détention des Français incarcérés, dans des situations souvent extrêmement pénibles.

Une enveloppe budgétaire modeste — de 200 000 francs — est inscrite à ce titre au budget du ministère des Relations extérieures (chapitre 46-92) dans le cadre de l'assistance aux Français à l'étranger en difficulté. Les crédits figurant sur la même ligne budgétaire peuvent d'autre part être utilisés pour prendre en charge des rapatriements de détenus — comme ce fut le cas à cinq reprises durant les six premiers mois de 1984.

Enfin, votre Rapporteur, tout en appréciant l'effort accompli par le Quai d'Orsay pour établir des accords de transfèrement de détenus avec le plus grand nombre de pays, souhaiterait saisir cette occasion pour demander au gouvernement à quelle date sera soumise au Parlement la convention conclue en la matière avec la Thaïlande, pays où la situation de nos concitoyens détenus s'est avérée particulièrement angoissante.

C. L'aide aux handicapés à l'étranger

S'inscrivant dans le cadre de la protection sociale assurée aux Français de l'étranger — dont les règles législatives ont été actualisées par le Parlement au cours de la dernière session de printemps et pour laquelle un crédit global de 55 millions de francs a été délégué à nos postes diplomatiques en 1984 —, les allocations versées aux Français de l'étranger handicapés constituent une troisième forme d'intervention spécifique du ministère des Relations extérieures.

Il a paru utile à votre Rapporteur, compte tenu du caractère socialement et humainement sensible de ces interventions, d'en rappeler ici les principales modalités :

— l'allocation pour adultes handicapés varie suivant les pays de résidence de 1 200 francs (Vietnam et Pologne) à 2 200 francs (Algérie et Etats-Unis); à titre de comparaison, l'allocation mensuelle versée en France depuis le 1^{er} juillet 1984 s'élève à 2 388,33 francs. En outre, si l'intervention d'une tierce personne est nécessaire, l'intéressé peut prétendre à une allocation complémentaire compensatrice dont le

montant est fixé, quelque soit le pays de résidence, à 600 francs ou à 300 francs par mois selon qu'il s'agit d'une aide continue ou discontinue :

— par ailleurs le montant de l'allocation pour enfants handicapés est de 500 francs par mois depuis le 1^{er} janvier 1982, pour tous les pays sans distinction, ce qui coïncide, à très peu près, avec son montant en France. Là encore, une allocation complémentaire compensatrice peut être obtenue en cas de soins particuliers donnés à l'enfant handicapé.

D. Le rapatriement des Français à l'étranger dépourvus de ressources

La quatrième catégorie de Français résidant à l'étranger qu'il convient ici de rappeler est constituée de ceux de nos compatriotes qui, installés à l'étranger, se trouvent dépourvus de ressources suffisantes pour leur permettre de regagner la France. Une dotation budgétaire (chapitre 46-91, article 10) est prévue à cet effet pour permettre au Quai d'Orsay de prendre à sa charge les frais de retour en France de ces personnes. Ces crédits, qui doivent être identiques en 1985 à ce qu'ils étaient en 1984 — près de 6,5 millions de francs — risquent de s'avérer insuffisants.

L'expérience de 1983 et 1984 illustre cette situation : l'essentiel des rapatriements effectués en 1983 — 709 personnes — et durant les six premiers mois de 1984 — 568 personnes — ont concerné des Français en provenance du Vietnam, de Madagascar et, à un degré moindre nos compatriotes des communautés françaises de pays africains francophones. C'est ainsi qu'en 1984 un million de francs a été intégralement utilisé par notre seule ambassade à Tananarive, tandis qu'un million et demi était affecté aux rapatriements du Vietnam. Au total, si le nombre des rapatriements pour indigence demeure stable — autour de 700 personnes par an —, les rapatriements sanitaires, dont le coût est élevé, connaissent une augmentation importante. De plus, les crédits doivent permettre de faire face à la hausse du prix des tarifs aériens, aggravée par le règlement des factures des compagnies aériennes en dollars. Pour toutes ces raisons, l'absence d'accroissement de la dotation considérée paraît à votre Rapporteur tout à fait dommageable.

*
* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS ET DE LA COMMISSION

L'enjeu pour le gouvernement français, quel qu'il soit, est tout à la fois de maintenir le capital linguistique et culturel de 100 millions de francophones et d'apprendre à des millions d'autres êtres humains la langue et la culture françaises qui sont le seul véritable support de l'expansion économique de notre pays.

A la lumière de cette pétition de principe, l'examen du budget des relations culturelles conduit votre Rapporteur à formuler les brèves observations suivantes.

1. *Le budget est globalement inférieur de 2 % en francs courants sur la base du dollar à 8,38 F. Avec une inflation estimée à 7 % selon l'indice officiel les moyens mis à la disposition des relations culturelles extérieures ont donc baissé de près de 10 % d'un an sur l'autre.*

2. *Les économies portent singulièrement sur la suppression de 88 postes budgétaires, encore aggravée par la disparition de 86 emplois d'attachés linguistiques au titre IV.*

3. *Ces économies se répercutent aussi sur l'Alliance française qui voit les subventions qui lui sont accordées amputées de 7,7 % en francs courants.*

4. *Le redéploiement du système scolaire français se fait essentiellement au détriment de l'Algérie et du Maroc sans qu'il soit procédé à un renforcement scolaire en Amérique latine, continent d'avenir.*

5. *La titularisation des enseignants prévue par la loi n'atteint que 50 % des catégories C et D.*

6. *L'évolution des droits de scolarisation* se traduit dans certains pays par des hausses insupportables : 75 % au Maroc, 250 % en Algérie.

7. *En ce qui concerne l'action radiophonique extérieure*, dont votre Commission des Affaires étrangères dénonçait l'insuffisance bien avant 1981, elle a cette fois-ci bénéficié d'un accroissement de crédits de 12,4 %. Les vœux de la Commission sont donc entendus dans ce domaine et seulement dans ce domaine. La France demeure cependant au 16^e rang, loin derrière la B.B.C. et la Deutsche Welle, et les problèmes dus à l'insuffisance du recrutement sont loin d'être réglés.

8. *Dans l'audiovisuel* il faut noter de nombreuses hésitations et difficultés, pas toutes imputables à la France. C'est ainsi que T.D.F. 1 ne semble pas devoir être opérationnel avant fin 1987. Le développement du câble ne doit pas, par ailleurs, freiner celui de T.D.F. 1 infiniment plus utile pour la pénétration en pays étranger. Enfin l'utilisation de T.V. 5 par le satellite E.C.S. avec les Pays-Bas et le Québec notamment donne toujours matière à discussion.

9. Enfin, malgré les efforts concernant les crédits *d'assistance et de solidarité*, certaines dotations demeurent bloquées à leur taux ancien ou augmentées de manière insuffisante par rapport aux progrès de l'inflation.

Pour toutes ces raisons, et malgré les efforts constatés dans le domaine de la radiodiffusion extérieure, l'année 1985 marquera un coup d'arrêt très dur à l'expansion de la langue et de la culture françaises à l'étranger. Le budget des affaires culturelles extérieures est bien autre chose qu'un budget de rigueur, nécessaire en période de crise. C'est un budget d'abandon.

La culture est le fondement même du développement des nations et de leur expansion dans le monde. Vouloir la distiller au compte-gouttes comme une potion d'apothicaire est une faute grave contre la France.

*
* *

Dans ces conditions, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après avoir entendu M. Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures, le 18 octobre 1984, a délibéré du présent budget au cours de sa séance du 7 novembre 1984. Elle a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits de la section I du ministère des Relations extérieures pour 1985.**