

N° 57

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME XI

RELATIONS CULTURELLES,
SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Par M. Joël BOURDIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, *secrétaires* ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadoux, Jean Bernard, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrere, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Deifau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Mme Françoise Seligmann, MM. René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 1), 2946 (tome I), 2947 (tome II) et T. A. 732.
Sénat : 55 et 56 (annexe n° 1) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES CRÉDITS DE L'ACTION CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE EXTÉRIEURE	5
A. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	5
B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES OBSERVÉES DANS L'EXÉCUTION DU BUDGET VOTÉ PAR LE PARLEMENT	5
1. Les effets de la régulation budgétaire	5
2. ... concourent à aggraver les conséquences de la «surprogrammation» des crédits d'intervention apparue en 1989 ...	7
II. LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE	9
A. DES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ATTÉNUÉES	9
1. La péninsule indochinoise	9
2. Les pays du Maghreb et du Proche et Moyen-Orient	10
3. Les pays d'Europe centrale et orientale	10
B. LES PRIORITÉS SECTORIELLES DE L'ACTION CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE EXTÉRIEURE	11
1. Le renforcement de l'action culturelle et scientifique extérieure ..	11
2. La revalorisation des carrières des enseignants français à l'étranger	15
3. Le rapprochement des centres culturels et des alliances françaises	17
III. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE	18
1. Les crédits d'investissement affectés au réseau d'enseignement français à l'étranger sont notoirement insuffisants	18
2. Une progression des frais de scolarité que ne compense plus l'octroi de bourses d'étude	19
3. Les modalités de l'intégration des établissements de la DEFA au sein du réseau de l'Agence	20
EXAMEN EN COMMISSION	23
CONCLUSION	24

Mesdames, Messieurs,

Notre excellent collègue Jean Delaneau, auquel j'ai l'honneur de succéder dans la fonction de rapporteur pour avis des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques, avait dressé l'an dernier le constat des difficultés rencontrées par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) dans l'exécution du budget voté par le Parlement.

Il notait : *«La progression des crédits de la D.G.R.C.S.T. masque une régression de ses moyens d'intervention consécutive aux économies qu'elle a dû réaliser pour résorber les effets de la «surprogrammation» des crédits apparue en 1989. Ces difficultés ont été aggravées au cours de l'exercice 1991 par les effets de la régulation budgétaire et les mesures de «gel» qui ont affecté une part significative des crédits votés par le Parlement. Elles l'ont été également par l'imputation contestable sur le budget de la D.G.R.C.S.T. d'actions initiées par d'autres administrations.»*

Force est aujourd'hui de constater que la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques a de nouveau souffert cette année des effets de la régulation budgétaire, qui rendent la gestion de ce département particulièrement difficile et affectent malheureusement, en raison de la suspension ou de la suppression de la participation française aux programmes de coopération bilatérale qui en résultent, la crédibilité de l'action culturelle extérieure de la France aux yeux de ses partenaires étrangers.

I. LES CRÉDITS DE L'ACTION CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE EXTÉRIEURE

A. LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993 atteignent 5,494 milliards de francs, en progression de 4% par rapport au budget de 1992.

Cet accroissement, bien que relativement plus modeste, conforte les augmentations enregistrées successivement en 1990 (+ 11,3%), en 1991 (+ 14,7%) et en 1992 (+ 6,1%).

B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES OBSERVÉES DANS L'EXÉCUTION DU BUDGET VOTÉ PAR LE PARLEMENT

Si, en 1992, la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, n'a pas eu à supporter indûment le coût d'actions définies par d'autres départements ministériels et n'ayant qu'un rapport très lointain avec l'action culturelle extérieure (1), elle a eu en revanche à subir les effets de nouvelles mesures d'annulations ou de «gel» de crédits.

1. Les effets de la régulation budgétaire ...

La D.G.R.C.S.T. a dû faire face, au cours de deux années consécutives, à d'importantes mesures d'annulation ou de «gel» de crédits votés par le Parlement.

● En 1991, les crédits d'intervention de cette direction ont été amputés de 475 millions de francs, soit près de 15% de sa dotation initiale. La commission des affaires culturelles n'avait pas

(1) Comme l'avait relevé l'an passé le rapporteur pour avis de la commission à propos de l'aide humanitaire aux Kurdes ou de la régulation des eaux du Gange.

manqué de souligner que l'importance des mesures de régulation imposées à la D.G.R.C.S.T. concourait à annihiler les priorités de la politique culturelle et scientifique extérieure énoncées lors du vote de la loi de finances. Ainsi la contribution demandée à Radio France Internationale (225 millions de francs) était-elle supérieure à la mesure de «rebudgétisation» de cet opérateur radiophonique inscrite dans la loi de finances initiale (180 millions de francs) ; de la même façon, les crédits affectés à la relance de la coopération culturelle et scientifique avec les pays de l'Europe centrale et orientale, action «prioritaire» s'il en est, restaient-ils, compte tenu de l'annulation de 130 millions de francs inscrits initialement en loi de finances, inférieurs à l'extension en année pleine du financement des projets arrêtés dans le cadre du plan de coopération adopté en Conseil des ministres le 25 avril 1990.

• En novembre 1992, les annulations de crédits supportés par la D.G.R.C.S.T. atteignent un total de 168 millions de francs, dont 165 millions de francs de crédits d'intervention (Titre IV, chapitre 42-10 : action culturelle et aide au développement) et 3 millions de subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI).

Par ailleurs, 40 millions de francs de crédits d'intervention, sur un montant initial de 180 millions de francs, et 13 millions de subventions d'investissement (titre IV) restaient encore «gelés» à cette date et devraient, selon toute vraisemblance, être annulés avant la fin de l'année.

Encore faut-il rendre hommage à l'opiniâtreté du secrétaire d'Etat, à laquelle l'on doit d'avoir réussi notamment à «débloquer» les 140 millions de francs de crédits d'intervention «gelés» jusqu'au 20 octobre.

Ces annulations de crédits ont été réparties de la façon suivante :

* les crédits affectés à des projets de coopération définis avec des partenaires étrangers ont été réduits de 110 millions de francs :

- le plan de relance de la coopération avec les pays du Maghreb a été amputé de la moitié des mesures nouvelles inscrites à cet effet dans le projet de loi de finances pour 1992, soit 75 millions de francs sur un total de 149 millions de francs ;

- les crédits destinés à renforcer la coopération amorcée avec les pays de l'Europe centrale et orientale ont été, cette année encore, révisés à la baisse (-20 millions de francs) ;

- les projets arrêtés avec le reste du monde ont été diminués de 15 millions de francs.

* 28 millions de francs ont été prélevés sur l'action audiovisuelle extérieure de la France, dont 10 millions de francs sur le budget de Radio France Internationale.

* Les crédits destinés à l'accueil de boursiers étrangers et à l'invitation des chercheurs ont été réduits de 30 millions de francs.

* Le solde, 37 millions de francs, a été imputé sur les actions culturelles et scientifiques engagées par l'administration centrale.

2. ... concourent à aggraver les conséquences de la «surprogrammation» des crédits d'intervention apparue en 1989.

La surprogrammation des crédits d'intervention de la D.G.R.C.S.T. correspond à la différence entre les engagements souscrits par cette direction à l'égard de ses partenaires étrangers, dans le cadre notamment des commissions mixtes, et les dotations inscrites dans la loi de finances.

Fin 1989, cette surprogrammation avait atteint 650 millions de francs. Le rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles n'avait pas manqué de souligner cette anomalie, imputable à une mauvaise gestion des crédits de cette direction et à l'incapacité dans laquelle se trouvaient ses responsables financiers de vérifier, en temps réel, la compatibilité des engagements de dépenses avec les crédits disponibles pour leur financement.

Depuis lors, la D.G.R.C.S.T. a accompli l'effort de redressement qui s'imposait et a réussi à contenir la surprogrammation des crédits d'intervention dans des limites acceptables, grâce notamment à la mise en place d'un instrument de suivi des engagements et de contrôle de gestion.

L'assainissement de la situation financière de la D.G.R.C.S.T., qui était nécessaire, a cependant été obtenu au prix d'économies importantes :

- en 1990, les enveloppes déconcentrées auprès des postes diplomatiques, qui représentent les deux-tiers des crédits d'intervention de la D.G.R.C.S.T., ont été amputées en moyenne de

20% ; les crédits des actions définies par les services centraux ont été ramenés de 950 millions de francs à 750 millions de francs ;

- en 1991, si les moyens d'action de la D.G.R.C.S.T. ont été globalement préservés dans les régions ou les pays prioritaires (Maghreb, ancienne Indochine, Europe centrale et orientale, Liban), ils ont été réduits de 4 % en Amérique latine et de 16 % dans le reste du monde.

*

* * *

Dans ce contexte, les mesures d'économies imposées dans le cadre de la régulation budgétaire s'exercent nécessairement au détriment, soit de l'équilibre financier de la D.G.R.C.S.T., soit du respect des engagements souscrits par la France auprès de ses partenaires étrangers. Or, le report ou la suppression de la participation française inscrite dans les accords bilatéraux de coopération portent atteinte au crédit de notre action culturelle et scientifique extérieure.

Il serait, certes, anormal que la D.G.R.C.S.T. ne participe pas à l'effort de rigueur national. Il est tout aussi critiquable que cette direction supporte la quasi-totalité des annulations de crédits imposées au Quai d'Orsay.

Il convient que les responsables budgétaires prennent conscience que l'annulation des crédits d'intervention de la D.G.R.C.S.T., qui est plus aisément réalisable qu'une amputation des crédits de fonctionnement de l'administration centrale ou des services extérieurs de l'Etat, est aussi plus lourde de conséquences puisqu'elle affecte la crédibilité des engagements souscrits par la France auprès de ses partenaires étrangers.

Il importe en tout état de cause de chercher à minimiser les répercussions de ces « coups d'accordéon » budgétaires sur les engagements internationaux de la France.

En ce sens, l'on peut se féliciter de la moindre progression des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1993, évolution certes moins favorable, mais plus réaliste que les propositions formulées les années précédentes dans un contexte d'austérité budgétaire.

La contrepartie équitable de cet effort initial serait que les crédits de la Direction générale soient intégralement épargnés par les mesures de régulation budgétaire qui interviendraient au cours de l'exercice 1993.

Par ailleurs, la volonté exprimée par le secrétaire d'Etat d'assortir les crédits déconcentrés auprès des postes diplomatiques d'un calendrier d'engagement extrêmement précis devrait permettre à la D.G.R.C.S.T. de mieux maîtriser les restrictions qui lui seraient imposées en cours d'année par le ministère du budget.

II. LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION CULTURELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

A. DES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ATTÉNUÉES

Les bouleversements qui ont affecté l'ordre géopolitique international depuis 1989 ont conduit les responsables de la coopération culturelle, scientifique et technique à définir de nouvelles priorités géographiques.

La répartition des mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances pour 1993 conforte les choix opérés en 1990. Néanmoins, l'importance des crédits affectés aux zones prioritaires qui ont été annulés en cours d'année et la modestie relative des mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances pour 1993 conduisent à relativiser ces priorités.

1. La péninsule indochinoise

Seule la péninsule indochinoise, qui bénéficiera en 1993 d'un effort supplémentaire égal à 30 millions de francs, portant à 120 millions de francs les crédits de la coopération culturelle et scientifique investie dans cette région, conserve un caractère réellement prioritaire dans l'attribution des mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances.

Cet effort spécifique permettra de répondre aux besoins urgents recensés dans cette partie du monde. L'on envisage en

particulier de créer des établissements culturels au Cambodge et au Vietnam, de participer au fonctionnement de lycées bilingues, de collaborer à la formation scientifique d'experts et d'initier une coopération dans les domaines de l'agriculture et de la santé.

2. Les pays du Maghreb et du Proche et Moyen-Orient

Ces pays bénéficieront, en 1993, d'une mesure nouvelle de 7,5 millions de francs sur les 57,5 millions de francs supplémentaires accordés aux zones géographiques prioritaires.

Il paraît cependant légitime de s'interroger sur la réalité du caractère prioritaire des actions engagées dans ces pays, dans la mesure où :

- les mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances pour 1993 ne parviendront pas à combler l'absence de subventions d'investissement (Titre VI) destinées à cette région (exception faite de la subvention affectée au règlement des investissements réalisés pour la diffusion de France 2 en Tunisie). C'est donc tout au plus une stabilisation en francs courants de l'effort réalisé l'an passé dans ces régions qui est proposée par le projet de loi de finances pour 1993.

- l'effort supplémentaire réalisé en 1993 atteint tout juste le dixième des annulations de crédits qui ont affecté la relance de la coopération avec les pays du Maghreb cette année, soit 75 millions de francs.

L'on peut dès lors aisément concevoir les difficultés concrètes auxquelles se heurte la mise en oeuvre du plan de coopération arrêté avec les pays du Maghreb en 1991.

3. Les pays d'Europe centrale et orientale

10 millions de francs supplémentaires seront attribués en 1993 à la coopération culturelle et scientifique définie avec les pays d'Europe centrale et orientale. Cela représente très exactement la moitié des crédits qui ont été retranchés à ces actions en 1992. L'enveloppe attribuée à cette région du monde avait déjà été amputée de 130 millions de francs en 1991 ...

Les mesures nouvelles sont destinées à amorcer une reprise de la coopération avec les nouveaux Etats de la CEI et avec la Yougoslavie.

Votre rapporteur ne peut que regretter le relâchement de l'effort accompli par la France dans cette région. L'attente des populations d'Europe centrale est importante, particulièrement en Roumanie où les crédits de la coopération scientifique et culturelle ont baissé de 30 %. Il serait particulièrement regrettable de compromettre l'avenir de la langue française et la relance de la francophonie dans ces régions pour des motifs d'ordre budgétaire.

*

* *

Dans le reste du monde, les moyens affectés aux échanges culturels et scientifiques, qui stagnent depuis plus de dix ans, seront accrus de 10 millions de francs, dont 5 millions de francs bénéficieront aux Etats-Unis d'Amérique.

S'il est donc possible de noter une certaine continuité dans les priorités géographiques de l'action culturelle extérieure définie depuis trois ans, il importe de souligner que les dotations nouvelles consenties en faveur des pays d'Europe centrale et orientale, d'une part, et des pays du Proche et Moyen-Orient, d'autre part, ne compensent pas -loin s'en faut- les annulations de crédits qu'a subi en 1992 la coopération avec ces pays.

B. LES PRIORITÉS SECTORIELLES DE L'ACTION CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE EXTÉRIEURE

1. Le renforcement de l'action culturelle et scientifique extérieure

L'action audiovisuelle extérieure bénéficiera, en 1993, d'une mesure nouvelle de 199,5 millions de francs, portant à 844,5 millions de francs le budget total qui lui est consacré par le ministère des affaires étrangères.

Ces mesures nouvelles sont réparties entre le titre IV (crédits d'intervention), à hauteur de 80,5 millions de francs, et le

titre VI (subventions d'investissement) pour 39 millions de francs, en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Si l'on excepte TV5, dont les crédits sont inscrits au budget de la D.G.R.C.S.T. mais qui relève plus spécifiquement du champ de la coopération multilatérale francophone définie par les sommets des chefs d'Etat et de Gouvernement ayant en commun l'usage du français, et France 2 pour la diffusion en Tunisie de laquelle le projet de loi de finances pour 1993 comporte 29 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement destinés à solder les engagements contractés par la France en 1990, l'action audiovisuelle extérieure définie par le Conseil audiovisuel extérieur de la France repose pour l'essentiel sur deux instruments : Radio France Internationale et la banque d'images Canal France International.

a) la participation de l'Etat au financement du plan de développement de Radio France Internationale

41 millions de francs de mesures nouvelles seront affectés par l'Etat au financement du deuxième plan de développement (1989-1993) de Radio France Internationale (RFI).

Le premier plan de développement de RFI avait permis à la «voix de la France» de se hisser, au classement des radios internationales, du 25ème au 8ème rang. Si des progrès considérables ont été accomplis, la France conserve sur les principaux pays émetteurs un handicap important.

Le deuxième contrat d'objectif signé en décembre 1989 tend à achever la couverture mondiale des émissions de RFI, à améliorer la qualité de la réception de la «voix de la France» et à diversifier les programmes offerts par cette radio.

Le choix du mode de diffusion principal des émissions de RFI constitue une question délicate. La diffusion en ondes courtes, qui représente actuellement 90 % du service des transmissions internationales doit-elle être abandonnée au profit de la diffusion par modulation de fréquence dont la qualité sonore est largement supérieure ? Les perspectives offertes par les satellites de diffusion directe qui, à la différence des satellites de transmission, permettront d'acheminer directement le signal du radiodiffuseur vers les auditeurs, doivent-elles amener RFI à renoncer à la rénovation et à l'extension de ses parcs d'émetteurs en ondes courtes ?

A ces questions, il a pour l'instant été répondu par la négative. Le rayon d'action limité de la modulation de fréquence (30 à 100 kilomètres) et la dépendance relative dans laquelle RFI se trouve placée à l'égard du pays qui met ses réémetteurs à sa

disposition, interdisent de fonder la stratégie de développement du service mondial sur ce mode de diffusion. Il constitue en revanche un complément utile de la diffusion en ondes courtes et RFI a, au cours de ces dernières années, multiplié les accords de partenariat avec les radios locales : elle est retransmise en modulation de fréquence à Helsinki ou à Bucarest en Europe, à Cotonou, à Dakar et à Libreville en Afrique, enfin à Phnom Penh en Asie. D'autres projets d'implantation sur la bande FM sont à l'étude, à Abidjan, au Cameroun, à Ouagadougou, à Bamako, à Brazzaville, à Madagascar et en Pologne. Elle est, par ailleurs, distribuée sur le câble aux Pays-Bas, au Japon, en Allemagne et aux Etats-Unis.

En ce qui concerne les satellites de diffusion directe, les incertitudes qui pèsent encore, tant sur le calendrier de leur lancement que sur le coût des récepteurs, ont amené RFI à différer une éventuelle remise en cause de sa stratégie de diffusion principale sur ondes courtes.

En conséquence, un plan de renouvellement des émetteurs implantés à Allouis-Issoudun et à Montsinéry (Guyanne) et de construction de deux nouveaux centres émetteurs, l'un à Djibouti (qui se substitue au projet d'implantation à la Réunion initialement retenu), l'autre en Thaïlande, a été arrêté par le deuxième plan de développement.

Le lancement des travaux de construction des centres d'émetteurs à Djibouti et en Thaïlande a jusqu'à présent été retardé en raison des événements qui secouent l'Afrique orientale, d'une part, et de la difficulté des négociations menées avec les autorités thaïes, d'autre part.

En attendant de pouvoir disposer de ces nouveaux moyens de diffusion, RFI poursuit une politique d'échange ou de location d'heures de fréquences : elle a signé, en octobre 1991, un accord avec la radio hongroise, aux termes duquel elle pourra utiliser 5 heures par jour les émetteurs ondes courtes de la Hongrie pour émettre en français vers l'Afrique, le Proche et le Moyen-Orient. RFI s'assure ainsi d'un renforcement significatif de ses moyens qui lui permet de dédoubler sa diffusion sur ces régions entre 5 heures et 8 heures (temps universel) et entre 16 heures et 18 heures (temps universel). L'accord de relais de radiodiffusion qui lie RFI et la radio gabonaise Africa n° 1 depuis dix ans et qui porte sur la location par RFI de 31 heures de fréquences par jour a été renouvelé pour trois ans en décembre 1990. D'autres accords ont été signés, notamment en Chine et au Japon.

RFI a accompagné l'extension de son champ de réception d'une politique de diversification des services offerts. Ses journalistes utilisent désormais 14 langues étrangères, afin

d'accroître la présence culturelle française dans les pays ou les zones non-francophones. Elle développe en outre des programmes spécifiques, adaptés aux auditeurs d'une zone de réception. Amorcée avec la création du service «RFI plus Afrique», cette politique sera poursuivie en 1993 avec la mise au point d'un programme européen.

L'on peut, certes, se féliciter des progrès accomplis depuis 1982, et qui se mesurent notamment en termes d'audience. RFI estime aujourd'hui à 30 millions le nombre de ses auditeurs réguliers, dont 21,7 millions résident en Afrique et dans les pays du Maghreb et 6 millions en Europe centrale et orientale.

Si le budget de fonctionnement de RFI croît régulièrement, il reste cependant près de quatre fois inférieur à celui de la «Voice of America», trois fois moins important que celui de la «British Broadcasting Corporation» et deux fois moindre que celui de la «Deutsche Welle». Les comparaisons sont encore plus défavorables lorsque l'on raisonne en termes d'effectifs, puisque le personnel de la «Voice of America» et celui de la «British Broadcasting Corporation» sont cinq fois plus nombreux que celui de RFI.

b) le succès de Canal France International

Canal France International a fêté le troisième anniversaire de sa création en avril dernier. Filiale à 100 % de la SOFIRAD, CFI est une banque d'images qui fournit des programmes par satellite aux pays qui en font la demande. Ceux-ci choisissent ensuite librement les émissions qu'ils entendent reprendre et diffuser sur leur réseau national.

L'initiative de cette banque d'images revient au ministère de la Coopération. Son ambition était à l'origine de moderniser le dispositif de coopération dans le secteur audiovisuel en substituant l'envoi d'émissions par satellite à la distribution traditionnelle de cassettes préenregistrées.

Ses interventions ont rapidement débordé ce cadre initial.

L'empreinte du satellite Intelsat V sur lequel est diffusé Canal France International lui a permis d'étendre son action au-delà des pays du «champ» de la coopération, situés pour la plupart en Afrique sub-saharienne. En dehors des vingt-quatre pays d'Afrique et de l'Océan indien qui bénéficient de Canal France International à ce titre, la banque d'images est aujourd'hui desservie dans 56 pays.

Depuis juin 1992 en effet, CFI est également distribuée par le satellite ARABSAT qui couvre l'ensemble du Moyen-Orient. Des accords ont été conclus avec l'Arabie Saoudite, Abu Dhabi et le

Koweït ; des négociations sont en cours avec le Qatar, Oman et Bahreïn.

CFI est également diffusée au Vietnam, au Laos et au Cambodge depuis cette année. Elle est présente en Europe centrale et orientale.

La banque d'images a par ailleurs alimenté en programmes enregistrés des câblo-opérateurs d'Argentine, du Chili et du Vénézuéla, tandis qu'un module de 3 h 30 est relayé depuis décembre 1991 par le satellite Brasilsat II sur le territoire brésilien.

Pour accompagner cette extension, Canal France International a engagé un effort de diversification de ses programmes, afin de mieux les adapter à la demande des pays destinataires. Trois modules adaptés aux spécificités culturelles des pays du sud, des pays d'Europe centrale et orientale et de l'Asie ont été définis.

Depuis le mois d'avril 1991, Canal France International diffuse huit heures de programmes quotidiens ordonnés autour d'une grille hebdomadaire qui comporte, à part égale, des oeuvres de fiction, des divertissements (variétés, jeux, spectacles, dessins animés), enfin, des documents, reportages ou magazines spécialisés dans les domaines de l'information, de la culture ou du sport.

Le budget accordé par le ministère des affaires étrangères à CFI, qui est désormais comparable à la contribution qui lui est versée par le ministère de la coopération, atteindra 82,5 millions de francs en 1993, dont 12,5 millions de francs de mesures nouvelles.

2. La revalorisation des carrières des enseignants français à l'étranger

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit d'affecter 53 millions de francs de mesures nouvelles nettes d'économies à l'enseignement français à l'étranger.

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui fédère désormais l'ensemble des établissements scolaires français à l'étranger -à l'exception des écoles implantées en Algérie-, bénéficiera d'une mesure nouvelle de 80 millions de francs pour financer l'évolution du point d'indice de la fonction publique et la revalorisation des carrières enseignantes prévue par le plan Jospin.

Cet établissement public subira par ailleurs une économie de 30 millions de francs, prélevée sur son fonds de roulement.

L'office universitaire et culturel français en Algérie recevra 3 millions de francs supplémentaires, correspondant au financement de l'évolution du point d'indice et des mesures de revalorisation prévues par le plan Jospin.

Il n'est pas inutile de rappeler que le décret n° 90-469 du 31 mai 1990 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger, qui a totalement réformé le système de recrutement et de rémunération des enseignants titulaires de l'Education nationale en poste à l'étranger, a mis un terme à la disparité des rémunérations servies à ces personnels selon qu'ils étaient recrutés en France (les «détachés au barème») ou localement par les établissements («détachés administratifs»).

En application des nouvelles dispositions, l'Etat, prononce désormais l'affectation de tous les enseignants titulaires qui exercent à l'étranger et leur sert la rémunération qu'ils percevraient en France, à grade égal. De ce fait, les 3.562 enseignants titulaires recrutés localement par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ou «résidents» bénéficient, au même titre que les 2.368 enseignants recrutés en France ou «expatriés», des mesures de revalorisation de la condition enseignante prévue par le Plan Jospin.

Votre rapporteur rappelle cependant que la parité des rémunérations désormais servies aux «résidents» et aux «expatriés» n'a été atteinte qu'en vertu du concours des établissements scolaires, contraints de reverser à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger l'intégralité des sommes qu'ils consacraient, en 1990, à la rémunération des titulaires de l'Education nationale recrutés localement. Cette contrainte, qui grève lourdement le budget des établissements scolaires implantés à l'étranger, n'est pas étrangère à l'inflation des droits de scolarité réclamés aux parents d'élèves.

Il importe enfin de souligner que la réforme de 1990 laisse entièrement subsister les écarts entre les rémunérations servies aux expatriés et aux résidents titulaires de l'Education nationale, d'une part, et celles qui sont versées aux 5.430 personnels recrutés localement qui ne bénéficient pas du statut de fonctionnaire, parmi lesquels 2.144 instituteurs ou professeurs de nationalité française.

3. Le rapprochement des centres culturels et des alliances françaises

Amorcé en 1989, le processus de rapprochement des réseaux des centres et instituts culturels, services extérieurs du ministère des affaires étrangères, et des alliances françaises, associations de droit local fédérées au sein de l'Alliance française de Paris, tend à renforcer la cohérence de la politique culturelle et artistique extérieure de la France.

Cette évolution emprunte différentes formes, qui vont de l'accueil des alliances françaises dans les structures régionales de concertation et de programmation artistique, jusqu'à la fusion des deux entités.

Des négociations ont été engagées, dans certains pays, en vue de la signature de conventions locales précisant la nature des relations établies entre l'Etat français et ces associations et tendant en particulier à doter les alliances locales de projets de développement qui s'insèrent dans la politique culturelle et artistique définie plus généralement par le ministère. Des conventions ont déjà été signées notamment à Quito, Manille, à Dacca, mais aussi à Rotterdam, à Copenhague, à Dublin ou à Bologne. Les négociations se poursuivent, en particulier, à Singapour, à Buenos-Aires, à Rio de Janeiro ou à Bangkok.

Dans d'autres capitales, le rapprochement entre les deux réseaux s'est traduit par le placement sous une direction unique des centres ou instituts culturels et des alliances françaises. C'est le cas notamment à Glasgow, à Madrid, à Nairobi, à Rabat et à Santo Domingo.

Enfin, cette politique a été systématisée, dans les pays ou les villes non encore desservis, par la création de «centres culturels de l'alliance française» opérant la fusion entre les modes de gestion du centre culturel, service extérieur doté de l'autonomie financière, et la tradition des alliances françaises associant des personnalités francophones ou francophiles locales au fonctionnement du centre. Des établissements «hybrides» ont été implantés à Iasi, Cluj et Timisoara en Roumanie, à Lén.ingrad, enfin à Bandung en Indonésie.

III. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE

A côté des difficultés croissantes rencontrées par la France à tenir, dans un contexte d'austérité budgétaire, les engagements contractés avec ses partenaires étrangers, les motifs d'inquiétude suscités par la définition de l'action culturelle extérieure pour l'année 1993 concernent, pour l'essentiel, l'enseignement scolaire à l'étranger. Ils résultent tout d'abord de la modicité des crédits d'investissement et de la faiblesse relative des crédits de bourses scolaires inscrits au projet de loi de finances pour 1993.

Ils tiennent ensuite aux modalités d'intégration au sein de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger des établissements jusqu'à présent gérés par la Direction pour l'enseignement français en Allemagne (D.E.F.A.) du ministère de l'éducation nationale.

1. Les crédits d'investissement affectés au réseau d'enseignement français à l'étranger sont notoirement insuffisants

Pour la deuxième année consécutive, les crédits d'investissement affectés au réseau des établissements scolaires français à l'étranger paraissent notoirement insuffisants pour assurer à la fois l'entretien de l'ensemble du réseau, la rénovation des établissements les plus anciens et la création de nouvelles écoles.

Sur le titre V, dont la maîtrise échappe à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger puisque la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ne peut être déléguée à un établissement public, 18 millions de francs d'autorisations de programme et 19 millions de francs de crédits de paiement seulement sont prévus pour la rénovation et l'extension du réseau d'établissements scolaires placés en régie directe.

Ces crédits seront affectés en priorité aux écoles d'Istanbul et d'Islamabad, ainsi qu'au réseau géré par les trois missions culturelles françaises au Maghreb, qui regroupe au total plus de 60 établissements.

Sur le titre VI, les subventions d'investissement destinées à soutenir l'effort de rénovation entrepris par les écoles conventionnées par l'Agence se limitent à 10 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Au total, les crédits destinés à la rénovation et à l'extension du réseau d'enseignement français à l'étranger semblent très largement sous-évaluer les besoins recensés par les établissements. Si cette politique malthusienne devait se poursuivre à l'avenir, elle emporterait fatalement une dégradation du patrimoine immobilier du réseau d'enseignement français à l'étranger.

2. Une progression des frais de scolarité que ne compense plus l'octroi de bourses d'étude

La création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger devait s'accompagner d'une stabilisation des droits de scolarité versés par les parents d'élèves.

Dans la pratique cependant, la réforme de l'enseignement français à l'étranger s'est accompagnée, dans de nombreux pays, d'une augmentation substantielle du coût de la scolarité, qui aurait atteint en moyenne 8 % l'an passé.

Cette inflation explique dans une très large mesure la forte croissance des demandes de bourses enregistrées par la commission nationale des bourses en juin 1991 (+ 20 %), puis en juin 1992 (+ 21%).

En dépit de la publication de nouvelles instructions renforçant la sélectivité des critères d'attribution de bourses, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger se trouve dans l'incapacité de faire face aux nouvelles demandes : l'augmentation des crédits qu'elle a pu consacrer aux bourses se limitait respectivement à 4,2 % en 1991 et à 3,92 % en 1992. A sa décharge, l'on notera que la loi de finances pour 1992 ne comportait aucune mesure nouvelle à cette fin...

La situation est grave car elle conduit, dans la pratique, à l'exclusion du dispositif d'enseignement français à l'étranger, des enfants de nationalité française pour des motifs économiques.

La réponse apportée par les Pouvoirs publics à ce problème préoccupant ne paraît pas à la hauteur de l'enjeu.

L'effort supplémentaire accompli en 1993 (10 millions de francs) ne suffira pas à combler le différentiel entre les besoins recensés par l'Agence (près de 125 millions de francs) et les crédits disponibles (116 millions de francs).

Encore faut-il souligner que ces ressources ne figurent pas expressément dans le projet de loi de finances pour 1993, puisqu'elles proviendront du produit financier que devrait permettre de réaliser le versement anticipé à l'Agence de la première tranche de sa dotation. L'effort supplémentaire consenti par l'Etat pour permettre la scolarisation dans les établissements français des enfants de nationalité française reste donc notoirement insuffisant.

3. Les modalités de l'intégration des établissements de la DEFA au sein du réseau de l'Agence

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la Direction de l'enseignement français en Allemagne, rattachée au ministère de l'éducation nationale, gère un réseau d'établissements scolaires destiné à assurer, dans les mêmes conditions qu'en France- c'est-à-dire gratuitement- la scolarité des enfants de militaires français stationnés dans ce pays. Au début de l'année 1991, ce réseau comptait 70 établissements.

En 1991 et 1992, une dizaine d'écoles primaires et cinq établissements secondaires ont été fermés, à la suite du rapatriement des forces françaises en Allemagne, amorcé au cours de l'été 1991. Ces fermetures sont, pour les familles françaises qui se trouvent encore sur place, la source de difficultés importantes, dans la mesure où elles contraignent les enfants à accomplir d'importants déplacements pour se rendre en classe.

A plus long terme, et dans la perspective de la création d'un corps d'armée européen, se pose la question du transfert des responsabilités qui sont aujourd'hui assumées par la DEFA à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Un premier projet relatif aux modalités d'intégration des établissements scolaires français en Allemagne au sein du réseau de l'Agence inquiète tant les professeurs que les parents d'élèves. Il prévoit la suppression, à l'horizon de septembre 1994, de 300 postes d'enseignants, c'est-à-dire de la moitié des effectifs actuels, alors que les estimations relatives aux effectifs scolaires anticipent une réduction de 16 % seulement des élèves.

Aucun accord de principe n'est par ailleurs encore intervenu entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère des affaires étrangères sur le transfert à l'Agence de l'intégralité du budget actuellement consacré par la DEFA à ce réseau d'établissements.

Il reste enfin à déterminer quelles seront les conséquences sur la gratuité de l'enseignement français dispensé en Allemagne du transfert de ces établissements à l'Agence.

Une mission interministérielle a été constituée pour étudier les modalités de cette intégration et pour tenter de réduire de moitié la diminution des effectifs envisagés dans un premier temps.

A l'heure cependant où la commission des affaires culturelles est appelée à rendre un avis sur l'action culturelle, scientifique et technique extérieure, aucune garantie ne peut encore lui être apportée quant à l'issue favorable de ce dossier délicat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Maurice Schumann, président, la commission a examiné au cours d'une séance tenue le 10 novembre 1992, les crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits au projet de loi de finances pour 1993, sur le rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis.

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

M. Michel Miroudot, qui a approuvé les conclusions du rapporteur, a fait part à la commission de l'inquiétude très vive que suscitait parmi la population allemande la fermeture des établissements de la direction de l'enseignement français en Allemagne.

M. Jacques Legendre s'est fait l'écho des difficultés qui semblent affecter le fonctionnement de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger et de l'augmentation inquiétante des frais de scolarité versés par les parents d'élèves qui a accompagné sa création.

M. François Lescin a fait remarquer que la compression des effectifs de l'armée de terre se traduisait en France également par la suppression de postes d'enseignants et que cette évolution posait de nombreuses difficultés aux collectivités locales concernées.

Le président Maurice Schumann a souligné que les inconvénients des mesures de gel ou d'annulation de crédits étaient beaucoup plus importantes lorsqu'elles affectaient des actions de coopération bilatérale et contraignaient la France à reporter ou à trahir ses engagements avec l'étranger, puis a interrogé le rapporteur pour avis sur la persistance d'une autre pratique regrettable du ministère des finances, qui consiste à imputer sur le budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques des actions qui n'ont qu'un rapport très lointain avec l'action culturelle extérieure, telles la régulation des eaux du Gange ou l'aide humanitaire apportée aux populations kurdes en 1991. Il a enfin remarqué que l'enseignement français dispensé en Allemagne avait favorisé l'ouverture de la population allemande à la culture

française et oeuvré à la réconciliation des peuples français et germanique sur laquelle s'était appuyée la construction européenne.

En réponse, le rapporteur pour avis a précisé qu'aucune action n'avait été imputée de façon contestable sur le budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques en 1992.

Au cours d'une réunion tenue le 19 novembre, la commission des affaires culturelles a, sur la proposition de son rapporteur pour avis, donné un avis défavorable à l'adoption des crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits au projet de loi de finances pour 1993.