

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 1<sup>er</sup> décembre 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur la stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger,*

Par M. Louis DUVERNOIS,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagache, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean-Pierre Bel, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuyneck, Denis Detcheverry, Mme Muguette Dini, MM. Alain Dufaut, Louis Duvernois, Jean-Paul Emin, Hubert Falco, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Pierre Laffitte, Alain Journet, André Labarrère, Philippe Labeyrie, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Melot, MM. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, René-Pierre Signé, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallet, Marcel Vidal, Jean-François Voguet.

Culture.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	6
<b>LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT</b> .....	8
<b>I. LA FRANCOPHONIE : UNE CHANCE POUR LA POLITIQUE CULTURELLE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE ?</b> .....	10
<b>A. LA FRANCOPHONIE A-T-ELLE ENCORE UN SENS POUR LA FRANCE ?</b> .....	11
1. <i>Historiquement africaine, la francophonie élargie est aujourd'hui confrontée à la         question de sa cohérence et de ses missions</i> .....	13
a) « La francophonie est née d'un désir ressenti hors de France » .....	13
b) Quelle raison d'être pour la francophonie élargie ? .....	14
2. <i>Recentrer la francophonie sur la défense et la promotion du français et de la culture         française</i> .....	15
a) L'urgence aujourd'hui : la défense du français au sein des institutions européennes .....	15
b) Un désir de France et de francophonie dans le monde entier .....	19
c) « La dégradation du langage annonce la dégradation nationale » Joseph De Maistre .....	21
3. <i>La défense du français, c'est d'abord celle de la diversité culturelle</i> .....	23
a) Le français et les « parlers français » .....	23
b) Le français et le dialogue des cultures .....	25
c) Une langue utile et non élitiste : désacraliser le français .....	29
d) Le français, langue des Jeux olympiques, une bataille gagnée ? .....	31
<b>B. UN NAVIRE SANS PILOTE ?</b> .....	33
1. <i>Qui pilote la francophonie en France ?</i> .....	34
a) Le rattachement à la coopération, erreur de parcours ou défaut de volonté politique ? .....	34
b) La mise en place d'un ministère délégué à l'action culturelle extérieure et à la francophonie auprès du ministre des affaires étrangères .....	35
2. <i>Le budget de la francophonie : objet non identifié ?</i> .....	37
a) Une confusion structurelle .....	38
b) La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances .....	38
c) L'élaboration par l'Assemblée parlementaire de la francophonie d'un rapport annuel d'évaluation de l'exécution budgétaire .....	39
3. <i>Une organisation internationale en mutation</i> .....	40
a) Une bureaucratisation de l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF) unaniment dénoncée .....	40
b) La mise en œuvre timide du plan de Moncton .....	42
c) La réforme de l'Agence universitaire de la francophonie : un exemple à suivre .....	42

C. « LA FRANCOPHONIE SERA SUBVERSIVE ET IMAGINATIVE OU NE SERA PAS » : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LES OPÉRATEURS FRANCOPHONES .....	44
1. <i>Non pas impératrice, mais médiatrice</i> .....	45
a) La francophonie ne peut répondre à toutes les demandes .....	45
b) La valeur ajoutée du réseau francophone : un soutien à l'élaboration de projets .....	46
2. <i>La francophonie passe par l'emploi</i> .....	46
a) Le rôle de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) : privilégier les formations professionnalisantes .....	47
b) Les entreprises et la francophonie .....	48
c) Une fondation France Entreprises ? .....	50
3. <i>L'avenir, c'est le numérique</i> .....	51
a) L'enjeu de la francophonie numérique, c'est la bataille du contenu .....	52
b) La bataille de la francophonie numérique passe par les partenariats public-privé .....	54
<b>II. L'ACTION CULTURELLE</b> .....	<b>56</b>
A. LES ACTEURS DE L'ACTION CULTURELLE .....	56
1. <i>Une action largement déterminée par le ministère des affaires étrangères</i> .....	56
a) Le rôle prépondérant du ministère des affaires étrangères .....	57
(1) Le ministère des affaires étrangères .....	57
(2) La direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) .....	58
b) Le rôle du ministère de la culture et de la communication .....	61
(1) Un rôle longtemps marginal .....	61
(2) Une importance croissante .....	62
2. <i>Un véritable atout : notre réseau culturel</i> .....	63
a) Les services culturels .....	64
b) Les établissements culturels .....	65
c) Les Alliances françaises .....	68
3. <i>Des missions réalisées en association avec de nombreux opérateurs</i> .....	68
a) Une kyrielle d'opérateurs spécialisés aux moyens et aux compétences limités .....	69
b) L'Association française d'action artistique (AFAA) .....	69
B. REFONDER L'ACTION CULTURELLE AUTOUR D'UNE AGENCE POUR LA CULTURE FRANÇAISE .....	70
1. <i>Redéployer le réseau</i> .....	72
a) Les prémices d'un redéploiement .....	72
b) Quelle stratégie pour la reconfiguration du réseau ? .....	73
2. <i>Rompre avec les pratiques actuelles</i> .....	75
a) Définir une politique .....	75
b) Mettre un terme aux régulations budgétaires .....	75
c) Renforcer l'autonomie des centres culturels .....	76
d) La LOLF : une opportunité pour la modernisation du réseau .....	77
(1) Définir des objectifs pertinents .....	77
(2) Déconcentrer la gestion des crédits .....	77
3. <i>Faire de l'Alliance française un véritable opérateur</i> .....	78
a) Une structure para-étatique dépendante du ministère des affaires étrangères .....	78
b) Décentraliser les crédits budgétaires destinés à soutenir l'action du réseau des Alliances dans le monde .....	79
<b>III. L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR : UN DISPOSITIF ENFIN COHÉRENT</b> .....	<b>80</b>
A. LE PÔLE RADIOPHONIQUE .....	81
1. <i>RFI au coeur du processus de clarification des structures</i> .....	82
2. <i>Un instrument qui a su se réformer</i> .....	82
a) L'adaptation des vecteurs de diffusion .....	82
b) Une programmation reformatée .....	84
(1) Une production renforcée et adaptée aux attentes du public .....	84

(2) Un nouveau format : le « tout actualité » .....	84
(3) Une faiblesse récurrente : la diffusion en langues étrangères.....	85
(4) Bruxelles : une aire de diffusion incontournable pour RFI .....	85
<b>B. LE PÔLE TÉLÉVISUEL .....</b>	<b>85</b>
1. <i>TV5 et Canal France International (CFI) : deux sociétés aux missions complémentaires</i> .....	86
a) Un rapprochement devenu effectif .....	86
b) Des missions enfin complémentaires .....	86
(1) TV5, la chaîne de la francophonie .....	86
(a) <i>Un financement à rééquilibrer</i> .....	87
(b) <i>La mise en oeuvre de nouveaux axes stratégiques</i> .....	88
(2) CFI, un recentrage vers l'activité de banque de programmes.....	88
(a) <i>L'abandon des activités annexes</i> .....	88
(b) <i>Un opérateur désormais tourné vers la coopération internationale</i> .....	89
2. <i>Euronews</i> .....	90
<b>C. DES PROBLÈMES EN SUSPENS .....</b>	<b>91</b>
1. <i>Mettre en place des outils de pilotage stratégique</i> .....	91
a) Créer une instance de coordination .....	91
b) Définir pour chacune des sociétés un document d'orientation stratégique.....	92
c) Aplanir les facteurs de blocage potentiels .....	92
2. <i>Promouvoir une collaboration entre France télévisions et le ministère des affaires étrangères pour renforcer le rôle international de la chaîne publique</i> .....	93
a) La diffusion des programmes de France Télévisions à l'étranger.....	93
(1) TV5 et CFI.....	93
(2) Les contrats de reprise .....	94
b) Pacifier les relations entre France Télévisions et le ministère des affaires étrangères .....	94
(1) L'arrêt de la diffusion des programmes de France Télévisions en Tunisie et en Italie.....	94
(a) <i>Le cas de la Tunisie</i> .....	95
(b) <i>Le cas de l'Italie</i> .....	95
(2) Le rôle de France Télévisions au sein de TV5 .....	96
(a) <i>France Télévisions : un opérateur essentiel pour TV5</i> .....	96
(b) <i>Un modus vivendi à trouver entre l'opérateur et la tutelle</i> .....	97
3. <i>Définir une politique efficace d'aide à l'exportation des chaînes françaises</i> .....	97
a) L'échec de l'aide aux bouquets satellitaires .....	97
b) La nécessité d'instituer un dispositif de substitution.....	98
<b>D. REPENSER LE PROJET DE CHAÎNE D'INFORMATION INTERNATIONALE .....</b>	<b>98</b>
1. <i>Un projet nécessaire pour assurer notre présence sur la scène internationale</i> .....	100
a) Le marché de l'information télévisée : un domaine déserté par la France .....	100
b) Un instrument d'influence essentiel pour la France .....	100
2. <i>Le projet « Brochand » : des faiblesses à corriger pour assurer son succès</i> .....	102
a) Les principales propositions du rapport Brochand .....	102
b) Les critiques .....	103
(1) L'association France Télévisions – TF1 : un gage d'efficacité ? .....	104
(2) Un plurilinguisme limité .....	104
(3) L'absence de complémentarité avec le dispositif audiovisuel existant .....	105
3. <i>Une nécessité : impliquer les acteurs de l'audiovisuel extérieur</i> .....	105
a) S'appuyer sur RFI, l'AFP et Euronews en matière éditoriale .....	105
b) Utiliser les compétences de CFI et TV5 en matière de distribution.....	106
c) Diffuser la chaîne sur le territoire national et envisager des partenariats européens .....	107
d) Créer une agence d'images européenne d'initiative française .....	107

E. LANCER UNE FONDATION POUR L'ACCUEIL DES JOURNALISTES ÉTRANGERS .....	108
<b>IV. L'ACTION ÉDUCATIVE .....</b>	<b>110</b>
A. UN RÉSEAU DIVERSIFIÉ.....	110
1. <i>Trois catégories d'établissements</i> .....	111
2. <i>L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)</i> .....	113
B. UN PERSONNEL AUX STATUTS DISPARATES .....	114
1. <i>20 800 agents au service de l'enseignement français</i> .....	114
2. <i>La réforme de la rémunération des personnels résidents</i> .....	115
C. UNE AUGMENTATION RÉGULIÈRE DU NOMBRE D'ÉLÈVES .....	116
D. DES PROPOSITIONS RÉALISTES.....	117
1. <i>Débattre de l'avenir du réseau dans le cadre de la loi d'orientation sur l'école</i> .....	117
a) <i>Une absence de vision stratégique critiquée</i> .....	117
b) <i>Un plan bienvenu</i> .....	117
c) <i>La nécessité de débattre de l'avenir du réseau dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'école</i> .....	120
2. <i>Marquer l'attachement de la Nation aux professeurs du réseau</i> .....	120
3. <i>Garantir une protection sociale complète aux personnels détachés directs</i> .....	121
4. <i>Renforcer l'ouverture internationale du réseau</i> .....	123
a) <i>Mettre en place des certifications attractives</i> .....	123
b) <i>Développer des partenariats tous azimuts</i> .....	125
5. <i>Le plafond des personnels titulaires : une contrainte à assouplir ?</i> .....	126
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>128</b>
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	<b>130</b>

## **INTRODUCTION**

### **L'APPEL À UN SURSAUT CULTUREL SALUTAIRE**

Le poids des attentes envers l'autorité et la puissance publiques est tel en France qu'il conduit souvent à s'abandonner à une attitude résignée, qui procure un confort engourdissant, mais momentané.

Rien n'est pourtant définitivement écrit.

Le déclin appréhendé de la France dans l'échelle hiérarchique des nations anciennes ou émergentes, se nourrit d'abord de conservatismes et autres corporatismes, tous alibis d'un immobilisme entretenu.

Le domaine culturel n'échappe pas au constat général. Son activité est pourtant par nature fondée sur l'imagination, la création et la stimulation intellectuelle du modèle social et économique de celles et ceux qui ont le désir de vivre ensemble, ce « désir de France » également rencontré très fortement hors de nos frontières.

Ce rapport d'information, critique et constructif, veut répondre à la philosophie d'une action raisonnée et partagée.

Raisonnée, parce que le premier réflexe dans notre pays, dès que l'orage gronde, est de s'en remettre à l'Etat-Providence. Les contraintes budgétaires nous obligent à concevoir, à moyens constants, d'autres manières d'agir qui ne seraient pas un énième substitut aux volontés défailtantes.

Partagée, parce que votre rapporteur est conscient que toute réforme structurelle ne peut être envisagée sans l'adhésion des gestionnaires dont le talent et l'engagement assureront la réussite concertée d'un projet politique lisible, et donc de société.

Il faut réveiller la France, dit-on. Celle qui, notamment à l'étranger, a pour mission de faire entendre une voix distincte pour infléchir –soyons ambitieux et retrouvons le goût pour notre langue– une mondialisation qui verrait triompher la pensée unique sur les fondements de modes de vie dominants.

La fuite en avant n'a jamais été de bonne politique. Nous devons nous adapter à un monde en mutation rapide, marquer une différence qui n'est que valeur ajoutée à cet autre immense chantier de construction d'une Union

européenne cacophonique, à dimension principalement économique, au sein de laquelle se joue l'avenir de notre langue tandis que notre influence diminue.

Dès lors, il ne suffit plus de se livrer à des incantations sur l'« exception culturelle française », mais de favoriser la mise en place d'une « stratégie d'influence » hors de France, indispensable à la défense de nos intérêts nationaux.

Les propositions de ce rapport d'information se veulent donc simples et concrètes. Elles s'alimentent d'analyses, avis et commentaires recueillis auprès des différents opérateurs publics et privés auditionnés, garants d'une diversité culturelle d'expression promue par la France.

Y a-t-il pour autant un pilote dans l'avion de l'action culturelle extérieure de la France ?

L'application progressive de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en substituant à une « logique de moyens » celle d'une « culture d'évaluation et de résultats », apporte un élément de réponse.

Alors, la France est-elle victime d'un laisser-aller ? Il serait vain de pleurer sur des échecs annoncés. Donnons-nous les moyens d'une ambition nationale que nous mettrons en œuvre en unissant nos forces à celles de nos partenaires à travers le monde, sur le socle d'une francophonie vivante.

## LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT

### LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT

#### **Réseau culturel**

- créer une Agence pour la culture française à l'étranger chargée de gérer l'ensemble de nos établissements culturels à travers le monde ;
- mettre en place un schéma directeur de reconfiguration du réseau culturel ;
- arrêter de recourir systématiquement aux régulations budgétaires ;
- fusionner les fonctions de conseiller de coopération et d'action culturelle et de directeur d'institut ou de centre ;
- faire de l'Alliance française de Paris un véritable opérateur en lui versant directement l'ensemble des crédits publics (personnels et moyens) destinés à soutenir l'action de son réseau.

#### **Action audiovisuelle**

- rééquilibrer le financement de TV5 dans le sens d'un engagement plus important des partenaires francophones ;
- créer une structure de coordination interministérielle chargée de définir la stratégie d'ensemble de l'audiovisuel extérieur, établissement par zone géographique et par opérateur des objectifs à atteindre et de contrôler le respect de ces objectifs ;
- rédiger, pour chaque opérateur de l'audiovisuel extérieur, un document de référence privilégiant une démarche pluriannuelle, à l'image des contrats d'objectifs et de moyens définis à l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 ;
- unifier le financement de RFI en le confiant au seul ministère des affaires étrangères ;
- repenser le projet de chaîne d'information internationale en impliquant l'ensemble des opérateurs nationaux concernés ;
- créer une banque d'images européenne en collaboration avec l'AFP ;
- instituer une fondation destinée à accueillir les journalistes étrangers dans nos principaux organes de presse.

#### **Action éducative**

- consacrer une partie du projet de loi d'orientation sur l'école à notre réseau d'établissements scolaires à l'étranger ;
- rendre hommage, dans le cadre des commémorations du 14 juillet, à l'ensemble des professeurs de français enseignant à l'étranger ;
- garantir une protection sociale complète aux agents en position de « détachement direct » ;
- renforcer l'ouverture internationale du réseau en :
  - développant des certifications attractives ;
  - favorisant des partenariats avec les établissements locaux et les écoles européennes.



### **Francophonie**

- donner un pilote politique à la francophonie : créer un ministère délégué à l'action culturelle extérieure et à la francophonie, qui détacherait cette politique de l'actuelle structure ministérielle. Ce ministère s'appuierait sur l'actuelle DGCID et serait représenté au sein de la DGLF (délégation générale à la langue française et aux langues de France, relevant actuellement du ministère de la culture) ;
- désacraliser le français : privilégier les actions soutenant un français « utile », et notamment soutenir la diffusion du français scientifique en créant une maison d'édition de revues scientifiques électroniques pour mettre enfin en réseau la recherche francophone ;
- toiletter la loi Toubon à l'occasion de son dixième anniversaire : revaloriser l'obligation de traduction, prendre en compte les technologies de l'information, moderniser les sanctions ;
- augmenter le nombre de bourses ouvertes aux étudiants étrangers, développer les sections européennes et favoriser la mobilité des élèves et étudiants ;
- mettre en place un système de bourses francophones dans le primaire et le secondaire, financé par le Fonds multilatéral unique, et ouvert à tous les élèves non français des établissements de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) et de la Mission laïque française ;
- identifier les crédits d'intervention consacrés aux actions en faveur de la francophonie, en confiant à l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) l'élaboration d'un document annuel, remis aux Etats membres et au secrétaire général de l'OIF, dont l'objet serait de retracer la consommation, l'utilisation et la gestion des fonds de la francophonie ;
- débureaucratiser l'OIF, en encourageant la mise en œuvre du plan de Moncton ;
- privilégier les formations professionnalisantes dans l'octroi des bourses de l'AUF, multiplier les partenariats avec les entreprises françaises à l'étranger et créer une fondation « France entreprises » ;
- mettre en ligne gratuitement les contenus nécessaires aux cursus scolaires jusqu'à la terminale, définir un « label » d'intérêt général culturel qui valoriserait l'offre marchande de contenus et de services en français sur l'Internet, élaborer un dossier standardisé de demande de soutien à un projet multimédia en ligne ou hors ligne.

## I. LA FRANCOPHONIE : UNE CHANCE POUR LA POLITIQUE CULTURELLE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE ?

La politique extérieure de la France entre 1974 et 1998 l'a trop amenée à « *négliger le grand chantier de la communauté francophone, en ne lui consacrant que des « gestes » et des mises en scène sans moyens adéquats, alors que nos gouvernements eussent trouvé normal que tel de nos voisins, ayant eu à notre place le bonheur de voir plusieurs dizaines de pays se réclamer de leurs liens linguistiques et historiques avec lui, en fit un axe privilégié de sa politique étrangère, voire intérieure.* », déplorait en 1999 M. Albert Salon<sup>1</sup>, ancien sous-directeur chargé de la francophonie et de la langue française au ministère de la coopération.

En convoquant à Versailles en février 1986 le premier rassemblement des chefs d'Etat et de gouvernement ayant le français en partage, le Président de la République française François Mitterrand ambitionnait pourtant de mettre en place une sorte de Commonwealth à la française : « *Nous sommes au commencement d'une oeuvre durable qui s'inscrira dans les temps qui viennent, car, au travers d'une langue commune, c'est un mouvement de la pensée, c'est toute une action qui se dessine...* », annonçait-il en ouverture des débats.

La construction européenne, et l'« anglicisation » du vieux continent européen ont suscité, depuis, une véritable prise de conscience sur la nécessité d'endiguer le recul de l'emploi du français, tant dans les institutions -européennes et organisations internationales- que dans certains pays, traditionnellement francophones. Un certain nombre de mesures volontaristes ont été engagées et, notamment, lors du sommet de Beyrouth, en octobre 2002, le Président de la République a annoncé que la France procéderait à une relance de la francophonie, à hauteur de 20 millions d'euros supplémentaires par an.

Les représentants des institutions de la francophonie et du dispositif institutionnel français, auditionnés au cours de l'année écoulée, ont considéré que cette relance était indispensable, en soulignant l'intérêt qu'offre à la France l'organisation francophone, rassemblement de 63 pays<sup>2</sup> autour d'une langue et de valeurs partagées. Ils ont unanimement souhaité qu'une place plus importante soit accordée à ce réseau, véritable relais pour la politique culturelle extérieure de la France.

---

<sup>1</sup> Albert Salon, ancien ambassadeur, est docteur d'Etat ès lettres, vice-président d' « Avenir de la langue française » et fondateur de FFI (Forum francophone international). Il s'exprimait dans la revue « liberté politique » d'automne 1999.

<sup>2</sup> L'OIF rassemble, en novembre 2004, 56 Etats et gouvernements membres et 10 pays observateurs.

Convaincus que, pour être influente, « la voix de la France à l'étranger » se devait d'être médiatrice et non impératrice, ils ont insisté sur le fait qu'elle avait tout intérêt à être portée par les opérateurs de la francophonie, qui lui offrent, via une polyphonie coordonnée, un véhicule approprié à la diversité des peuples qu'elle veut atteindre.

Rectrice de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), Mme Gendreau-Massaloux a insisté sur l'atout de l'intrinsèque hétérogénéité francophone pour créer l'envie du français à l'étranger, notamment vis-à-vis des jeunes, élèves ou étudiants. Là où la France est seule, « elle se regarde elle-même ». Aussi, c'est la force de la francophonie de se présenter multiple pour attirer les regards sur la France.

Cette conviction se heurte pourtant à l'image qui est celle de la « francophonie » dans l'opinion publique française.

Dénigrée, taxée de « combat d'arrière-garde », sinon purement et simplement ignorée, « il semble que, dans la société, mais aussi, de façon plus étonnante, dans l'administration, la « francophonie » soit un concept flou et fortement dévalorisé »<sup>1</sup>.

Le « désamour passionné »<sup>2</sup> des Français vis-à-vis de leur propre langue n'épargne en effet pas les autorités de l'Etat en charge de la représentation de la France.

En introduction à ses « cinq propositions pour renforcer l'action de la francophonie en faveur de la diversité culturelle », M. Jacques Legendre, sénateur du Nord et rapporteur pour avis du budget de la francophonie au nom de votre commission, déplore que « *les hauts fonctionnaires, dans leurs responsabilités européennes ou internationales, sont loin de défendre toujours l'emploi du français. Et le visage de Paris et des principales villes de France s'anglicise sans nécessité* »<sup>3</sup>.

Dès lors, la question de savoir si, d'une part, la France veut faire de sa langue un élément de sa présence internationale et de sa politique étrangère, et, d'autre part, si elle veut s'en donner les moyens, est posée.

#### **A. LA FRANCOPHONIE A-T-ELLE ENCORE UN SENS POUR LA FRANCE ?**

« *La francophonie souffre à l'évidence [...] du flou de [ses] intentions et [de] l'énoncé pléthorique des actions qui comptent souvent autant de visions, et parfois même de divisions, qu'il y a d'adhérents* », peut-on lire dans un document réflexif sur les enjeux de la francophonie au

---

<sup>1</sup> M. Jean-Claude Guédon, dans l'ouvrage collectif : « *Quelle francophonie pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?* » (1997).

<sup>2</sup> M. Patrick Bloche, dans : « *Le désir de France, la présence internationale de la France dans la francophonie et dans la société de l'information* », rapport rendu au Premier ministre en 1999.

<sup>3</sup> Rapport de M. Jacques Legendre remis à l'UMP en 2004, intitulé « *Comment assurer la défense de la diversité culturelle et la promotion de la francophonie ?* ».

XXI<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>, remis en septembre 2000 au Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE).

Il semble en effet que le succès de la francophonie, acteur de la scène internationale depuis l'adoption en 1997 de sa charte constitutive au sommet de Hanoi, dont le nombre des Etats membres a triplé en une trentaine d'années, ait conduit à obscurcir le sens de son projet.

Les quatre axes définis au sommet de Beyrouth en 2002 pour l'action de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) au XXI<sup>e</sup> siècle illustrent l'inflation des domaines d'intervention des opérateurs francophones, parmi lesquels on peine à trouver une ligne stratégique ou une politique cohérente.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ont ainsi défini ses missions : la défense de la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; la promotion de la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; le développement de l'éducation de base, la formation professionnelle et technique, l'enseignement supérieur et la recherche ; enfin l'encouragement à la coopération économique et sociale au service du développement durable et de la solidarité, champ d'action nouveau dont les objectifs ont été définis au sommet de Ouagadougou en novembre dernier.

Dès lors, on comprend que l'opinion publique française puisse avoir des doutes sur l'utilité de cette organisation, et qu'il soit légitime de se poser la question : « La francophonie, pour quoi faire ? ».

Il est rassurant de constater que cette interrogation n'est pas étrangère aux préoccupations des pays membres de l'organisation francophone. Réunis en sommet à Ouagadougou les 26 et 27 novembre 2004, ils ont adopté un cadre stratégique décennal resserré, résultat d'une conviction selon laquelle « *la francophonie ne peut pas intervenir sur tous les fronts* »<sup>2</sup>.

Cette conviction s'appuie sur la certitude que « la dispersion des actions est actuellement source d'inefficacité et de dilution de l'aide ».

Il faut donc saluer l'ambition affichée par les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Ouagadougou, consistant à poursuivre « l'effort de rénovation de la coopération multilatérale francophone dans le sens du resserrement, de l'efficacité et de la visibilité ».

---

<sup>1</sup> « L'enjeu de la francophonie au XXI<sup>e</sup> siècle », par M. Louis Duvernois, délégué du Canada au CSFE, rapporteur de la commission de l'enseignement, de la culture et de l'information.

<sup>2</sup> « Une vision de la francophonie à l'horizon 2014 », cadre stratégique adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement ayant le français en partage, réunis au Sommet de Ouagadougou, le 26 et 27 novembre 2004.

## **1. Historiquement africaine, la francophonie élargie est aujourd'hui confrontée à la question de sa cohérence et de ses missions**

a) « *La francophonie est née d'un désir ressenti hors de France* »<sup>1</sup>

Né sous la plume du géographe français Onésime Reclus en 1880, le mot « francophonie » désigne aujourd'hui à la fois un concept sociolinguistique basé sur une entité géopolitique, et la structure institutionnelle qui rassemble les pays « ayant le français en partage ».

Le premier renvoie à l'ensemble des personnes pouvant s'exprimer en français à des titres divers : estimée à environ 160 millions d'individus en y incluant les francophones partiels<sup>2</sup>, cette communauté est présente sur tous les continents.

La seconde rassemble les Etats membres de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) : au nombre de 18 en 1970, ils sont 56 Etats et gouvernements en 2004.

La décolonisation à peine achevée, ce sont les voix africaines des présidents Léopold Sédar Senghor du Sénégal, Hamadi Diori du Niger et Habib Bourguiba de Tunisie qui se sont élevées pour proposer la constitution d'une communauté francophone.

Intervenant devant l'Assemblée nationale du Niger, en décembre 1965, M. Habib Bourguiba, chef de l'Etat tunisien, exposait ainsi leur conviction commune : « la langue française constitue l'appoint au patrimoine culturel [du peuple africain], enrichit [sa] pensée, exprime [son] action, contribue à forger [son] destin intellectuel et à [en] faire des hommes à part entière ».

Lors de la conférence de Niamey, en février 1969, M. André Malraux, alors ministre d'Etat aux affaires culturelles, exprimait de la sorte l'espoir que représentait la francophonie pour l'Etat français : « *En un temps où les empires morts ont fait place à de vastes républiques de l'esprit, qu'il me soit permis de me limiter [...] aux réponses que la culture française d'hier, la culture francophone de demain apportent aux questions décisives que nous pose à tous la civilisation d'aujourd'hui* »<sup>3</sup>.

Or, depuis la première pierre posée à Niamey en 1970, la lente constitution d'une francophonie culturelle, économique puis politique a réuni un nombre croissant de pays.

---

<sup>1</sup> M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général des Nations Unies, dans un article paru dans *Le Monde* du 2 décembre 1995.

<sup>2</sup> Le Conseil consultatif de l'OIF évalue à 110 millions le nombre de francophones (personnes capables de faire face, en français, aux situations de communication courante) et à plus de 65 millions le nombre de francophones partiels (compétence réduite).

<sup>3</sup> Discours prononcé lors de la conférence de Niamey (17/20 février 1969), préluant à la création de l'Agence francophone de coopération culturelle et technique.

b) *Quelle raison d'être pour la francophonie élargie ?*

Le triplement de ses membres en 30 ans a modifié l'équilibre géographique de la communauté francophone, comme l'a symbolisé le choix de Hanoï pour la tenue du 7<sup>e</sup> sommet francophone en 1997, le premier à se tenir en Asie, et posé la question de sa cohérence et de ses missions.

La diversification des zones géographiques présentes au sein de l'OIF s'est naturellement accompagnée d'un élargissement des ambitions assignées à l'Organisation, en fonction des différents défis tant internes qu'internationaux rencontrés par les nouveaux pays membres.

C'est ainsi que, essentiellement consacrée à la coopération culturelle et économique, la francophonie a connu un tournant politique à partir des années 90 : la Déclaration de Bamako, adoptée à l'issue du Symposium sur le « bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone » qui s'est tenu au Mali en novembre 2000, est le texte normatif qui fixe des principes en matière de démocratie, de droits de l'Homme et d'Etat de droit, et détermine aujourd'hui l'action de l'OIF.

Les sommets de Moncton (2000) et de Beyrouth (2002) ont ensuite orienté la mission de l'OIF dans les domaines de la jeunesse et de la diversité culturelle, le dernier sommet à cette date (Ouagadougou, novembre 2004) ayant rajouté le développement durable et la solidarité. Plusieurs conférences ministérielles ont par ailleurs contribué à définir l'action de l'OIF quant aux questions du rôle des femmes (« Femmes, pouvoir et développement », Luxembourg, février 2000), du développement culturel (Cotonou, juin 2001), de l'économie et des finances francophones (Monaco, avril 1999) et de la société de l'information (Rabat, 2003).

Si l'on ne peut que se féliciter de la richesse et de la diversité des sujets débattus au sein des institutions francophones, on ne peut cependant que s'interroger sur la dilution de la mission première et fondatrice de la francophonie, à savoir la défense et la promotion de la culture française.

Ainsi, dans l'article d'ouverture du premier numéro, paru en juin 2003, de la revue « Agotem » –emblématiquement sous-titrée « Pourquoi ne sommes-nous plus francophones ? »– l'éditorialiste s'inquiétait-il de « la dérive de l'Organisation internationale de la francophonie qui, de sommets en conférences, devient un forum politico-économique, une sorte d'ONU *bis*, incluant des pays non francophones ou « *défrancophonisés* ». Avec lui, nous nous inquiétons que les crédits de l'organisation soient « prioritairement portés vers l'assistance économique, le monde de l'image et l'Internet -ce qui n'est en aucun cas la garantie d'un avenir réel du français.».

## **2. Recentrer la francophonie sur la défense et la promotion du français et de la culture française**

Aujourd'hui, le français reste la seule langue (avec l'anglais) répartie sur les cinq continents. C'est aussi la seconde langue étrangère du monde anglophone. Ouverture sur le monde et alternative linguistique et culturelle possible face à l'anglo-américain, le français est pourtant menacé et c'est en Europe même que son recul est le plus prononcé.

### *a) L'urgence aujourd'hui : la défense du français au sein des institutions européennes*

« *C'est en Europe que se joue l'avenir du français dans le monde* », prévient M. Michel Herbillon dans son rapport d'information sur « la diversité linguistique dans l'Union européenne », remis en juin 2003<sup>1</sup>.

Le choc linguistique induit par l'élargissement de l'Union à dix nouveaux membres est en effet un défi majeur pour la diversité linguistique de l'Europe, seule entité politique mondiale historiquement fondée sur le dialogue interculturel.

Tant le rapport annuel de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France<sup>2</sup>, que le rapport d'information précité dressent un constat inquiétant de l'accentuation du recul de la langue française au sein des institutions européennes.

Les récentes négociations d'adhésion illustrent la tendance à l'homogénéisation anglophone : l'anglais a été massivement utilisé dans toutes les enceintes dans lesquelles s'est préparée l'entrée des dix nouveaux pays candidats ; les conférences intergouvernementales d'adhésion se sont déroulées exclusivement en anglais, y compris avec les représentants des pays membres ou observateurs de l'OIF (Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie); enfin les pays candidats ont traduit l'acquis communautaire à partir de l'anglais, qui est la seule version linguistique transmise par le bureau TAIEX chargé de cette tâche.

Langue de négociation, le français est également menacé en tant que langue de travail.

Les institutions européennes disposent pourtant d'un arsenal juridique très protecteur de la diversité linguistique. Le premier règlement adopté par la Communauté européenne en 1958 (règlement n° 1/58 du 15 avril 1958) consacre en effet le principe d'égalité des langues officielles des Etats membres, et confie à chaque institution le soin de prévoir, dans son règlement intérieur, les modalités de mise en oeuvre de ce principe. En dépit de cela,

---

<sup>1</sup> Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur « la diversité linguistique dans l'Union européenne », présenté par M. Michel Herbillon, député (2003).

<sup>2</sup> Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française 2003.

l'indicateur de rédaction primaire des textes produits par les institutions montre une érosion progressive de l'emploi du français depuis l'élargissement en 1995 à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède.

#### LANGUES DE RÉDACTION D'ORIGINE DES DOCUMENTS À LA COMMISSION<sup>1</sup>

	Anglais	Français
1997	45 %	40 %
1999	52 %	35 %
2002	57 %	29 %

#### LANGUES DE RÉDACTION D'ORIGINE DES DOCUMENTS AU CONSEIL<sup>2</sup>

	Anglais	Français
1997	41 %	42 %
1999	57 %	25 %
2002	73 %	18 %

L'intégration de 10 nouveaux membres aujourd'hui est un nouveau défi : depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, il existe 20 langues officielles dans l'Union européenne élargie (21 langues, avec le turc, si Chypre entre réunifiée dans l'Union), contre 10 auparavant. Il en résulte que l'on doit passer, en matière de traduction, de 110 à 420 combinaisons possibles.

Les problèmes financiers et d'organisation engendrés par cette nouvelle composition, tenant notamment au manque de traducteurs-interprètes dans les langues des nouveaux arrivants, « *font courir le risque d'un passage au monolinguisme* », estime la Délégation générale à la langue française et aux langues de France, dans son rapport annuel, précité.

Or, comme le soulevait M. Bruno Bourg-Broc en introduction au rapport sur les activités de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dont il est le président délégué : « *Pourquoi un écolier sénégalais dont la langue nationale est le ouolof, pourquoi son camarade béninois qui parle le fon à la maison, continueraient-ils de faire l'effort d'apprendre notre langue si le français n'est plus parlé dans les institutions européennes ?* »<sup>3</sup>

Outre qu'elle risque de jeter le discrédit sur les efforts engagés depuis plusieurs décennies par la francophonie, l'uniformisation linguistique de l'Europe est également le signe précurseur d'un appauvrissement intellectuel : de la langue unique à la pensée unique, il n'y a qu'un pas, que certains semblent pressés de franchir.

<sup>1</sup> Chiffres issus du rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française, précité.

<sup>2</sup> *Idem*

<sup>3</sup> Rapport sur les activités de la section française de l'APF de 2003.



Porteuse d'un « imaginaire unique », l'homogénéisation linguistique remet enfin plus fondamentalement en cause le projet européen, puisque, comme le relevait M. Patrick Bloche dans un rapport remis en 1999 au premier ministre : « *Nos concitoyens n'[y] adhéreront jamais [...] s'ils ne peuvent l'aborder et le vivre dans leur langue* »<sup>1</sup>.

Réunis à Strasbourg, les 14 et 15 janvier 2003, les parlementaires francophones venus des cinq continents, représentant 62 parlements, ont rédigé un appel à destination des gouvernements et des organisations internationales, visant à proclamer leur détermination à promouvoir le français au sein des institutions européennes.<sup>2</sup>

Votre rapporteur considère, comme eux, que « *le déclin du français dans les organisations internationales et tout particulièrement en Europe, n'est pas une fatalité* ».

Comme le rappelait le rapporteur pour avis des crédits de la francophonie au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, l'Union européenne constitue une force d'appui potentielle pour la francophonie, grâce au principe formel de l'égalité des langues qu'elle a établi en son sein.

D'une part, comme l'ont montré les travaux récents de la Convention pour l'avenir de l'Europe, au cours desquels de nombreux conventionnels de divers pays (représentants hongrois, roumains, turcs, italiens, grecs, espagnols, lettons, portugais, etc.) se sont exprimés régulièrement dans notre langue, le français, langue de délibéré de la Cour de justice et de la Cour des comptes de l'Union, garde une place de prédilection dans le domaine juridique.

D'autre part, s'il est inutile d'entrer en choc frontal contre l'anglais, tant c'est « *un combat perdu d'avance* », en revanche, « *il revient [à la France] de mobiliser la volonté politique nécessaire pour que [l'Europe] devienne définitivement un facteur de renforcement de la diversité culturelle en général, et de la langue française, en particulier.* »<sup>3</sup>.

C'est la raison pour laquelle il convient de soutenir les objectifs du « plan pluriannuel pour le français dans l'Union européenne », signé le 11 janvier 2002 à Paris, en marge de la Conférence ministérielle de la francophonie par les gouvernements français, luxembourgeois et celui de la Communauté française de Belgique, en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la francophonie.

---

<sup>1</sup> M. Patrick Bloche, dans : « *Le désir de France, la présence internationale de la France dans la francophonie et dans la société de l'information* », rendu au Premier ministre en 1999.

<sup>2</sup> La « *Déclaration de Strasbourg* » en faveur d'une Europe plurilingue (Strasbourg 14 et 15 janvier 2003) Bureau de l'APF.

<sup>3</sup> Rapport pour avis des crédits de la francophonie, présenté par M. Frédéric Dutoit au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances pour 2004.

Les actions menées en faveur du français s'articulent autour de deux grands axes :

- **La formation des hommes et la diffusion de la langue française**

Principalement dirigées vers les diplomates, fonctionnaires et futurs fonctionnaires, journalistes, responsables identifiés par leurs autorités nationales comme étant destinés à prendre des postes de haut niveau dans les institutions et les chefs de mission diplomatique à Bruxelles des nouveaux pays adhérents, les formations ont été élargies à de nouveaux publics en 2003.

Elles visent également les interprètes et traducteurs francophones des pays adhérents, les interprètes et traducteurs de langue française étant incités à recevoir une formation aux langues de ces pays, ceci dans le but de faire du français une langue-pivot pour l'interprétation et la traduction vers et à partir des langues des pays entrant dans l'Union européenne.

Par ailleurs, parmi les 25 000 candidats devant se présenter aux concours de la fonction publique européenne, il a été décidé d'identifier les francophones et de leur proposer une préparation aux épreuves.

- **La maîtrise des outils informatiques et la création de réseaux**

20 000 postes de travail appartenant à des personnels non francophones au sein des institutions européennes ont été équipés d'un logiciel d'aide à la rédaction administrative en français.

Un consultant spécialiste des institutions européennes a été chargé de mettre en place un dispositif de veille sur l'utilisation de la langue française sur les sites des institutions de l'Union européenne, l'objectif étant d'identifier les manquements aux règles en matière d'utilisation des langues en vue d'éventuels recours auprès des services compétents.

Enfin un site intranet permettant la mise en réseau des anciens bénéficiaires des formations a été mis en place.

L'ensemble de ces mesures repose sur une double conviction.

En premier lieu, c'est clairement dans une perspective francophone que doit s'inscrire une politique de soutien du français et au-delà, de défense de la diversité culturelle et linguistique qui fait l'essence de la culture européenne.

A l'heure où l'influence française s'affaiblit à Bruxelles<sup>1</sup>, l'appui de la communauté francophone est indispensable.

En second lieu, la défense de notre langue passe par le ralliement des hommes et des femmes à la conviction selon laquelle la maîtrise du français sera un outil indispensable à l'utilisation des réseaux de demain.

---

<sup>1</sup> Voir l'article du journal *Le Monde* daté du mercredi 18 août 2004, « Pourquoi l'influence de la France s'est affaiblie à Bruxelles ».

La bataille du français passe donc par les individus, qui font vivre la francophonie dans une tension constante entre universalisme et choc des cultures.

*b) Un désir de France et de francophonie dans le monde entier*

Invité par l'Agence intergouvernementale de la francophonie à s'exprimer sur le thème de « Quelle francophonie pour le XXI<sup>e</sup> siècle ? »<sup>1</sup>, M. Michel Venne concluait ainsi sa contribution : « *Je suis Québécois, et pour moi qui vis, en français, à côté du géant américain, la francophonie représente un espoir et un moyen. L'espoir que ma langue continue de s'épanouir de par le monde, vivante, capable de nommer la réalité, toute la réalité, sans intermédiaire ni traducteur. Le moyen d'accéder en français au village planétaire, d'exprimer à l'échelle mondiale, dans ma langue, ma vision de l'humanité, et de recevoir et de comprendre celle des autres* ».

Véçu comme un rempart contre l'homogénéisation de la pensée, le désir de francophonie traduit également une aspiration à l'émancipation, notamment sur les continents déterminés à sortir du sous-développement.

S'exprimant en avril 2003 dans la revue de l'Association des bibliothécaires francophones<sup>2</sup> sur l'avenir des bibliothèques francophones, MM. Bernard Dione, secrétaire général de l'association sénégalaise des bibliothécaires, archivistes et documentalistes (ASBAD), et Kokou Mensah Azankpé, président de l'association togolaise des bibliothécaires-réseau de lecture publique, appelaient de leurs vœux un renforcement des partenariats avec des associations sœurs des pays francophones, et l'intensification du rôle des bibliothèques francophones comme des lieux de recherche, de formation et d'échanges.

Reflet de l'espoir représenté par la littérature et la culture françaises pour les jeunes générations africaines en quête de connaissances, une enquête menée au Togo en 2000 par l'association des bibliothécaires a fait apparaître que 83 % des lecteurs des centres et bibliothèques de lecture publique y étaient des jeunes de moins de 20 ans, alors même qu'il est difficile pour un Togolais d'acheter plus d'un livre par an.

En Asie, nouvelle frontière pour la francophonie, le désir de France s'exprime parfois là où on ne l'attend pas : alors que depuis 1954, les occupants successifs, notamment américains, et divers régimes s'y sont employés à chasser la langue et la culture françaises, le gouvernement laotien, soucieux de pérenniser la place du français, en soutient l'emploi depuis 1991 dans les textes officiels de son administration. Dans ce pays, l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), présente depuis 1996, peut s'appuyer sur un public francophone en croissance : plus de 100 000 jeunes apprennent le français (hors filière francophone) en 2003, ce qui représente plus du tiers

---

<sup>1</sup> Titre de l'ouvrage collectif paru en 1997, fruit des contributions des lauréats au concours international de la francophonie Charles-Hélou.

<sup>2</sup> « Bibliothèques », revue de l'association des bibliothécaires français (2004).

des élèves, et, fort de ce lectorat, un hebdomadaire en langue française, « Le rénovateur », paraît depuis 1998.

Notre pays est-il à la hauteur de cette « demande de France » ?

De retour d'une mission d'information effectuée en Roumanie et en Bulgarie du 18 au 25 avril 2004, une délégation sénatoriale de la commission des affaires économiques a constaté que l'insuffisante présence française avait été unanimement regrettée, tant par la communauté française que par les responsables roumains et bulgares.

Ils ont pu observer que le français, très peu parlé en Bulgarie, était de plus en plus concurrencé par d'autres langues -au premier rang desquels l'anglais- en Roumanie.

Ainsi, si, en septembre 2000, le français restait la première langue étrangère choisie par 51 % des élèves roumains, l'anglais était déjà en forte progression, et s'était imposé, depuis 1991, comme deuxième langue d'apprentissage majoritaire<sup>1</sup>.

Cette situation est d'autant plus regrettable que ce pays garde à la France « une place à part » pour des raisons à la fois linguistiques et historiques, mais aussi « affectives » : en septembre 2000, la Roumanie était le pays le plus francophone d'Europe centrale et orientale avec environ 25 % de locuteurs.

Aussi, le rapport de la commission des affaires économiques du Sénat préconise-t-il de promouvoir davantage le français dans les établissements scolaires nationaux et locaux : « *Dans cette optique, il s'agirait non seulement d'accroître le nombre d'écoles et de lycées français en Roumanie et Bulgarie, mais aussi d'augmenter l'offre d'enseignement en français auprès des établissements roumains et bulgares* »<sup>2</sup>.

Le rajeunissement du corps professoral, d'ailleurs numériquement très important : 16 000 enseignants de français en 1993, mais 14 445 en 1998, dont 57 % avaient plus de 45 ans, semble, par exemple, être une priorité, à l'heure où le nombre de professeurs d'anglais, dont 35 % avaient plus de 45 ans, était passé, pour ces deux années, de 7 000 à 8 951.

Face à la diversité et à la force des voix de l'étranger qui expriment le désir du français, on peut se demander si ce n'est pas en France que l'on doute le plus de l'avenir de la francophonie.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information sur les moyens et les structures de la francophonie, remis par la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale en septembre 2000.

<sup>2</sup> Rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat, intitulé « Roumanie-Bulgarie, aux marches de l'Europe » (mission d'information effectuée en Roumanie et Bulgarie du 18 au 25 avril 2004).

c) « *La dégradation du langage annonce la dégradation nationale* »  
*Joseph De Maistre*

Jacques Derrida, philosophe français récemment décédé et notamment auteur d'un livre intitulé « Le monolinguisme de l'autre », interrogé en août 2004 par Jean Birnbaum dans le journal *Le Monde*, s'exprimait ainsi : « *De même que j'aime la vie, et ma vie, j'aime ce qui m'a constitué, et dont l'élément même est la langue, cette langue française qui est la seule langue qu'on m'a appris à cultiver, la seule aussi dont je puisse me dire plus ou moins responsable* »<sup>1</sup>.

La responsabilité de la langue française repose-t-elle donc sur ceux qui l'aiment comme des étrangers, qui se la sont appropriée comme la seule possible pour eux ?

Les exemples, malheureusement trop fréquents, de chefs d'entreprise ou de responsables politiques français s'exprimant en anglais devant des auditoires souvent non anglophones, pourraient nous inciter au découragement.

Si la loi du 4 août 1994, relative à l'emploi de la langue française, a doté la France d'une véritable législation linguistique, afin de garantir aux Français le droit d'utiliser leur langue et de la faire utiliser dans un certain nombre de circonstances de leur vie courante et professionnelle, ses dispositions visent également à encourager l'apprentissage d'autres langues dans les systèmes éducatifs et de formation, et à développer le plurilinguisme dans l'accueil des touristes étrangers.

Défense du français et développement du plurilinguisme sont les deux volets d'une même bataille.

Trop souvent envisagée comme un texte défensif, la loi de 1994 dite « Loi Toubon » a, au contraire, été conçue comme un outil de développement et de soutien de la diversité linguistique.

Ses principales dispositions imposent l'emploi obligatoire de la langue française, sous réserve de traductions appropriées, dans les secteurs suivants :

- l'information du consommateur : pour la désignation, la présentation et la publicité des biens, produits ou services ;

- le monde du travail : s'agissant des contrats de travail, des offres d'emploi, du règlement intérieur, des conventions, accords collectifs de travail, et, à titre général, de tout document comportant des dispositions nécessaires au salarié pour l'exécution de son travail ;

- l'enseignement : pour les examens, concours, thèses et mémoires, dans les établissements publics et privés ;

---

<sup>1</sup> Voir l'article du journal *Le Monde* en date du jeudi 19 août 2004, intitulé : « Jacques Derrida. Je suis en guerre contre moi-même ».

- l'audiovisuel : concernant tous les messages publicitaires et émissions des services de radio et de télévision, à l'exception des œuvres cinématographiques et audiovisuelles en version originale, des programmes conçus pour être diffusés en langue étrangère, de ceux dont la finalité est l'apprentissage d'une langue, et des retransmissions de cérémonies culturelles ;

- les manifestations, colloques et congrès : tout participant francophone doit pouvoir s'exprimer en français ; les documents de présentation du programme doivent exister en version française ; les documents distribués aux participants ou publiés après la réunion doivent comporter au moins un résumé en français ;

- les services publics, enfin, à qui incombent des obligations particulières vis-à-vis des citoyens.

Pour les personnes publiques en effet, lorsqu'ils sont à l'initiative d'une manifestation, d'un colloque ou d'un congrès international se déroulant en France, un dispositif de traduction doit être prévu, leurs contrats doivent, être rédigés en français –exception faite des organismes gérant des activités à caractère industriel et commercial quand il s'agit de contrats exécutés intégralement hors de France– et lorsqu'ils procèdent à la traduction dans une langue étrangère d'une inscription ou d'une annonce destinées au public, les personnes publiques doivent le faire en au moins deux langues, afin de développer le plurilinguisme.

Concernant cette dernière obligation, une circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 est venue préciser qu'elle concernait également les sites Internet des administrations et des établissements publics de l'Etat.

Or, force est de constater que les services publics ne respectent que très rarement cette dernière prescription.

Interrogé à ce sujet, M. Bernard Cerquiglini, délégué général à la langue française et aux langues de France auprès du ministre de la culture et de la communication, estimait que les pouvoirs publics devaient être exemplaires, comme le rappellent régulièrement des circulaires du Premier ministre sur l'emploi du français par les agents publics.

La dernière, en date du 14 février 2003, destinée à Mesdames, Messieurs les ministres, ministres délégués, et secrétaires d'Etat, comprenait deux volets : le premier, destiné à assurer la primauté du français sur le territoire national ; le second, tendant à affirmer sa place sur la scène internationale, les invitait à « *rappeler aux agents placés sous [leur] autorité les responsabilités particulières qui leur incombent au regard de la langue française, dont ils doivent systématiquement privilégier l'emploi* ».

Dans cette optique, M. Cerquiglini considérait qu'une action volontariste devait être menée par les cabinets ministériels, consistant, par exemple, à rédiger systématiquement leurs courriers à destination de leurs homologues européens en trois langues -en français, plus deux traductions-,

même si cette obligation ne découle pas de la loi. Une nouvelle circulaire pourrait leur être envoyée à ce sujet.

**Le dixième anniversaire de la loi Toubon** -qui a eu lieu en août 2004- **devrait également être l'occasion de toiletter certaines de ses dispositions** et de rappeler l'attachement de la France à la promotion de la diversité linguistique.

Ainsi, trois domaines pourraient faire l'objet d'un réexamen :

- les dispositions relatives à la traduction ;

L'obligation de traduire un certain nombre de documents et manifestations en deux langues autres que le français devrait être revalorisée et réécrite, afin de mieux sensibiliser les acteurs concernés.

- celles qui concernent les technologies numériques de l'information, largement ignorées ;

Comme le constatait M. Patrick Bloche, l'Internet rend difficile l'application de certaines dispositions de la loi, notamment celles qui ont pour objectif de protéger le consommateur en lui donnant l'assurance qu'il sera informé dans sa langue sur son achat et au moment de son acte d'achat. Déjà, dans son rapport sur l'Internet, le Conseil d'Etat souhaitait une modification de la loi clarifiant le champ de son application dans ce domaine, constatant qu'il était, par exemple, difficile d'imposer l'emploi du français pour la publicité lorsque les messages n'ont pas été conçus à destination des consommateurs français.

- les dispositions prévoyant un certain nombre de sanctions applicables aux contrevenants, enfin, devraient être modernisées.

Une mission de révision du texte a été confiée à un haut fonctionnaire. Les conclusions issues de ses travaux pourraient être soumises au Parlement durant la session 2004-2005.

### **3. La défense du français, c'est d'abord celle de la diversité culturelle**

a) *Le français et les « parlars français »*

*« Le pire adversaire de la culture française n'est pas la culture américaine standardisée, mais la culture française elle-même »<sup>1</sup>.*

Une partie de nos élites semble encore croire que *« la langue française est, de toutes les langues, celle qui exprime avec le plus de facilité, de netteté et de délicatesse, tous les objets de la conversation des honnêtes gens ; et, [que], par là, elle contribue, dans toute l'Europe à l'un des plus grands agréments de la vie. »*.

---

<sup>1</sup> Extrait du rapport sur « L'enjeu de la francophonie au XXI<sup>e</sup> siècle ? », remis en 2000, précité.

Si Voltaire pouvait s'exprimer ainsi dans le siècle de Louis XIV, c'est qu'il vivait en 1751, époque à laquelle la très grande majorité des élites hors de France conversaient entre elles en français.

M. Yves Tavernier, dans son rapport d'information précité, situe le tournant du rayonnement du français sur la scène internationale et diplomatique aux lendemains de la première guerre mondiale. C'est à cette date que, « *par une innovation singulière (...), le traité de Versailles a été rédigé en deux langues, le français et l'anglais, les deux textes faisant également foi.* »

C'est, en effet, de cette époque que date le recul du français.

Aujourd'hui, la défense d'un français « littéraire », forteresse élitiste, héritée du siècle des « belles-lettres », nous semble être la première attitude à combattre si l'on veut œuvrer à la diffusion de notre langue.

A l'instar de M. Jacques Legendre, il convient de pointer du doigt deux faux enjeux, qui occupent trop souvent les débats sur la francophonie :

- les anglicismes, d'une part, qui remettraient en cause la structure de la langue française ;

- les langues régionales, d'autre part, qui en menaceraient l'intégrité.

Parce que l'histoire du français est celle d'un enrichissement progressif, fruit d'interférences avec de nombreux termes d'origine germanique, anglophone, arabe ou de dialectes régionaux, le premier nous paraît plutôt être le signe de l'intensité des échanges entre notre langue et la langue des échanges économiques et financiers.

« Créons. Inventons. Fabriquons. Commercialisons. Ne craignons pas les néologismes »<sup>1</sup>, à l'instar des populations anglophones. Une des forces de l'anglais réside en effet dans sa capacité à s'adapter en permanence à de nouveaux environnements, s'accommodant des déformations et des particularismes locaux.

M. Bernard Cerquiglini, délégué général à la langue française et aux langues de France, dénonçant un prétendu « déclin du français » considère plutôt ces déformations comme un signe du potentiel de créativité du français, qui se traduit par « la production constante de nouveaux termes, dont la féminisation constitue un facteur d'accélération non négligeable »<sup>2</sup>.

Aussi, la décision du Conseil d'Etat du 11 juin 2003 rejetant les requêtes de l'association « Avenir de la langue française », tendant à l'annulation des décrets remplaçant le terme mastaire, jusqu'alors en vigueur, par celui de master –diplôme de l'enseignement supérieur–, semble aller dans le bon sens. Cette décision établit le principe selon lequel « *les dispositions constitutionnelles et législatives [...] n'interdisent pas au Gouvernement*

---

<sup>1</sup> « L'enjeu de la francophonie au XXIe siècle », précité.

<sup>2</sup> Audition de M. Bernard Cerquiglini par la section française de l'APF le 15 mars 2003.



*d'introduire dans la langue française des mots nouveaux, empruntés notamment à des langues étrangères pour désigner des institutions ou des notions nouvelles. »*

Le regain de vitalité des langues régionales illustre l'expression d'une conception éclatée de l'identité, qui prévaut dans nos sociétés post-modernes. « *Une langue est tout autant un outil de communication que le vecteur d'une identité et d'une culture* », souligne M. Jacques Legendre dans son rapport sur « l'enseignement des langues étrangères face au défi de la diversification »<sup>1</sup>, cette dualité intrinsèque fondant la coexistence pacifique du français avec des langages régionaux.

A l'heure des « apparentements variables », où l'individu revendique la possibilité de se rattacher à des identités différentes en fonction du lieu et de l'environnement dans lequel il se trouve, la francophonie ne peut exister que comme une polyphonie, même si elle est coordonnée.

Ainsi, l'idée de la restauration d'une communauté homogène autour d'un langage unifié ressort-elle largement du mythe : en France même, la langue commune n'a jamais été monolithique. Ainsi, à la Révolution, l'abbé Grégoire estimait que les trois quarts des Français environ ne parlaient pas la langue pratiquée en Ile-de-France et en Touraine.

Le festival des francophonies de Limoges nous paraît être une vitrine colorée de la communauté francophone, privilégiant systématiquement le pluriel sur le singulier et la complexité sur l'homogénéité.

Fêtant ses 20 ans en 2004, le Festival a fondé son succès, non démenti par l'édition 2004, sur une programmation courageuse et risquée, n'hésitant pas à affronter les contradictions et à assumer les antinomies de la communauté francophone, reflétées dans les titres des spectacles, tels « *Obscure clarté* » pièce de théâtre jouée en 1998, « *Les auteurs vivants ne sont pas tous morts* », lecture publique ou « *cancer positif 2* », spectacle ivoirien, programmés, pour ces deux derniers, en 2004.

Il faut [donc] reconnaître que « le français ne constitue pas le support et véhicule unique de la connaissance de la langue française »<sup>2</sup>, et que de sa « contamination »<sup>3</sup> consentie dépend sa vitalité.

#### *b) Le français et le dialogue des cultures*

« Divers, impur, énergique »<sup>4</sup>, en un mot, vivant, le français ne peut l'être que s'il « entre en contact avec l'autre ».

---

<sup>1</sup> « *Pour que vivent les langues* », rapport d'information au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat sur l'enseignement des langues en France (2003).

<sup>2</sup> Rapport de M. Yves Dauge, député, « *Plaidoyer pour le réseau culturel français à l'étranger* » (2001).

<sup>3</sup> M. Daniel Mesguish a défini le Festival des francophonies de Limoges comme le « *Festival de la contamination* ».

<sup>4</sup> Issue de l'introduction à la revue « *Agotem* » « *Pourquoi ne sommes-nous plus francophones ?* n° 1 édité en mai 2003.

Comme le soulignait la rectrice de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), la vitalité d'une langue dépend de la richesse des échanges qui existent entre elle et le reste du monde.

La diffusion du français passe donc incontestablement par l'intensification des échanges entre les Français et les cultures venues de l'étranger.

Parce que la maîtrise des langues étrangères est un bon indicateur de la capacité d'un pays à dialoguer avec l'extérieur et une passerelle vers la découverte d'autres modes de pensée, la possibilité offerte aux jeunes scolarisés de bénéficier d'un enseignement diversifié de langues vivantes est un facteur déterminant de l'ouverture des générations futures au monde.

C'est précisément la raison pour laquelle M. Jacques Legendre tire la sonnette d'alarme, dans son rapport sur « l'enseignement des langues étrangères en France », dénonçant « *le pari manqué* » de la diversification de l'enseignement des langues vivantes à l'école et par l'école.

L'état des lieux dressé dans ce document confirme la tendance au resserrement de l'offre linguistique à l'école, le tropisme vers le choix de l'anglais en première langue et de l'espagnol en seconde langue tendant à marginaliser de plus en plus la place dévolue aux autres grandes langues européennes ou mondiales.

**RÉPARTITION DES ÉLÈVES DE SIXIÈME  
SELON LA PREMIÈRE LANGUE ÉTUDIÉE**

(en %)

(France métropolitaine - Public + Privé)

	<b>1990-91</b>	<b>1995-96</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2001-2002</b>
Anglais	86,1	88,1	89,7	90,5
Allemand	12,7	11	9,4	8,7
Espagnol	0,8	0,7	0,7	0,7
Italien	0,1			0,1
Autres langues	0,3	0,2	0,2	0,2

Ainsi, dans le secondaire, on constate que, de dominant, l'anglais est en passe de devenir hégémonique : 97 % des élèves l'étudient en LV1 ou LV2 ; le poids de l'anglais est particulièrement écrasant en LV1 : il concerne plus de 90 % des collégiens, et près de 89 % des élèves de lycées d'enseignement général ; l'espagnol consolide d'année en année sa position de LV2 majoritaire : 62 % des lycéens des filières générales et technologiques optent en faveur de l'espagnol, et près de 70 % des collégiens, ce qui laisse présager un renforcement de la tendance dans les années à venir.

Frein aux échanges, tant intellectuels qu'économiques, l'appauvrissement de la maîtrise des langues étrangères signifie également la sclérose de la pensée.

**L'apprentissage des langues vivantes est, en ce sens, un véritable défi pour la diversité culturelle.**

Votre commission réaffirme l'urgence à sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de la diversification de l'apprentissage des langues, en adéquation avec les besoins de notre pays en termes d'échanges économiques, politiques et culturels.

Une des voies envisagées consiste à promouvoir les parcours scolaires diversifiés, notamment :

- en renforçant l'évaluation, afin de proposer aux élèves des parcours d'apprentissage diversifiés, balisés et évolutifs ;

- en les dotant d'un « carnet de route » permettant de visualiser les progrès accomplis et les objectifs à atteindre ;

- en mettant en place, au lycée notamment, des groupes de performances, aux contenus adaptés aux objectifs des élèves, afin de supprimer la hiérarchie LV1 - LV2 - LV3 ;

- en généralisant l'introduction d'une deuxième langue dès l'entrée au collège et en renforçant l'enseignement des langues vivantes dans les filières professionnelles.

De même nous paraît-il essentiel de **mettre l'ouverture internationale et interculturelle au coeur de l'enseignement des langues :**

- en favorisant la mobilité des élèves et des étudiants ;

- en développant les sections européennes, par la diversification des langues proposées et en instaurant des formes de contact direct dès le plus jeune âge, grâce notamment aux possibilités offertes par Internet, et au recours aux assistants étrangers.

Fervents ambassadeurs de la culture et de la langue françaises à l'étranger, les étudiants français à l'étranger, de même que les étudiants étrangers venant suivre des cours en France, doivent être soutenus et encouragés.

*« Il est essentiel d'ouvrir les jeunes esprits à la complexité du monde pour qu'une fois adultes, ils puissent agir en êtres responsables, en femmes et en hommes de dialogue, conscients de leur histoire et de leurs racines »,* rappelait M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion de l'ouverture du XI<sup>e</sup> Congrès de la Fédération internationale des professeurs de français, en juillet 2004.

Reflet de cette conviction, la priorité donnée aux échanges universitaires s'est traduite dans le budget 2003 par un abondement

supplémentaire de l'article 20 du chapitre 42-15, relatif aux bourses aux étudiants étrangers.

En dépit de cette augmentation, il nous semble utile de rappeler que la dotation de 2004 retrouve à peine son niveau de 1991, après une longue décrue de l'ordre de 25 % et un rétablissement progressif depuis 1998.

L'effort consacré à cette action doit donc être soutenu en 2005.

Rectrice de l'Agence universitaire de la francophonie, Mme Gendreau-Massaloux nous a, par ailleurs, fait part de son souhait de développer le mouvement d'ouverture de l'AUF aux établissements universitaires et scientifiques des pays non membres de l'OIF. La réforme des statuts conduite par Mme la Rectrice en 2001 a en effet permis à ces universités de devenir membres associés de l'AUF si elles assurent une partie de l'enseignement en français et si cet enseignement est validé par au moins un diplôme autre qu'un simple diplôme de langue française. En 2004, l'AUF comptait 526 établissements adhérents dont 48 n'appartenaient pas à un Etat de l'OIF. Il faut noter que, parmi eux, 21 sont algériens, preuve de l'importance du lien historique qui nous unit à ce pays.

La francophonie passant, selon elle, par l'emploi, elle a également plaidé pour une meilleure affectation des crédits en faveur des filières débouchant, dans les pays concernés, sur des métiers identifiés comme économiquement porteurs.

Cette préoccupation rejoint la demande grandissante du développement d'un français fonctionnel, exprimée notamment par le directeur général de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), qui estime que la défense de notre langue passe par la mise en place de filières de français technique, ouvrant, par exemple, sur des formations professionnalisantes.

Si l'AUF soutient et favorise la mobilité des universitaires et des chercheurs étrangers, aujourd'hui, aucun dispositif n'existe pour accompagner et encourager l'apprentissage du français dans les classes du secondaire à l'étranger. Votre rapporteur considère que cette lacune criante constitue un réel handicap pour la francophonie, dont les premiers ambassadeurs doivent être les jeunes, répartis dans l'ensemble des pays francophones ou non.

Alors que les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) et de la Mission laïque française, qui accueillent de nombreux jeunes désireux de s'initier à la culture française, constituent pour la France un bras armé puissant, l'idée de **mettre en place un système de bourses francophones dans le primaire et le secondaire**, financé par des fonds du Fonds multilatéral unique, et ouvert à tous les élèves non français de ces établissements, semble recueillir un écho très favorable.

Votre rapporteur souhaite que ce nouveau dispositif n'engendre pas de nouvelle dépense, mais bénéficie d'un redéploiement des crédits au sein de l'enveloppe globale du FMU.

*c) Une langue utile et non élitiste : désacraliser le français*

Il nous faut aujourd'hui démontrer que le français est le véhicule d'un certain nombre d'idées, de valeurs et de connaissances qui sont utiles pour accéder à la compréhension du monde de demain.

La défense du français, ce n'est pas la bataille du français contre l'anglais. « Face-à-face fantasmatique avec la langue anglaise »<sup>1</sup>, ce combat s'avérerait stérile et vain.

La question qu'il faut nous poser est plutôt celle de savoir si nous avons quelque chose à dire et ce que le français a à dire de différent.

Le Centre de ressources multimédia (CRM) de l'Alliance française, qui a ouvert ses portes à Paris en janvier 2002, offre à cet égard un bon exemple.

Fondé sur l'idée que *créer le désir du français, c'est éveiller au désir de la culture française*, ce centre, qui accueille chaque mois plus de 2 000 étudiants venus de 164 pays, a mis en œuvre une méthode pédagogique non conventionnelle : l'apprentissage du français par la mode, par les vins, par la gastronomie, par le théâtre..., autant d'axes thématiques qui donnent un sens à l'acquisition de notre langue.

Dans cette optique, **la bataille la plus urgente à mener est celle du français scientifique.**

Langue usuelle dans les sciences expérimentales, « l'anglais tend à devenir le moyen de communication quasi obligatoire dans les sciences humaines ». Ainsi, « beaucoup de chercheurs estiment que, pour être lus, ils doivent publier leurs écrits dans des revues anglo-saxonnes »<sup>2</sup>.

Cette situation résulte tout d'abord de la richesse des banques de données bibliographiques américaines et anglaises provenant d'institutions comme la NASA, l'université de Harvard, l'American National Science Foundation ou l'Astronomical Society, qui n'ont pas de rivales.

Il en découle que depuis maintenant plusieurs années, la production d'informations scientifiques et techniques par les chercheurs français se fait presque exclusivement en anglais<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Patrick Bloche, dans : « *Le désir de France, la présence internationale de la France dans la francophonie et dans la société de l'information* », rendu au premier ministre en 1999.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 2592, déposé en septembre 2000 par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur « les moyens et les structures de la francophonie ».

<sup>3</sup> M. Patrick Bloche, dans « *le désir de France* », précité.

Il en est résulté un système biaisé d'évaluation des résultats des travaux de la recherche : le « *Citation index* », représentatif du nombre de citations des travaux réalisés par un même auteur dans un certain nombre de revues -à peu près toutes de langue anglaise-, présélectionnées et désignées comme étant les meilleures, est aujourd'hui utilisé même par les instituts publics français pour évaluer leurs agents et leurs travaux, disqualifiant *a priori* les travaux publiés en français.

Luttant contre l'homogénéisation linguistique de la recherche scientifique, l'Agence universitaire francophone œuvre, par des mobilités de réseaux scientifiques et associatifs proposés aux enseignants et aux chercheurs, à la relance de la recherche au Sud et à la valorisation et la promotion du développement de la science en français.

Visible et appréciable, cette action ne peut cacher l'échec relatif des politiques publiques menées depuis près de trente ans pour garder au français un statut fort de langue scientifique et de recherche.

Que penser, en effet, de la note interne de l'Institut Pasteur, en date du 5 avril 2000, faisant obligation à tous ses chercheurs de rédiger leurs programmes de recherche exclusivement en anglais ?

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur considère qu'une politique volontariste, renforcée par des actions publiques et privées, doit être mise en œuvre en France.

**Ainsi, l'instauration d'un système d'évaluation alternatif au « *Citation index* », européen, voire partagé avec les russes, pourrait, s'il était reconnu par les Etats-Unis, constituer un puissant vecteur d'incitation à la publication des travaux dans une autre langue que l'anglais.**

Or, ceci n'est crédible que si on développe l'offre de supports susceptibles de véhiculer en français les résultats de la recherche. Soutenir les éditions de vulgarisation des résultats de la recherche scientifique constitue, par conséquent, une priorité.

Distinguant deux niveaux d'intérêt, d'une part, le domaine de la recherche *stricto sensu*, entre spécialistes, d'autre part, la communication et la vulgarisation de l'état ou du résultat de ces recherches et de leurs enjeux, M. Jean-François de Raymond, docteur ès lettres et sciences humaines, estimait qu'« *au second niveau de l'information destinée à l'ensemble des chercheurs et, a fortiori, pour son extension sous forme de vulgarisation auprès d'un public averti ou élargi, rien ne justifie que l'anglo-américain prévale et, au moins dans l'aire francophone, on est en droit de s'attendre à l'utilisation du français* »<sup>1</sup>.

Cette conviction rejoint celle de notre collègue député Patrick Bloche, qui, déplorant la suprématie numérique des revues scientifiques électroniques

---

<sup>1</sup> Extrait de « *L'action culturelle extérieure de la France* » (éd. 2000), *La documentation française*.

rédigées en anglais, attirait l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de créer des outils numérisés de communication et de diffusion d'informations pour les chercheurs en français.

Puisque l'Internet est devenu le vecteur privilégié de dialogue entre scientifiques et chercheurs, il faut encourager les pouvoirs publics à susciter la **création d'une « maison d'édition » de revues scientifiques électroniques**, sous la forme d'une société d'économie mixte, cette forme sociale permettant de développer les synergies entre acteurs privés et publics.

Notre rapporteur estime donc aujourd'hui indispensable de :

- mettre en réseau la recherche francophone ;
- généraliser les accès multilingues aux bases de données scientifiques, y compris celles des thèses et des mémoires, et en faire un axe prioritaire des grands diffuseurs publics de la recherche française (INIST, INSERM, etc.) ;
- créer une maison d'édition de revues scientifiques électroniques sous la forme d'une société d'économie mixte.

Du 17 au 24 mars 2005, la 10<sup>e</sup> édition de la Semaine de la langue française et de la francophonie se déroulera sur le thème du « français, langue de l'aventure scientifique » lors du centenaire de la mort de Jules Verne.

Elle devrait être l'occasion de réfléchir aux moyens appropriés pour endiguer le recul du français dans la sphère des connaissances scientifiques et lancer un certain nombre d'initiatives, reprenant, nous le souhaitons, les pistes évoquées plus haut.

Volontariste, la réaction peut s'appuyer sur un exemple réussi : le français, langue des Jeux olympiques.

*d) Le français, langue des Jeux olympiques, une bataille gagnée ?*

Alors que l'article 27 de la Charte olympique pose le principe selon lequel « les deux langues officielles du Comité International Olympique (CIO) sont le français et l'anglais », et qu'« en cas de litige, la langue française fait foi », un plan d'action a dû être élaboré depuis 1994, afin d'enrayer le recul -que l'on avait pu observer jusqu'alors- du français dans les manifestations olympiques.

Considérant que le sport pouvait être un excellent vecteur pour la mise en valeur de la langue française, un groupe de travail interministériel a développé une stratégie de coopération linguistique avec les organisateurs des manifestations sportives.

Mise en œuvre à Atlanta, à Nagano, à Sydney, puis à Salt Lake City en 2000 sous la forme d'un protocole d'accord de coopération linguistique pour l'utilisation du français, elle consistait essentiellement à mettre à la disposition du service de traduction du Comité d'organisation des Jeux des traducteurs stagiaires des écoles françaises de traduction et d'interprétation, à

réaliser, sous forme électronique, un lexique bilingue français-anglais des termes sportifs, distribué sous forme papier à tous les acteurs du mouvement olympique et à faire bénéficier les personnels du Comité d'organisation des Jeux de Salt Lake City (SLOC) de stages d'immersion et de perfectionnement en langue française.

La Convention signée entre le comité d'organisation des jeux olympiques d'Athènes et l'Ambassade de France en Grèce en 2004<sup>1</sup> prévoyait des mesures similaires :

- mise à disposition, en tant qu'interprètes et traducteurs stagiaires, d'étudiants de l'Institut de traducteurs, d'interprètes et de relations internationales (ITI-RI) de Strasbourg, de l'Ecole supérieure d'interprètes et de traducteurs (ESIT) et de l'Institut supérieur d'interprétation et de traduction (ISIT) de Paris ;

- réalisation d'un lexique trilingue (anglais-français-grec) des sports olympiques d'été, sous la forme d'une base de données électronique ;

- maintien en français du site Internet et de la base de données « Info 2004 » consacrés aux Jeux olympiques d'Athènes ; organisation d'événements culturels à Athènes, Héraklion, Patras, Volos et Thessalonique...

A chaque rendez-vous olympique, une mission est confiée à une personnalité française qui est chargée d'observer la place du français, d'évaluer les résultats de la coopération linguistique et de faire des propositions pour l'avenir.

Cette année, M. Abdou Diouf avait désigné M. Hervé Bourges en tant que « **grand témoin** » **francophone** pour les Jeux olympiques d'Athènes.

Chargé de faire un rapport détaillé sur l'usage et la place du français aux Jeux olympiques, il a remis ses conclusions au Secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie, qui s'en est fait l'écho auprès des chefs d'Etat et de gouvernement, lors du 10<sup>e</sup> Sommet de la francophonie, qui s'est tenu les 26 et 27 novembre 2004 à Ouagadougou.

Ce document<sup>2</sup>, dont votre rapporteur a pu obtenir communication, dresse un diagnostic très nuancé. M. Hervé Bourges le résume ainsi : « *En clair : les Jeux olympiques offrent une vitrine formidable au français, mais cette vitrine n'a pas été suffisamment utilisée et éclairée à Athènes* ».

Parmi les insuffisances relevées, il note l'absence du français dans certains éléments essentiels de la communication des Jeux, à commencer par le logo des Jeux et l'habillage du signal audiovisuel international.

---

<sup>1</sup> L'intégralité de la Convention se trouve sur le site [http://dglf.culture.fr/culture/dglf/JOlympiques/conv\\_finale\\_fr\\_01\\_02.rtf](http://dglf.culture.fr/culture/dglf/JOlympiques/conv_finale_fr_01_02.rtf)

<sup>2</sup> Rapport à M. Abdou Diouf, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie, « Les jeux olympiques : une vitrine mondiale pour la langue française » (10 septembre 2004).



Plus généralement, il constate que, si « *la place du français a été constamment reconnue dans les discours officiels et dans la plupart des réalisations concrètes liées à l'organisation des Jeux, sa légitimité comme langue de communication internationale était de moins en moins admise, et son maintien dans l'organisation des jeux apparaissait comme une contrainte traditionnelle, non comme une nécessité pratique* ».

Cette évolution préoccupante prouve, s'il était nécessaire, que la francophonie reste une cause à défendre. « Combat politique contre la menace d'un imaginaire unique », la défense de notre langue et de notre culture est-elle une des priorités du Gouvernement ?

### **B. UN NAVIRE SANS PILOTE ?**

Appelant de ses vœux l'identification claire d'une « instance de commandement et d'élaboration d'une stratégie qui n'apparaît pas aujourd'hui », M. Yves Dauge décrivait dans son « Plaidoyer pour le réseau culturel extérieur de la France » un réseau sans vision d'avenir.

Alors que la France est le premier contributeur de l'Organisation internationale de la francophonie, loin devant l'ensemble des autres Etats membres, il semble que, faute de direction politique identifiée, la structure de l'organisation institutionnelle française fasse reposer sur un haut fonctionnaire du ministère des affaires étrangères, en l'occurrence le délégué général de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), la responsabilité des principaux arbitrages concernant l'action culturelle de la France en faveur de la francophonie.

Contribuant à hauteur de 75 % au financement des cinq opérateurs de la francophonie, la France y consacre 882,6 millions d'euros en 2004, dont environ 13 % représentent le financement des actions multilatérales (notamment la contribution française aux opérateurs de l'OIF), les 87 % restant relevant des actions bilatérales<sup>1</sup>.

Ce sont précisément ces dernières qui sont mises en œuvre par la DGCID, dotée de 2,5 milliards d'euros en 2005, dont la direction de la coopération culturelle et du français est chargée, au plan bilatéral, de diriger l'action culturelle de la France en faveur de la langue française et de la diffusion de la culture française.

Cette situation paraît pour le moins paradoxale, à l'heure où l'Etat français réforme ses structures dans le sens de la transparence et encourage l'ensemble de ses services à adopter une réelle culture de l'évaluation.

Opaque, cette organisation est également démotivante : ressentie par les acteurs de la francophonie comme un « abandon », la nébulosité de la

---

<sup>1</sup> Ces actions correspondent notamment à la gestion des établissements scolaires français à l'étranger, à l'animation du réseau des établissements culturels et des alliances françaises répartis dans le monde ainsi qu'à la politique d'octroi de bourses.

direction stratégique a été dénoncée avec virulence par M. Yves Dauge, qui considère que « *ce qui fait cruellement défaut aujourd'hui à la France, c'est un projet politique culturel extérieur sur lequel arrimer tous les efforts* ».

Ce projet existe-t-il en ce qui concerne la francophonie ?

## 1. Qui pilote la francophonie en France ?

Actuellement, l'essentiel de la politique française en faveur de la francophonie relève d'un ministère délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, dont les contours ont été dessinés en 1997, année où disparut le secrétariat d'Etat à la francophonie, alors dirigé par Mme Margie Sudre.

### a) *Le rattachement à la coopération, erreur de parcours ou défaut de volonté politique ?*

Le rattachement de la francophonie à la coopération en 1997 semble avoir été le fruit d'un « oubli ». Le premier Gouvernement de Lionel Jospin, formé en juin 1997, n'était en effet doté d'aucune structure ministérielle dédiée à la francophonie et ce n'est que six mois plus tard que ce secteur sera rattaché au secrétariat d'Etat à la coopération.

Il faut ensuite attendre mars 1998 pour que le secrétariat d'Etat soit remplacé par un ministère délégué aux mêmes fonctions, devenu aujourd'hui ministère délégué à la coopération, au développement et à la francophonie.

Ce rattachement nous semble à la fois incohérent et nuisible à la visibilité de la politique française en faveur de la francophonie.

D'une part, les sphères géographiques de l'aide au développement et de la francophonie n'ont cessé, depuis 1997, de se disjoindre, la « zone de solidarité prioritaire » de la politique de coopération s'étant ouverte à de nombreux pays non francophones.

Inversement, le critère principal pour la zone de solidarité étant, depuis sa réforme, celui du développement, tous les pays francophones n'ont pas vocation à y être inclus.

Or, cette incohérence –consistant à rassembler au sein d'un même ministère, « deux compétences que le mouvement même de l'histoire invite à distinguer »<sup>1</sup>– ne nécessiterait pas d'être relevée s'il n'en résultait un déséquilibre dans l'attention qui leur est respectivement portée, au profit de la coopération et du développement, et en défaveur de la francophonie.

Ainsi, tirant en juin 2003 un bilan d'étape de la feuille de route qu'il s'était donnée un an auparavant, le ministre délégué a dû se rendre à l'évidence que, par la force des choses, son action avait été très largement

---

<sup>1</sup> *Rapport pour avis de M. Jacques Legendre, au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, sur le projet de loi de finances 2004, « francophonie ».*

absorbée par la politique de coopération : sur les dix points définis dans la stratégie d'action, un seul –le dixième– concernait « la francophonie et la diversité culturelle ».

Les données budgétaires confirment l'inégale répartition des financements entre les deux secteurs, les crédits concourant à l'action culturelle à l'extérieur ont connu une décroissance dans la loi de finances initiale en 2004, estimée à 10 % par rapport à 2003. « L'action culturelle semble faire les frais de l'effort -nécessaire et réel- de rattrapage des crédits d'aide publique au développement », constate le rapporteur pour avis des crédits de la francophonie au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

Ce relatif désengagement du politique a naturellement abouti à laisser une grande marge de manœuvre à la structure administrative en charge de la gestion des crédits afférents, celle-ci se voyant alors investie d'une autonomie stratégique sans rapport avec le rôle de gestion administrative et financière qui est, en principe, le sien.

Alors que la France a décidé de se doter d'un plan de relance pour la francophonie, le projet de budget 2004 affiche en effet une priorité au soutien de la francophonie, la dotation du Fonds multilatéral unique (FMU), -portée à 46,68 millions d'euros- ayant été abondée de 10 millions supplémentaires, conformément aux engagements du Président de la République Jacques Chirac à la suite du sommet de Beyrouth d'octobre 2002, il nous semble qu'il est temps de donner une impulsion gouvernementale forte et claire à la francophonie.

*b) La mise en place d'un ministère délégué à l'action culturelle extérieure et à la francophonie auprès du ministre des affaires étrangères*

Relevant de la compétence principale du ministère des affaires étrangères, –via la DGCID, responsable des actions multilatérales, et le service des affaires francophones (SAF), dont la mission s'exerce, à titre principal, à l'égard des institutions multilatérales–, la politique francophone de la France est également mise en œuvre par le ministère de la culture et de la communication, dont la délégation générale à la langue française (DGLF), créée en juin 1989, exerce les attributions relatives à l'emploi et à l'enrichissement de la langue française, dans le domaine de l'enseignement, de la communication, des sciences et des techniques.

Ministère de tutelle de l'Association française d'action artistique, ce dernier participe également de la politique culturelle extérieure.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche fournit, par ailleurs, l'essentiel du personnel de coopération

---

<sup>1</sup> Rapport pour avis de M. Jacques Legendre, au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, sur le projet de loi de finances 2004, « francophonie ».

éducative et linguistique et assure la tutelle des grands établissements de recherche à l'étranger, tels que l'Académie de France à Rome ou l'École française d'Athènes.

Par le biais de la direction de l'enseignement scolaire, il exerce conjointement avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) une fonction de sélection des personnels envoyés à l'étranger et également, avec le ministère des affaires étrangères, une cotutelle sur l'agence ÉduFrance.

Les autres ministères participent également, à titre secondaire, au soutien de programmes techniques, dans leur domaine d'intervention respectif : le ministère de la justice, notamment, joue un rôle en matière d'enseignement du droit et de mise en place de formation de magistrats.

Il résulte de cet éclatement non seulement l'absence d'une vision claire de la politique francophone française, mais surtout le risque de chevauchement des programmes mis en œuvre, faute d'une structure de coordination.

Réclamée depuis plusieurs années par le rapporteur pour avis du budget de la francophonie, au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, **la création d'un ministère délégué à l'action culturelle extérieure et à la francophonie** permettrait non seulement de donner une véritable impulsion politique à la politique francophone française, mais également de regrouper tous les instruments concourant à la promotion de la langue française et à la défense de la diversité culturelle, qui lui est conjointe.

Cette requête n'est pas nouvelle. En septembre 2000 déjà, un rapport d'information sur les moyens et les structures de diffusion de la francophonie, remis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, attirait l'attention sur le fait que « *le système actuel [disperse] les efforts et [noie] la francophonie dans un dédale d'organismes, qui s'occupent de tout sans véritable coordination, et dans une multitude d'actions, où le label francophone fait parfois figure de postiche* ». Il y était préconisé la mise en place d'une « *structure de veille, de coordination entre les différents départements ministériels, s'occupant de francophonie* »<sup>1</sup>.

Le ministère délégué aurait pour champ de compétence la francophonie, les relations culturelles extérieures et l'audiovisuel extérieur.

Ses services devraient pouvoir s'appuyer sur la DGCID, née de la fusion de l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des affaires étrangères, et de la direction du développement du ministère de la coopération.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2592, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, sur les moyens et les structures de diffusion de la francophonie et présenté par M. Yves Tavernier, député.

Il devrait par ailleurs être représenté au sein de la délégation générale de la langue française (DGLF), dont les principales missions consistent à coordonner l'application de la loi du 4 août 1994 et à suivre, d'une part, l'application des instructions données aux agents publics par circulaire pour qu'ils jouent un rôle exemplaire dans l'usage du français, d'autre part, l'incidence des réglementations européennes et internationales sur l'usage des langues.

Par ailleurs, conformément à l'objectif poursuivi de disposer d'une vision globale des actions entreprises par la France en faveur de la francophonie, le caractère interministériel de la DGLF devrait être réaffirmé, comme le suggérait M. Jacques Legendre dans son rapport sur la diversité culturelle, précité.

Les opérateurs médiatiques de la francophonie devraient naturellement pouvoir véhiculer les grandes orientations du nouveau ministère délégué.

Première des télévisions transnationales, présente sur au moins dix-huit satellites, trente-quatre bouquets satellitaires, et relayée par plus de six mille réseaux câblés, TV5, qui est un des opérateurs directs de la francophonie, est reçue par 137 millions de foyers dans près de soixante-sept pays.

Simplifiées, ses structures régionales lui permettent de s'adapter au rythme de vie et aux horaires de ses publics.

Indéniable réussite, la révision de sa grille de programmes n'a pas démenti l'ambition de présenter un bouquet de regards différents sur les réalités du monde, bannissant ainsi toute vision univoque.

Le ministère délégué devrait par conséquent pouvoir disposer d'une voix prépondérante sur les grandes orientations de la chaîne, relais extraordinaire et vitrine mondiale de la stratégie française pour la francophonie.

## **2. Le budget de la francophonie : objet non identifié ?**

Les services de la direction générale de la coopération internationale et du développement le reconnaissent : « Compte tenu du caractère transversal de l'action francophone bilatérale de la DG, il n'est pas possible de déterminer les moyens qui sont consacrés à cette action. En d'autres termes, toute opération de coopération menée par nos services est une action en faveur de la langue française et la francophonie, dont la part ne peut être évaluée en pourcentage ou en estimation »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Issu du rapport d'information sur les moyens et les structures de la francophonie, déposé en septembre 2000 par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale.

a) *Une confusion structurelle*

Nombre des programmes français de coopération comprennent des mesures destinées à soutenir, directement ou indirectement, l'usage ou l'emploi du français, notamment au sein des administrations qui bénéficient de l'aide bilatérale.

Comment évaluer, au sein de ces programmes, ce qui ressort de la coopération *stricto sensu*, et ce qui ressort de la francophonie ?

La confusion résulte également du chevauchement des programmes, qui, faute de coordination, concourent parfois aux mêmes objectifs, tout en s'ignorant.

Ainsi, impulsée par les délégués académiques aux relations internationales et à la coopération (DARIC), chargés pour le compte du ministère de l'éducation nationale d'animer le réseau international des établissements scolaires et universitaires, la mise en place de sous-commissions mixtes à l'éducation dans certains pays a eu lieu sans que le ministère des affaires étrangères, engagé dans des programmes de coopération bilatéraux d'enseignement du français, en soit informé.

De même, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), créée en janvier 1991 sous forme d'établissement public, est au centre du dispositif français d'enseignement à l'étranger, alors que des organismes tels que le Centre national d'enseignement à distance (CNED), dépendant du ministère de l'éducation nationale, interviennent également.

Faut-il donc se résoudre à ce que le budget de la francophonie reste un « *objet budgétaire non identifié* » ?

Nous pensons que non. La mise en œuvre de la réforme de la nomenclature budgétaire, d'une part, la proposition faite par le Secrétaire général de la Section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie de présenter annuellement un rapport sur l'utilisation des crédits qui concourent spécifiquement à la francophonie, d'autre part, vont dans le sens d'une plus grande transparence sur l'utilisation des crédits.

b) *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*

En premier lieu, la nouvelle nomenclature budgétaire individualise nettement les crédits concourant à l'action extérieure de l'Etat et ceux consacrés à l'aide publique au développement, comme le montre le tableau ci-dessous.

**MAQUETTE PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**

Action extérieure de l'Etat	Action de la France en Europe et dans le monde	Rayonnement culturel et scientifique	Français à l'étranger et étrangers en France
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement		Solidarité à l'égard des pays en développement (y

L'examen et le vote du budget par mission, et non plus par ministère, orienteront les discussions, non plus sur les moyens des ministères, mais sur la performance des politiques publiques.

Cela devrait permettre au Parlement de poser les questions fondamentales sur les objectifs de l'action du Gouvernement, sur les moyens qu'il convient d'y affecter, et sur la manière dont ceux-ci sont utilisés.

Interrogé sur l'absence de critère susceptible d'identifier les crédits d'intervention consacrés aux actions en faveur de la francophonie, au sein du budget des affaires étrangères, le Secrétaire général de la Section française de l'Assemblée Parlementaire de la francophonie a considéré que cette situation n'était plus acceptable.

*c) L'élaboration par l'Assemblée parlementaire de la francophonie d'un rapport annuel d'évaluation de l'exécution budgétaire*

Aussi a-t-il proposé l'élaboration d'un document annuel, réalisé par l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) et remis aux États membres et au secrétaire général de l'OIF<sup>1</sup>, dont l'objet serait de retracer la consommation, l'utilisation et la gestion des fonds de la francophonie.

Il s'agit, en réalité, de donner au « jaune », non plus une valeur relative, soumise aux aléas des définitions choisies par chaque ministère, mais une valeur de référence, basée sur des éléments sérieux, comparables avec certitude d'une année sur l'autre.

Ainsi, une série de critères (action en faveur de la langue, programme mené dans un pays francophone, intervention de tel ou tel service de l'État chargé spécifiquement de la francophonie...) pourrait être appliquée par chaque ministère, ce qui permettrait de déterminer, à l'exemple de ce qui existe pour le budget civil de recherche et de développement, les crédits qui concourent spécifiquement à la francophonie.

Si nous estimons indispensable d'obtenir des institutions françaises en charge de la francophonie des comptes sur les montants consacrés aux actions en faveur de la défense et de la promotion de la langue et de la culture françaises, de même nous considérons que ces dernières sont en droit d'attendre des institutions internationales francophones, et en premier lieu de l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF), opérateur principal, des informations claires sur l'utilisation et la destination de ces fonds.

Il semble que ce ne soit pas le cas aujourd'hui.

Il est, en effet, symptomatique de constater que votre rapporteur, soucieux de rencontrer l'ensemble des acteurs de l'Organisation, n'ait pu obtenir

---

<sup>1</sup> Proposition formulée par M. Jacques Legendre, membre de l'APF, lors de son entretien avec le rapporteur.

du Secrétaire général de l'AIF qu'il se déplace au Sénat, alors que le siège de l'opérateur est situé dans un arrondissement parisien proche de celui où siège la Haute assemblée.

Cette attitude, qu'il juge représentative du tropisme d'indépendance de l'AIF, conduit à être pessimiste quant aux résultats de la mise en œuvre du plan d'action de Moncton, adopté en septembre 1999, qui incitait les opérateurs de la francophonie à s'engager dans un processus nécessaire de rénovation de leur mode de fonctionnement.

### **3. Une organisation internationale en mutation**

Le dispositif multilatéral de la francophonie repose :

- d'une part, sur des organes de délibération et de décision, chapeautés par le sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement, et composés du secrétariat général de la francophonie, de la conférence ministérielle de la francophonie, du Conseil permanent de la francophonie (CONFEMEN et CONFESJES), d'un opérateur principal (Agence intergouvernementale de la francophonie, ex-ACCT) et d'opérateurs directs (AUF, TV5, université Senghor d'Alexandrie et AIMF) ;

- et d'autre part, sur l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), ancienne Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF).

Après le sommet de Hanoï, au cours duquel a finalement abouti la réforme de l'organisation générale du dispositif institutionnel de la francophonie, l'élection d'un Secrétaire général, prenant en charge tout particulièrement la promotion de la francophonie politique, devait permettre à la communauté de s'affirmer davantage et de manière plus visible sur la scène internationale.

Cette visibilité accrue devait naturellement s'accompagner d'une responsabilisation des opérateurs vis-à-vis des différents observateurs susceptibles de s'intéresser aux choix opérés, aux programmes gérés et aux stratégies mises en œuvre.

Si certains opérateurs ont procédé à une clarification de leur organigramme et à une évaluation de leur programmation, d'autres ont fait preuve de réticences pour s'y soumettre, suscitant des quolibets, particulièrement de la part de certains journalistes, qui n'ont pas hésité à dénoncer les « gabegies ou Francofolies » de la nébuleuse francophone.

*a) Une bureaucratisation de l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF) unanimement dénoncée*

Opacité, manque de transparence, tels sont les mots qui reviennent quant on évoque l'AIF avec les responsables du système institutionnel français.



L'impossibilité d'obtenir un entretien avec M. Dehaybe, son administrateur général, n'en est que le signe, hautement symbolique, selon votre rapporteur.

Reflet de l'image d'un « Etat dans l'Etat », le manque de considération envers la représentation nationale française prouve que l'opérateur principal ne s'est pas débarrassé du tropisme d'indépendance que votre rapporteur dénonçait déjà, dans un précédent rapport en 2000.

La dérive souverainiste s'est accompagnée d'une bureaucratisation progressive de l'institution : le chef du SAF reconnaissait que 30 % des crédits de l'AIF sont utilisés au financement de la structure, proportion aberrante par rapport au budget total de l'Agence, qui s'élevait à 75,60 millions d'euros en 2002.

Ce constat n'est pas nouveau, et les tentatives de juguler le phénomène n'ont pas manqué : l'avènement en 1993, sur une initiative française, du Conseil permanent de la Francophonie composé des représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement, répondait déjà à la préoccupation de « coiffer politiquement » celle qui s'appelait encore l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), en raison de son tropisme d'indépendance, et parfois même de sa partialité au détriment du premier donateur !

La réforme de l'organisation de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), dans la droite ligne des préconisations du plan de Moncton, prouve aujourd'hui qu'une autre politique est possible.

Dès décembre 1999, plusieurs décisions ont été prises afin de revoir profondément la structure de fonctionnement de l'AUF. Une première décision a concerné la réduction du « poids » du cabinet (qui ne comporte plus qu'un directeur) et des services centraux (suppression d'une quinzaine de postes à Paris et à Montréal).

Parallèlement, une redéfinition de l'ensemble des profils de postes a été opérée afin d'accompagner la déconcentration vers les bureaux régionaux. Des délégations de compétences ont été effectuées au profit des vice-recteurs, tandis qu'était affirmée la « libre circulation de l'information à l'intérieur et vers l'extérieur ». En outre, les directeurs des bureaux régionaux, tous des universitaires, sont devenus les principaux acteurs de la mise en œuvre des politiques de coopération universitaire, le niveau central n'assurant plus que le suivi.

Cette profonde mutation organisationnelle s'est accompagnée d'une réduction drastique des frais généraux, le déficit de trésorerie de l'Agence s'élevant, en 1999, à 9 millions d'euros. L'équilibre financier a, aujourd'hui, été progressivement restauré.

A l'instar de l'AUF, l'opérateur principal devrait, aujourd'hui, nous semble-t-il, se soumettre aux recommandations édictées dans le plan de

Moncton, dont l'un des objectifs vise à mettre en oeuvre un processus d'évaluation, permettant un examen critique des programmes.

*b) La mise en oeuvre timide du plan de Moncton*

Réaffirmant et amplifiant le rôle politique de l'organisation, la VIII<sup>e</sup> Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage, qui a eu lieu au Canada - Nouveau-Brunswick, à Moncton, du 3 au 5 septembre 1999, a notamment abouti à l'édiction d'un plan d'action invitant les instances et les opérateurs de la francophonie à s'engager résolument dans un processus nécessaire de rénovation de leur mode de fonctionnement, afin de donner toute son efficacité au cadre institutionnel approuvé à Hanoï.

Basé sur l'idée que l'aide multilatérale ne doit pas faire double emploi avec celle apportée à titre bilatéral, le plan invite les opérateurs à hiérarchiser leurs objectifs, afin de concentrer leurs actions sur des secteurs prioritaires, de préférence ceux où la francophonie dispose d'un avantage comparatif déterminant par rapport aux autres systèmes de coopération.

C'est ce qu'a fait l'AUF, notamment en se désinvestissant de classes bilingues dans l'enseignement secondaire dans certains pays d'Asie où des lycées français remplissaient déjà cette tâche, de manière mieux coordonnée.

Elle a ainsi mis en oeuvre la prescription du plan recommandant qu'il soit systématiquement tenu compte des programmes de coopération bi et multilatérale existants dans l'élaboration des actions envisagées.

Le renforcement de la capacité d'attraction de la francophonie passant par le resserrement de ses liens avec les coopérations bilatérales, les organisations internationales compétentes, les collectivités territoriales, les ONG, les associations, les syndicats et les entreprises privées, il a été demandé à chaque opérateur d'élaborer un plan spécifique de recherche de partenariats.

Enfin, afin de renforcer la crédibilité de l'organisation et asseoir la légitimité des opérateurs, il leur a été demandé de procéder à l'examen critique des programmes existants dont ils assurent la gestion.

L'évaluation des opérateurs et des programmes doit contribuer à améliorer leurs performances et, notamment, à préciser l'adéquation entre les objectifs qui leur sont assignés, leurs capacités opérationnelles et les moyens financiers qui leur sont alloués.

*c) La réforme de l'Agence universitaire de la francophonie : un exemple à suivre*

En décembre 1999, l'avenir de l'Agence universitaire de la francophonie paraissait bien incertain.

En effet, sa croissance et son développement rapide dans les années 90, ainsi que la multiplication de ses programmes et de ses actions,

avaient abouti à opacifier son action et à dissoudre les responsabilités au sein de l'organisation.

Un rapport d'audit, rendu à cette date, mettait en cause le fonctionnement de l'institution, tant au niveau de la gestion que de la performance et de l'efficacité de ses actions.

Afin d'en tirer les conséquences et de répondre à la demande du plan d'action de Moncton, le recteur de l'AUF a engagé, dès 1999, une réforme dans trois domaines : la modification de ses statuts, la réorganisation administrative et la réforme de ses programmes.

Aujourd'hui, les statuts votés en mai 2001 par l'assemblée générale, la mise en place achevée de tous les organes de l'Agence, la redéfinition et le resserrement en 8 programmes de ses missions, sa réforme financière font que l'AUF, qui a ainsi retrouvé ses fondements associatifs et s'est restructurée, est à même de remplir avec succès son rôle d'opérateur de la francophonie.

Trois principes ont servi de ligne directrice à la réorganisation des programmes de l'Agence :

- l'action multilatérale ne peut se substituer aux actions des pays du Sud et aux efforts des Etats ;

- le budget multilatéral ne doit pas entrer en concurrence avec les budgets bilatéraux, mais les deux composantes doivent entrer en complémentarité ;

- enfin, même des pays pauvres ont la possibilité de payer les salaires de base de chercheurs et de professeurs qui s'engagent à développer des actions en français.

En vertu du deuxième principe, l'Agence a cessé de développer sans modération les classes bilingues dans l'enseignement secondaire, notamment en Moldavie, au Vietnam, en Haïti, au Cambodge et au Laos, pays où il existait, notamment, des lycées français.

En vertu du principe de responsabilité des Etats du Sud, l'Agence peut désormais apporter un supplément de salaires, mais le salaire de base reste de la responsabilité de l'Etat.

Du Vietnam au Gabon, en passant par Haïti, aucun Etat n'a, à ce jour, refusé ce partenariat et cette part de responsabilité.

Pour accompagner ces réorientations, une déconcentration du pouvoir de décision a été mise en place : cette déconcentration est basée sur l'idée que les directeurs régionaux<sup>1</sup>, mieux à même d'apprécier les conditions locales d'action, doivent être dotés des moyens d'assurer la meilleure adéquation entre la politique de l'agence et les situations particulières.

---

<sup>1</sup> Les directeurs régionaux de l'Agence sont en poste à Paris, à Montréal, à Haïti, à Dakar, à Yaoundé, à Bujumbura, pour l'Océan indien, à Beyrouth, à Bucarest et à Hanoï.

L'exemple de réorganisation de l'Agence, dans son administration et dans sa politique, tend à démontrer qu'une institution francophone multilatérale peut trouver sa place dans le concert des coopérations entre pays francophones, sans se substituer aux Etats, ni entrer en concurrence avec les actions bilatérales, concurrence qui a pu être à la source de conflits stériles, voire fatale à l'idée de francophonie.

**C. « LA FRANCOPHONIE SERA SUBVERSIVE ET IMAGINATIVE OU NE SERA PAS »<sup>1</sup>: UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LES OPÉRATEURS FRANCOPHONES**

« Pour exister réellement, la francophonie se doit de surplomber le souvenir »<sup>2</sup>.

Élargie à des populations dont les attaches historiques et affectives à la France sont moins fortes que celles de ses membres fondateurs, l'Organisation francophone se doit d'être inventive pour animer le « désir du français ».

La motivation fondatrice –nostalgie d'un passé rayonnant et attachement affectif et culturel des populations sorties de la décolonisation– ne peut plus servir de ciment à la grande communauté francophone. Loin des replis nostalgiques, une nouvelle dynamique doit être trouvée, afin de régénérer les ressorts du partage de la langue et des valeurs qu'elles véhiculent.

Les nouvelles technologies de l'information, notamment, sont une chance pour la francophonie.

En effet, alors que l'espace francophone géographique, réparti sur l'ensemble de la planète, ne constitue pas un espace cohérent et ignore non seulement tous les francophones des pays non francophones, mais aussi nombre de « poches » francophones dont les pays n'ont pas adhéré à la francophonie institutionnelle, « *dans l'espace numérique, la francophonie peut proposer à tout francophone, où qu'il soit, les mêmes moyens de communication et d'information* »<sup>3</sup>.

Il revient à ses promoteurs d'en faire une chance au service de leurs ambitions.

---

<sup>1</sup> M. Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général des Nations Unies, lors du sommet de Cotonou, le 3 décembre 1995.

<sup>2</sup> M. Jean-Claude Guédon, dans « Penser la différence différemment », contribution à l'ouvrage collectif : « *Quelle francophonie pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?* » (1997)

<sup>3</sup> M. Patrick Bloche, dans : « *Le désir de France, la présence internationale de la France dans la francophonie et dans la société de l'information* », rendu au Premier ministre en 1999.

## 1. Non pas impératrice, mais médiatrice

### a) *La francophonie ne peut répondre à toutes les demandes*

*« La francophonie ne peut pas intervenir sur tous les fronts. Elle doit impérativement faire des choix afin d'agir dans les domaines où son expérience et son savoir-faire ainsi que ses capacités réelles peuvent faire la différence et apporter des progrès décisifs grâce à une masse critique suffisante ».*<sup>1</sup>

Les lacunes du réseau scolaire des pays en développement offrent un exemple des limites de l'organisation francophone.

Aujourd'hui, le volet éducatif de la francophonie, basé sur un réseau dense et reconnu d'établissements primaires et secondaires, placés pour la plupart sous l'égide de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), achoppe encore trop souvent, dans un certain nombre de pays en développement, sur un taux de scolarisation très bas, particulièrement dans certains pays d'Afrique noire.

Au Congo, par exemple, alors que les chiffres officiels affichent un taux de scolarisation de 20 %, en réalité, seuls 7 à 8 % des jeunes en âge d'être scolarisés se rendent réellement dans les établissements.

S'il n'entre pas dans les missions des opérateurs francophones de financer ou de soutenir des campagnes de scolarisation, en revanche, cette situation constitue un obstacle majeur à la diffusion et au maintien de l'emploi du français, particulièrement dans ces pays historiquement enclins à utiliser le français comme la langue d'usage dans leurs relations avec les administrations.

Bien entendu, la France pourrait décider de consacrer des fonds à cette action via, par exemple, la mise en place d'un crédit lié, géré par l'OIF. C'est ce qui a été fait, face à l'abandon progressif de la prise en charge des frais de scolarité des élèves francophones tiers (par exemple un Ivoirien au Congo) par l'OIF. Le Fonds d'aide à la scolarisation des enfants francophones (FASEF) -crédité d'1,2 million d'euros-, a été mis en place : géré aujourd'hui par l'AIF et versé à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), il va bientôt disparaître pour être remplacé par un versement direct de la France à l'AEFE.

Votre rapporteur considère que cette solution n'est pas satisfaisante.

La francophonie ne doit pas être cantonnée à un rôle de bailleur de fonds. Il serait préférable de l'envisager comme **un instrument de soutien juridique et technique auprès des gouvernements membres de l'OIF.**

---

<sup>1</sup> « Une vision de la francophonie à l'horizon 2014 », cadre stratégique adopté par les chefs d'Etat et de gouvernements ayant le français en partage, réunis au Sommet de Ouagadougou, le 26 et 27 novembre 2004.

Le chef du service des affaires francophones du ministère des affaires étrangères auditionné, nous a confortés dans cette voie. Considérant que l'OIF n'avait ni les moyens ni la vocation de financer le réseau scolaire dans les pays d'Afrique noire, il a envisagé la possibilité d'apporter un soutien aux gouvernements dans l'élaboration des dossiers leur permettant d'être éligibles au programme « Education pour tous » financé par l'Union européenne.

*b) La valeur ajoutée du réseau francophone : un soutien à l'élaboration de projets*

Fort de 151 centres culturels, répartis dans 91 pays et de 1 098 établissements appartenant à l'Alliance française, situés dans 138 pays, auxquels il faut ajouter 68 établissements annexes qui ne bénéficient pas de l'autonomie financière ainsi que 4 centres culturels franco-étrangers créés dans le cadre d'accords de coopération entre la France et les pays où ils sont implantés (Guinée-Conakry, Mozambique, Namibie et Niger), le réseau culturel français à l'étranger offre à la France un puissant bras armé pour soutenir sa politique culturelle extérieure.

Ces institutions se sont toutes engagées, depuis plusieurs années, dans des projets de partenariat avec les entreprises et les associations locales, dont l'objet principal est d'offrir une assistance technique ou juridique.

Les institutions oeuvrant à la francophonie ont également entrepris des actions de soutien à l'obtention de projets.

Ainsi, la délégation aux relations internationales et à la coopération (DRIC), relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a été chargée de mettre en place les compétences nécessaires pour permettre aux centres de formation et aux centres universitaires de se placer sur les appels d'offres internationaux. Cette voie nous paraît être une des valeurs ajoutées de l'organisation francophone, par rapport aux autres organisations internationales.

En faisant du partenariat un des principes directeurs de la mise en œuvre du Cadre stratégique décennal adopté à Ouagadougou, le 27 novembre 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement ayant le français en partage se sont engagés sur cette voie. Il faut s'en féliciter.

## **2. La francophonie passe par l'emploi**

Nombre de nos interlocuteurs ont souligné l'intérêt de lier l'apprentissage du français à l'acquisition d'une compétence professionnelle ou à l'obtention d'un débouché dans le circuit économique.

En effet, « *quel intérêt un jeune Ouzbek a-t-il d'apprendre le français s'il ne trouve pas un débouché professionnel dans une entreprise française ou dans une entreprise locale en relation avec les pays francophones ?* »<sup>1</sup>.

Cette interrogation vaut pour la majorité des pays qui n'ont pas d'attache historique avec la France et pour qui l'usage du français ne repose ni sur un héritage du passé –langue des élites, par exemple, comme dans certains pays d'Afrique– ni sur des liens culturels forts.

Dès lors la perspective d'accéder à un emploi constitue une forte incitation à « créer le désir du français » et, en contrepartie, renforce l'implantation de la francophonie dans des pays dont l'attachement à la France n'est pas évident.

a) *Le rôle de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) : privilégier les formations professionnalisantes*

Convaincue que l'investissement du réseau économique local est indispensable à la consolidation de la francophonie, la rectrice de l'AUF a fait part de l'attention que portaient les directeurs des différents bureaux régionaux de l'Agence au retour dans leur pays d'origine des étudiants et chercheurs ayant bénéficié d'une bourse dans un établissement étranger, partenaire de l'AUF.

Ainsi, les programmes mis en œuvre par l'Agence intègrent-ils toujours une dimension économique, tant dans la sélection des étudiants que dans le choix des filières.

D'une part, les *bourses de formation initiale*, qui permettent aux étudiants de suivre tout ou partie de leur cursus au niveau du DEA, DESS ou équivalent dans un pays autre que leur pays d'origine, sont accordées aux étudiants qui s'inscrivent dans des champs disciplinaires en relation avec les priorités du pays d'origine en termes de développement.

D'autre part, l'AUF a mis en place des *bourses de stage professionnel*, destinées aux étudiants en fin de 2<sup>nd</sup> ou 3<sup>e</sup> cycles, afin de faciliter l'insertion professionnelle des boursiers et de les rapprocher de l'entreprise dans le cadre d'un stage professionnel.

Par ailleurs, à travers sa politique d'implantation de campus numériques et de centres d'accès à l'information, l'AUF encourage l'hébergement d'incubateurs de jeunes entreprises issues des universités, afin d'éviter l'exode des compétences.

Les entreprises doivent prendre conscience de l'intérêt que représente, pour leur activité économique, leur insertion dans la francophonie.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information sur les moyens et les structures de la francophonie déposé par M. Yves Tavernier au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale (2000-2001).*

Pour une entreprise établie à l'étranger, accueillir des étudiants francophones et soutenir la diffusion et l'emploi du français, c'est faciliter sa propre implantation, disposer de relais susceptibles de comprendre les nuances de sa culture et de son mode de production, et renforcer la cohésion de son personnel.

Ainsi, l'entreprise Renault, qui a racheté le premier constructeur automobile roumain, soutient financièrement l'apprentissage du français par ses employés roumains et encourage ses cadres français à apprendre le roumain. La même politique a été mise en œuvre au Japon, après le rachat de la firme Nissan. Pour M. Yves Tavernier, « *le dialogue devient plus riche et ne se trouve pas limité par l'usage d'un idiome* »<sup>1</sup>.

Si cet exemple est encourageant, force est de constater qu'il n'est pas représentatif de l'attitude de l'ensemble des entreprises expatriées. A l'instar du rapporteur du « Plaidoyer pour le réseau culturel français à l'étranger »<sup>2</sup>, votre rapporteur estime qu'une meilleure implication des entreprises dans la politique culturelle extérieure doit constituer une priorité.

#### *b) Les entreprises et la francophonie*

Il faut tout d'abord noter que, si les entreprises ne sont pas totalement absentes de la francophonie, leur mobilisation est récente et encore limitée.

Cette limitation est soit géographique –en janvier 1987, le ministère de la coopération organisait les rencontres à Libreville entre chefs d'entreprise, décideurs et détenteurs de capitaux français et africains–, soit circonscrite à des forums –la même année, était créée une organisation internationale non gouvernementale, le Forum francophone des affaires.

Constitué aujourd'hui de 66 comités nationaux qui réunissent les acteurs économiques de chaque pays ou communauté francophone, et, depuis 1993, de groupes régionaux dont le rôle est de promouvoir, soutenir et développer les échanges commerciaux, industriels et technologiques entre les entreprises francophones, **le Forum Francophone des Affaires (FFA)** entend offrir une alternative et apporter la preuve, par son engagement et son action, que l'éviction du français dans la vie économique n'est pas une fatalité et que l'affirmation de l'identité francophone, y compris dans le monde des affaires, est une richesse à préserver dans un monde pluriel.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information sur les moyens et les structures de diffusion de la francophonie, précité.*

<sup>2</sup> *Rapport d'information de M. Yves Dauge, n° 2924, précité.*



L'action du Forum Francophone des Affaires s'appuie sur l'animation de communautés d'acteurs économiques dans tous les pays francophones et sur les structures qu'il a créées telles que la Fondation Internationale Francophone Finance Assurance Banque, la Fédération francophone des chambres de commerce et d'industrie, le Groupement du patronat francophone, qui ensemble, concourent à la réalisation de programmes de formation et à l'accompagnement de jeunes diplômés vers le monde du travail.

Il est en effet essentiel que la conception française de la gestion, soutenue par la pratique de la langue française, puisse continuer à se diffuser. Dans cette optique, le Forum Francophone des Affaires favorise l'accès de jeunes étudiants aux formations supérieures de bon niveau, suivies de stages. Le Forum Francophone des Affaires a mis en place un programme de stages en entreprises pour jeunes diplômés qui leur permet, en fin de cursus, d'être accueillis en entreprise pour une expérience préprofessionnelle. De retour dans leurs pays d'origine, ils deviennent des cadres formés aux méthodes françaises, capables de transférer les compétences acquises ou des collaborateurs recherchés d'entreprises françaises ou internationales.

Dans le même esprit, **pour soutenir l'enseignement en français des disciplines de gestion, le Forum Francophone des Affaires a noué des liens avec les universités pour encourager le développement de formations en français dans divers pays, en coordination avec les milieux économiques locaux.** Le Forum Francophone des Affaires par cette action de formation académique d'une part et d'autre part, de préparation professionnelle par sa politique de stages, démontre qu'il y a place pour le français dans la vie économique, que les nouvelles générations peuvent y trouver intérêt et perspectives d'avenir, malgré la prééminence des modèles anglo-américains.

Le Forum Francophone des Affaires a associé à sa démarche les organisations professionnelles par secteurs d'activité et par métiers : l'Union francophone des électriciens, l'Association du notariat francophone, les Villes francophones de congrès pour n'en citer que quelques unes. Il en est de même de l'Union internationale de la presse francophone (UPF), qui regroupe quelque 3 000 journalistes, vecteurs essentiels d'influence, dotée de moyens de fonctionnement dérisoires, et avec laquelle néanmoins le FFA promeut la diffusion de l'information économique en français. Les professionnels d'une même branche d'activité trouvent bénéfice à échanger avec leurs pairs, en particulier sur les évolutions de leurs métiers et sur leurs pratiques professionnelles. Ces rapprochements permettent de faire émerger des visions communes et de défendre, si nécessaire, des conceptions d'inspiration française, notamment en matière de normes ou de référentiels de métiers.

Par ailleurs, le Forum Francophone des Affaires concourt à la valorisation du français, langue économique et de travail, par **les manifestations qu'il organise chaque année.** Il décerne le Prix de la francophonie économique qui récompense l'initiative d'entreprises travaillant en français et, plus largement, valorise la communauté francophone des affaires. En 2003, ce prix a été remis par le Président de la République Jacques Chirac à deux dirigeants d'entreprises francophones qui se sont illustrés non seulement par les performances de leurs sociétés mais aussi par leur engagement en faveur du français. La prochaine édition verra le roi du Maroc, Sa Majesté Mohamed VI remettre ce prix et permettra de nouveau de distinguer des dirigeants qui ont à cœur de montrer que succès économique et francophonie peuvent se conjuguer.

Le Forum Francophone des Affaires tient chaque année les Assises de la francophonie économique, reconnues comme **un « Davos francophone »**-, à l'initiative de Stève Gentili, président de la BRED-Groupe Banque Populaire. Cette manifestation réunit autour d'un demi-millier de chefs d'entreprises, des personnalités des mondes politique et économique ainsi que des experts.

En 2004, le FFA a ainsi réuni, pour la première fois, les ministres francophones de l'agriculture –plus de trente cinq ministres étaient présents– qui sous la présidence effective du ministre de l'agriculture M. Hervé Gaymard ont traité des préférences tarifaires et du développement des zones rurales. M. François Loos, ministre délégué au commerce extérieur, a évoqué avec les ministres de l'agriculture des questions relevant de son champ d'intervention.

Il réunira les ministres francophones de la santé. A un tel niveau de responsabilité, ces réunions permettent de forger une approche commune sur des sujets de fond et d'envisager des synergies stratégiques pour les métiers.

**Déjà en avril 1999, la conférence de Monaco avait réuni les ministres francophones de l'économie qui avaient préconisé des actions concrètes parmi lesquelles la création d'un observatoire économique.** Celui-ci a été animé par le FFA pour mettre à la disposition d'un vaste public, en français, les indicateurs économiques relatifs au monde francophone ainsi que des études et des notes de conjoncture.

Plus généralement, votre rapporteur pense que des mesures volontaristes seraient utiles, qui pourraient prendre la forme de partenariats passés avec les entreprises, liant ces dernières à :

- d'une part, la mission diplomatique et ses services de coopération et commerciaux. Ces derniers mènent régulièrement des actions favorisant l'implantation et le développement des entreprises françaises. En échange, ces entreprises pourraient financer des actions en faveur de la diffusion de la culture française et de la francophonie, comme par exemple des formations en français offertes à leurs cadres étrangers ;

- d'autre part, les centres culturels et les Alliances françaises. Comme le recommandait M. Yves Dauge dans son rapport sur les centres culturels français à l'étranger, « *la revalorisation du réseau culturel passe par le développement du partenariat tous azimuts* ». Aussi préconisait-il le renforcement des collaborations entre le réseau et les entreprises françaises implantées localement. Il n'est bien sûr pas question de demander aux entreprises de passer de la recherche du profit à la générosité gratuite en faveur du développement des beaux-arts, mais bien de répondre à leur intérêt.

Les dispositions fiscales visant à encourager le mécénat étant soumises aux aléas politiques des différents pays d'accueil, la mise en place d'une fondation française créée spécifiquement pour financer ces opérations serait, pour votre rapporteur, un levier efficace d'incitation au développement de ces partenariats.

*c) Une fondation France Entreprises ?*

Etudiant au cas par cas l'état de la francophonie dans divers pays du monde, l'auteur du rapport sur les moyens et structures de diffusion de la francophonie en appelait-il au nécessaire appui des opérateurs privés.

Prenant l'exemple de la République tchèque, et « compte tenu de la baisse régulière des moyens publics », cet Etat constituerait, selon lui, « un bon exemple de pays où le recours aux entreprises françaises en soutien de l'action culturelle et de coopération pourrait être utile, et ce d'autant plus qu'un mécénat, encore limité, existe d'ores et déjà ».

A l'heure où la France a adopté une réforme destinée à améliorer le statut des fondations, en particulier, par un allègement de la fiscalité qui pèse sur ces organismes, il serait temps de prendre exemple sur les pays étrangers, notamment l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Japon, pays dans lesquels l'action culturelle extérieure peut être relayée par des partenaires privés rassemblés dans une fondation.

En France, comme le déplorait M. Yves Tavernier, « *de grandes entreprises pratiquent un mécénat individuel et ciblé, mais il n'existe pas une grande fondation qui à l'image des grandes fondations anglo-saxonnes ou germaniques, rassemblerait un grand nombre de donateurs privés, et disposerait de moyens puissants* ».

Votre rapporteur considère que sa mise en place en faveur de la francophonie et de la diffusion de la culture française dans le monde serait un instrument incomparable de notoriété et d'influence pour le monde des affaires français.

### **3. L'avenir, c'est le numérique**

Interrogé par M. Patrick Bloche en 1998, M. Olivier Brogos, webmestre de la bibliothèque municipale de Lisieux, considérait que « la francophonie [...] n'a été longtemps qu'un mot avec une signification plutôt vague » et que « c'est par le réseau Internet que ce mot est devenu une réalité ».

Si l'espace numérique rapproche en effet tous les francophones du monde, où qu'ils soient, dans un même espace « virtuel » partagé, encore faut-il que cet espace soit alimenté en permanence d'informations riches, véhicule d'un message susceptible d'intéresser des individus vivant dans des espaces et des contextes fondamentalement différents.

« Comment reconnaître la différence tout en affirmant l'égalité fondamentale de tous ? Comment à la fois maintenir l'unité et faire leur place aux particularismes ? »<sup>1</sup>, voilà l'enjeu de la francophonie numérique.

Si l'on ne peut que se féliciter du succès des médias francophones (TV5 et Radio France International, notamment), qui, grâce au subtil équilibre entre tradition française de l'universalité et choc de la diversité, ont conquis un public mondial, on ne peut que constater la faible place du français sur Internet.

---

<sup>1</sup> M. Stéloi Farandjis, Secrétaire général du Haut Conseil de la francophonie (1998).

Ainsi, malgré sa progression récente, la place du français y est encore seulement de 5 % des langues utilisées par les internautes, devancée par l'anglais, le japonais, l'allemand, l'espagnol et le chinois, dans les proportions suivantes :

**PLACE DES LANGUES SUR INTERNET**  
(en %)  
(par ordre décroissant)<sup>1</sup>

	2001-2002
<b>Anglais</b>	51
<b>Japonais</b>	8
<b>Allemand</b>	7
<b>Espagnol</b>	7
<b>Chinois</b>	6
<b>Français</b>	5

Pourtant, deux évolutions sont encourageantes pour considérer la toile mondiale comme une chance pour la diversité culturelle et linguistique :

- tout d'abord les Etats-Unis, qui représentaient il y a cinq ans plus de la moitié des internautes, ont perdu en 2004 leur position dominante, (puisqu'ils ne sont plus que 30 %) au profit de l'Asie et de l'Europe ;

- d'autre part, les internautes dans leur grande majorité ont choisi de naviguer désormais dans leur langue maternelle, plutôt qu'en anglais.

Ces deux éléments ne peuvent jouer qu'en faveur de la francophonie, à condition que les sites francophones soient nombreux sur la toile et de qualité comparable aux sites construits en anglais.

Aussi, la présence de la France dans l'espace numérique sera avant tout celle de ses contenus et de ses services. C'est aujourd'hui pour notre pays le défi le plus important, car « il n'y a pas encore suffisamment de contenus français sur l'Internet »<sup>2</sup>.

*a) L'enjeu de la francophonie numérique, c'est la bataille du contenu*

Si le numérique dilue la concurrence entre les langues pour privilégier les stratégies d'information et de communication les plus efficaces, en contrepartie, on ne choisira le français que si les contenus qu'il véhicule le méritent.

C'est la raison pour laquelle la bataille de la présence française sur la toile mondiale ne peut se résumer à la course à la production de sites *Web*

---

<sup>1</sup> *Géopolitique de la francophonie. Un nouveau souffle ?*, publié à la Documentation française en Août 2004

<sup>2</sup> M. Patrick Bloche, dans : « *Le désir de France* », précité.

francophones. « *Il ne suffit pas d'être présent, encore faut-il avoir quelque chose à dire* ». <sup>1</sup>

Le rapport de M. Patrick Bloche contenait un certain nombre de recommandations visant à améliorer la présence des sites français sur Internet.

On peut d'ores et déjà noter un certain nombre d'avancées.

Ainsi, le ministère de la culture a-t-il élaboré un portail culturel en français, accessible sur <http://www.culture.fr>, offrant un agenda des événements culturels en France, des portails thématiques et régionaux avec des sélections des sites et un moteur de recherche par mots-clés.

De même, un trimestriel en ligne, édité par l'Association pour la diffusion de la pensée française, permet à tout internaute de suivre l'actualité des événements organisés ou soutenus par les établissements culturels à l'étranger.

Le site de l'Agence EduFrance (<http://www.edufrance.fr/>), accessible en 16 langues, met à la disposition des internautes tous les programmes, tous les services et tous les contacts nécessaires pour accéder à l'enseignement supérieur français, et préparer un séjour linguistique en France et à l'étranger.

Ces sites offrent une vitrine réussie de ce que M. Patrick Bloche appelle l'offre gratuite d'intérêt général en ligne, déclinée en offre culturelle, nécessaire à l'éducation, ou nécessaire aux événements internationaux.

Aujourd'hui, un certain nombre de recommandations restent d'actualité.

Ainsi, n'a toujours pas été mise en place sur l'Internet, en mode texte, une base des grands textes français et des outils performants pour les manipuler, qui serait une grande avancée pour le rayonnement de notre patrimoine littéraire.

L'idée de concevoir un grand site plurilingue de la littérature française, en partenariat avec l'UNESCO, semble également devoir être approfondie.

En ce qui concerne l'éducation, **la mise en ligne gratuite des contenus nécessaires aux cursus scolaires jusqu'à la terminale** pourrait servir de support à de nombreux enfants francophones des pays sous-développés, pour endiguer un taux de scolarisation souvent très bas.

S'agissant de cette dernière proposition, le ministère de l'éducation devrait, en tout état de cause, agir en collaboration avec les éditeurs privés et publics, qu'il soutient ou à qui il passe des commandes, l'important étant de veiller à la gratuité de sa mise à disposition.

---

<sup>1</sup> M. Patrick Bloche, dans : « *Le désir de France, la présence internationale de la France dans la francophonie et dans la société de l'information* », rendu au Premier ministre en 1999.

*b) La bataille de la francophonie numérique passe par les partenariats public-privé*

La France a su définir des modèles économiques qui, instaurant des coopérations entre le public et le privé, permettent de mener à bien des actions d'intérêt général, par exemple, pour les monuments historiques. Si l'Etat avait dû prendre en charge la restauration et l'entretien de l'ensemble du patrimoine architectural français, notre pays aurait perdu une part importante de sa mémoire et de son attrait touristique. Il en aurait été de même si la sauvegarde de ce patrimoine avait été confiée au seul secteur privé.

Comme M. Patrick Bloche, votre rapporteur considère qu'il est souhaitable d'imaginer aujourd'hui pour les contenus numérisés des coopérations nouvelles entre le secteur public et le secteur privé. Ce partenariat pourrait être basé sur les mêmes principes que ceux qui prévalent dans le domaine des monuments historiques, à savoir :

- un premier principe « d'inventaire » ou de « catalogue », qui détermine le degré d'intérêt des projets et les répertorie ;

- un deuxième principe de soutien financier de l'Etat, pour l'ensemble du projet ou à coût partagé, soutien qui peut, selon les cas, être complété par des aides de collectivités territoriales ;

- un troisième principe de maintenance et d'ouverture obligatoire au public, selon des règles fixées à l'avance, dans le respect de la propriété.

En effet, de nombreux acteurs privés (maisons d'édition, association culturelle, galeries...) ont mis en place des sites Internet, dont certains s'inscrivent dans les objectifs de la politique culturelle française.

Il faut, pour chaque projet, se poser la question de savoir ce qui mérite d'être numérisé, et ce qui est d'intérêt général.

La définition **d'un « label » d'intérêt général culturel pourrait utilement être défini**, de façon souple et décentralisée, et contribuerait à la valorisation et au développement de l'offre marchande de contenus et de services sur l'Internet.

Pour que cette offre se développe efficacement, il s'agit aujourd'hui d'améliorer l'interface entre l'Etat et les porteurs de projets.

Comment obtenir un soutien public à un projet lié aux technologies de l'information ? À qui s'adresser ?

Des pistes ont été dressées par M. Patrick Bloche consistant notamment à mettre en ligne, sur un site Internet du ministère de la culture et de la communication, les informations relatives à l'ensemble des aides françaises et européennes.

C'est une mission de service public que l'Etat doit prendre en charge indépendamment des initiatives privées qui pourraient voir le jour.

Il serait aussi souhaitable que le ministère de la culture et de la communication élabore un dossier standardisé de demande de soutien à un projet multimédia en ligne ou hors ligne.

Ce dossier unique offrirait de nombreux avantages : les porteurs de projets pourraient le retirer dans plusieurs administrations différentes, voire auprès de structures associatives ou professionnelles (les chambres de commerce, par exemple). Il serait bien évidemment disponible en ligne. Accompagné d'une notice explicative, il éclaircirait les critères de sélection des projets.

Enfin, le ministère de la culture et de la communication pourrait faire circuler les dossiers lui-même entre les différents services, évitant les navettes entre les différents ministères.

## II. L'ACTION CULTURELLE

En 1997, M. Xavier North, actuel délégué général à la langue française et aux langues de France soulignait déjà, dans son remarquable article intitulé *portrait du diplomate en jardinier*<sup>1</sup>, un curieux paradoxe : « *Si l'Etat a quelque titre à faire valoir l'importance de l'effort qu'il consent pour entretenir un vaste dispositif de présence culturelle hors de ses frontières, il se pourrait que l'autosatisfaction soit ici inversement proportionnelle aux résultats obtenus. C'est au moment où le dispositif est le plus vaste, et l'effort en francs courants le plus considérable, que le sentiment d'un déclin est le plus fort. Jamais on n'a autant parlé publiquement de "rayonnement" au dehors ; jamais aussi le "message" français n'aura été moins audible qu'aujourd'hui* ».

Conscient de cet état de fait, votre rapporteur s'est intéressé aux pratiques des différentes structures en charge de la conception et de la réalisation de notre politique culturelle extérieure afin de déterminer les voies et moyens d'une meilleure gestion de la ressource publique.

### A. LES ACTEURS DE L'ACTION CULTURELLE

Contrairement à la plupart des politiques publiques, mises en œuvre par une seule et même administration, notre action culturelle extérieure est le fait de structures aux statuts hétérogènes et aux missions complémentaires : prennent part en effet à la diffusion de notre culture à l'étranger non seulement des personnes publiques mais aussi des « opérateurs » de droit privé.

#### 1. Une action largement déterminée par le ministère des affaires étrangères

« *La culture est au coeur de l'action du ministère des affaires étrangères. (...) Je considère que si le centre de la politique étrangère est diplomatique, politique et stratégique, ses dimensions économiques et culturelles sont également déterminantes. Cela forme un tout* »<sup>2</sup>. Tirées d'un entretien accordé par M. Hubert Vedrine, alors ministre des affaires étrangères, à Beaux-arts Magazine, ces phrases permettent d'éclairer le néophyte tant sur la conception française de la diplomatie que sur le rôle cardinal joué par le ministère des affaires étrangères en matière d'action culturelle extérieure.

---

<sup>1</sup> *Portrait du diplomate en jardinier in Le Banquet, 1997, n°11.*

<sup>2</sup> *Entretien de M. Hubert Vedrine avec le mensuel Beaux-arts Magazine, 25 août 1999, cité in politique culturelle internationale, Alain Lombard, Maison des cultures du monde, 2003, Paris.*



En dépit du poids de la tradition et des prétentions monopolistiques du ministère des affaires étrangères, le ministère de la culture et de la communication a lui aussi développé une certaine expertise en matière internationale. Encore modeste et toujours « en creux » de celle développée par le ministère des affaires étrangères, celle-ci pourrait prendre une nouvelle dimension suite à l'intégration du département des affaires européennes et internationales au sein de la nouvelle délégation au développement et aux affaires internationales.

*a) Le rôle prépondérant du ministère des affaires étrangères*

Chasse gardée historique du ministère des affaires étrangères, l'action culturelle extérieure est aujourd'hui largement déterminée par ou sous le contrôle de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

(1) Le ministère des affaires étrangères

Depuis un arrêté du 22 messidor an VIII - « *qui est à la diplomatie ce que le droit divin était à la noblesse* » selon la judicieuse expression de Xavier North<sup>1</sup> - réservant l'exclusivité des rapports avec l'étranger au Département des relations extérieures<sup>2</sup>, le ministère des affaires étrangères revendique une compétence quasi-exclusive en matière de politique culturelle extérieure.

A cet égard, aucune des tentatives ayant pour objet de déposséder celui-ci de tout ou partie de la conduite des relations culturelles internationales de la France n'a abouti. Menées par certains ministres de la culture au nom de la primauté du culturel sur l'international dans ce domaine, elles se sont généralement heurtées au refus du chef du gouvernement. Dans ses Mémoires, M. Michel Debré explique ainsi les raisons qui l'ont conduit à refuser à M. André Malraux le transfert de la direction des affaires culturelles du Quai d'Orsay au nouveau ministère des affaires culturelles : « *Je n'ai pas voulu céder à sa demande (...) car il me paraît indispensable de conserver l'unité de notre action à l'étranger.* » Celui-ci ajoutait, non sans une pointe de perfidie : « *Son génie n'a pas besoin de ces services pour affirmer la présence culturelle de la France hors de nos frontières !* ».

Un demi siècle plus tard, force est de constater que l'unité de notre action à l'étranger a été efficacement préservée ! En 2004, comme l'indique le tableau ci-dessous, le ministère des affaires étrangères a en effet pris en charge plus de 80 % (soit 1 100 millions d'euros) des 1 366 millions d'euros<sup>3</sup> consacrés à l'action culturelle extérieure, loin devant les ministères de l'éducation nationale (8,6 % du total), de l'équipement (3,4 %) et de la culture (2,3 %).

---

<sup>1</sup> Xavier North, *ibidem*.

<sup>2</sup> Le département des relations extérieures est l'ancêtre de notre ministère des affaires étrangères.

<sup>3</sup> Cette somme n'est toutefois qu'indicative puisqu'elle agrège non pas des dépenses effectives mais le coût des projets déclarés par les différents ministères.

(en millions d'euros)

Ministères	Dépenses engagées
Affaires étrangères	1 100,02
Culture et communication	31,48
Education nationale	118,91
Equipeement, transports et logement	46,40
Jeunesse et sports	1,99
Totaux dépenses civiles	1 298,80

Le rôle cardinal joué par le ministère des affaires étrangères en matière d'action culturelle extérieure se traduit également en terme d'emplois. Comme le rappelle M. Alain Lombard, le Département est pratiquement « *le seul à disposer d'un réseau d'agents à l'étranger entièrement dédié aux relations culturelles internationales, contrairement à ce qui se passe dans les domaines militaires, économiques, financiers ou agricoles, où les ministères compétents disposent de leur propres agents à l'étranger, sous la responsabilité souvent plus théorique que réelle des ambassadeurs* ». Au 1<sup>er</sup> mars 2004, le ministère employait ainsi 3 848 agents dans son réseau de coopération et d'action culturelle.

#### TOTAL DES PERSONNELS DE COOPÉRATION ET D'ACTION CULTURELLE

	Contractuels	Titulaires rémunérés MAE	Détachés administratifs	Total civils	VI	Total général
<b>Personnels de titre III</b>						
Instituts à autonomie financière	134	359	257	750	135	885
Services scientifiques – Services culturels	164	375		539	194	733
Total Titre III	298	734	257	1 289	329	1 618
<b>Personnels de titre IV</b>						
Alliances françaises	76	177		253	72	325
Assistants techniques	610	847		1 457	429	1 886
Total Titre IV	686	1 024		1 710	501	2 211
<b>Total Titres III et IV</b>	<b>974</b>	<b>1 758</b>	<b>257</b>	<b>2 099</b>	<b>830</b>	<b>3 829</b>

(2) La direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)

Issue de la fusion de l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST) du ministère des affaires étrangères et de la direction du développement du ministère de la coopération, la DGCID est le « bras armé » du ministère des affaires étrangères en matière d'action culturelle et artistique.

Et quel bras ! Non seulement cette direction générale gère la quasi-totalité des interventions du ministère des affaires étrangères en matière de relations culturelles extérieures et exerce la tutelle sur tous les opérateurs intervenant dans ce domaine, mais elle détient également une compétence élargie en matière de coopération scientifique et technique. L'encadré ci-après permet de constater l'étendue de ses missions.

Direction la plus importante du ministère tant en termes budgétaires (près de 2,2 milliards d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2005 soit pratiquement 50 % du budget du ministère) qu'en termes de personnels (elle compte près de 600 agents sur Paris et en gère dix fois plus à travers le monde), la DGCID se compose de quatre directions verticales (direction de la coopération culturelle et du français, direction de l'audiovisuel extérieur et des techniques de communication, direction de la coopération scientifique, universitaire et de la recherche et direction du développement et de la coopération technique) et de deux services transversaux (le service de la coordination géographique et le service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation).

#### **LES GRANDS AXES D'INTERVENTION DE LA DGCID**

##### **Concevoir et mettre en oeuvre l'aide publique française au développement**

- Participer à la définition et à l'enrichissement des concepts
- Élaborer des cadres d'action
- Alléger la dette des pays pauvres très endettés
- Contribuer à la lutte contre les grandes endémies : Fonds mondial Sida, Tuberculose, Paludisme
- Gérer l'aide-projet bilatérale au titre du Fonds de solidarité prioritaire

##### **Favoriser la recherche et la formation des élites**

- Développer les partenariats scientifiques tant dans l'espace européen qu'avec les communautés scientifiques des pays émergents et du Sud
- Valoriser le patrimoine : plus de 60 missions archéologiques françaises, coopération muséale
- Renforcer les capacités de recherche en sciences humaines et sociales de ses 28 Centres et Instituts de recherche dans le monde
- Favoriser l'accueil de plus de 195 000 étudiants étrangers en France
- Encourager l'exportation des formations et la diversification des partenariats universitaires

##### **Promouvoir la pensée française**

- Favoriser l'usage du français dans le monde
- Appuyer le multilinguisme en Europe
- Contribuer au développement culturel
- Faire entendre la voix de la France dans le débat mondial des idées
- Diffuser la création contemporaine française

- Poursuivre la modernisation de son réseau d'établissements culturels et scolaires
- Développer les échanges de jeunes

**Renforcer la présence française dans le paysage audiovisuel mondial**

- Contribuer à la diffusion de programmes français et en français de télévision et de radio
- Soutenir l'exportation de programmes télévisuels
- Assurer la promotion de films français à l'étranger
- Favoriser l'exportation du disque français
- Aider à la production et à la diffusion de productions audiovisuelles du Sud
- Contribuer à la lutte contre la fracture numérique
- Participer aux réflexions et négociations internationales sur la société mondiale de l'information

Votre rapporteur regrette toutefois que la création du nouvel ensemble ne permette pas d'identifier plus aisément les moyens alloués à l'action culturelle extérieure.

Le regroupement, effectué en 1999 dans le cadre du rapprochement entre les ministères des affaires étrangères et de la coopération, des actions culturelles et du développement au sein de la DGCID, s'est en effet accompagné d'un regroupement analogue au sein de la nomenclature budgétaire rendant très opaque la lecture du « bleu » consacré au sujet. Ainsi, l'article 42-15 : « Coopération internationale et développement », regroupe désormais des sommes auparavant distinctement affectées aux actions culturelles et aux actions de développement. Aux financements contenus dans l'article 42-15 s'ajoutent ceux affectés au Fonds de Solidarité Prioritaire qui comporte, de façon croissante, des actions de développement culturel.

Comme pouvait le laisser présager la disparition du terme « culture » dans l'intitulé de la direction générale, la DGCID considère que le développement culturel est indissociable des actions générales d'appui au développement des 54 pays intégrés dans la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). On peut regretter ce choix tant devraient être animées de philosophies différentes –et par conséquent pourvues d'outils spécialisés– l'aide au développement, d'une part, et la diffusion de notre culture à l'étranger, d'autre part. De fait, en ne tenant compte ni de l'enseignement français à l'étranger, ni de l'audiovisuel extérieur, ni des différentes actions de coopération, le total des crédits consacrés par le ministère des affaires étrangères à la promotion directe de la culture française à l'étranger est inférieur à 200 millions d'euros.

**VENTILATION DES CRÉDITS  
DE LA DIRECTION DE LA COOPÉRATION CULTURELLE ET DU FRANÇAIS**

Secteur	Titre IV	Titre III	Total	Régulation	Définitif
AEFE		338 115	338 115		338 115
Personnels Alliances françaises	28 239		28 239		28 239
Coopération culturelle et artistique	67 902	44 228	112 130	9 048	103 082
DCCF	53 959		53 959	2 547	51 412
<b>Total DCCF</b>	<b>150 099</b>	<b>382 343</b>	<b>532 442</b>	<b>11 594</b>	<b>520 848</b>

*b) Le rôle du ministère de la culture et de la communication*

Le ministère de la culture et de la communication, bien que promoteur des contenus essentiels de notre action culturelle extérieure, s'est longtemps contenté de développer ses compétences au niveau national. Comme toute structure administrative nouvellement créée, il s'est ainsi concentré sur l'exécution de ses missions premières, en respectant le monopole de fait du ministère des affaires étrangères en matière d'action culturelle extérieure.

Depuis lors, à l'image des établissements publics les plus prestigieux dont il assure la tutelle (le Louvre, la Bibliothèque nationale de France...), il a développé une politique internationale qui reste néanmoins cantonnée aux domaines délaissés par les services du ministère des affaires étrangères.

(1) Un rôle longtemps marginal

Jusqu'au début des années 1980, le ministère de la culture n'a joué qu'un rôle marginal en matière d'action culturelle extérieure. En dépit des personnalités de renom qui ont pu occuper le poste de ministre de la culture, aucune d'entre elle n'a, semble-t-il, voulu ou pu contester le monopole du ministère des affaires étrangères.

Cette situation est en fait étroitement liée aux missions attribuées initialement à la nouvelle structure. En effet, de 1959 date de sa création, à 1982, les tâches principales imparties au ministère des affaires culturelles n'ont eu qu'un lointain rapport avec l'action internationale : il s'agissait simplement de « *rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent.* »

Deux domaines ont néanmoins échappé à cette règle : le livre et le cinéma. La direction du livre, formée en 1975 à partir de services épars, a dès l'origine été dotée de la compétence relative à l'exportation de la production littéraire française. De même, le Centre national du cinéma (CNC), a, dès sa création par la loi du 25 octobre 1946, été pourvu d'un service international.

(2) Une importance croissante

Sous l'impulsion de M. Jack Lang notamment, le ministère de la culture s'est cependant progressivement doté de services dédiés à l'action culturelle extérieure. Alors qu'essaiment dans chacune des directions du ministère des cellules consacrées à l'action internationale, celui-ci se dote en 1982 d'un service des affaires internationales rebaptisé en 1986 département des affaires internationales, complété l'année suivante par une mission des affaires européennes.

Il faut toutefois attendre le décret du 18 août 2004 pour que soit consolidée la place du département des affaires internationales. Jusqu'alors rattaché directement au cabinet du ministre, il compte désormais parmi les six structures transversales qui composent la nouvelle délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI). Aux termes du premier alinéa de l'article 10 du décret précité, cette délégation « *coordonne et évalue les politiques européenne et internationale du ministère chargé de la culture. En liaison avec les autres administrations concernées, elle met en œuvre les actions destinées à assurer le rayonnement dans le monde de la culture française et contribue à l'activité des services et organisations français à l'étranger œuvrant dans le domaine de l'action culturelle extérieure.* »

Votre rapporteur estime que cette restructuration est d'autant plus importante que le ministère de la culture, principal promoteur de l'action culturelle de notre pays, « détient » l'ensemble des « contenus » qui doivent être mis en valeur à l'échelle internationale. Ce ministère a donc une importance cardinale pour notre politique culturelle extérieure que sa position quelque peu effacée dans notre dispositif, qui privilégie pour le moment les rapports de force bien plus que les complémentarités, ne traduit pas toujours.

Le département des affaires européennes et internationales a quatre missions principales :

- coordonner et conduire l'ensemble des activités du ministère chargé de la culture en matière de coopération bilatérale et multilatérale avec l'étranger ;

- élaborer la stratégie européenne du ministère et le représenter auprès des institutions de l'Union européenne ;

- développer la politique d'accueil des artistes et des cultures étrangères en France et favoriser la mise en oeuvre de programmes de formation et d'expertise au profit des professionnels de la culture étrangers ;

- mettre en oeuvre, conjointement avec les ministères concernés, les actions destinées à assurer le rayonnement dans le monde de la culture française, de la création artistique française, de la francophonie et à promouvoir les industries culturelles et audiovisuelles françaises à l'étranger.

**L'ACTION DU DÉPARTEMENT  
DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES  
EN FAVEUR DU SOUTIEN DES INDUSTRIES CULTURELLES FRANÇAISES**

***Les industries musicales***

Le département des affaires européennes et internationales participe au soutien des industries musicales (Bureau export de la musique française, Bureau Européen de la Musique, Francophonie diffusion, Bureaux de la musique de Berlin et de Londres, French Music Office de Los Angeles, Francofolies de Montréal et de Buenos Aires, Fête européenne de la musique, Journée France influence organisée dans le cadre du MIDEM et destinée à sensibiliser les professionnels du disque aux enjeux de l'export).

Le bilan des quatre dernières années et les perspectives de développement qui s'ensuivent - impact accru des musiques françaises dans différents pays du monde, production discographique en augmentation, création du bureau de la musique française à Londres en 1999, création d'antennes du Bureau export de la musique française à l'étranger- démontrent que cette stratégie a porté ses fruits.

***L'architecture***

En liaison avec la direction de l'architecture et du patrimoine, le département des affaires européennes et internationales apporte son appui à l'organisation d'ateliers professionnels de l'AFEX (architectes français à l'export) sur l'export, de séminaires bilatéraux sur l'architecture, au Forum européen des politiques architecturales, à la formalisation de réseaux européens, à des manifestations internationales à l'étranger ou encore à la tenue de conférences et de colloques.

***Les nouvelles technologies de l'information***

Le département des affaires européennes et internationales contribue, avec les directions concernées du ministère, à la valorisation du savoir-faire français et au développement de la coopération internationale dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et du multimédia : participation à des groupes de travail bilatéraux et aux projets européens de numérisation de données patrimoniales, organisation de rencontres professionnelles, participation à des projets portant sur les contenus francophones.

***Le cinéma, l'audiovisuel et l'édition***

Le département des affaires européennes et internationales coordonne l'action des structures concernées (notamment le Centre National de la Cinématographie et le Centre National du Livre) à l'étranger et dans les instances multilatérales.

## **2. Un véritable atout : notre réseau culturel**

A l'image de nos voisins allemands et britanniques (voir encadré), notre pays s'est doté d'un réseau dense et diversifié chargé de promouvoir notre culture et nos valeurs à travers le monde. Trop souvent assimilé aux seuls centres et instituts culturels français implantés à travers le monde, il se compose également des services culturels localisés au sein même de notre dispositif diplomatique et du réseau des Alliances françaises.

## PRÉSENTATION SOMMAIRE DES RÉSEAUX CULTURELS ALLEMANDS ET BRITANNIQUES

### **Le Goethe Institut en Allemagne**

Créé en 1932, la forme actuelle du *Goethe Institut* date toutefois de l'accord-cadre signé entre l'institution et la République fédérale le 30 juin 1976. Ce sont des établissements publics dotés de l'autonomie financière définissant eux-mêmes leur action : celle-ci peut donc être plus nuancée, plus diversifiée et plus critique qu'une action menée directement par le gouvernement. Ces instituts sont néanmoins associés à l'instrument diplomatique : ceux installés à l'étranger sont en effet subventionnés par le ministère des affaires étrangères tandis que ceux implantés sur le territoire national doivent s'autofinancer grâce aux droits d'inscription et aux cours de langues.

Le *Goethe Institut* et ses 127 centres installés dans 76 pays, dont 18 en Allemagne, se charge de la collaboration avec les administrations scolaires et universitaires ainsi qu'avec les institutions et les enseignants à l'étranger, de l'aide à la formation des professeurs d'allemand étrangers ; de l'élaboration et de la mise au point de méthodes et matériels d'enseignement et de l'attribution de bourses d'études pour l'enseignement de la langue allemande.

Il a par ailleurs en charge la promotion des échanges culturels internationaux par l'organisation de manifestations culturelles à l'étranger, la mise à disposition des pays étrangers d'informations sur la vie culturelle allemande, l'aide et le conseil aux hôtes étrangers avant et après leur séjour en Allemagne, ainsi que par toute autre forme de participation à la collaboration et aux échanges avec les institutions culturelles dans les pays étrangers après accord du ministère des affaires étrangères.

### **Le British Council en Grande-Bretagne**

Créé en 1934 et enregistré comme « charity » - statut proche de celui défini par notre loi de 1901 - le *British Council* est régi par une Charte Royale datant de 1940 et une Charte supplémentaire de 1993.

Ses 228 représentations à l'étranger, implantées dans 109 pays, ont pour vocation de promouvoir la coopération linguistique (l'enseignement de la langue anglaise constituant de fait sa mission principale), culturelle, scientifique et technique entre la Grande-Bretagne et les autres pays, afin de développer des partenariats à long terme dans l'ensemble du monde. Il demeure la principale agence pour les relations culturelles britanniques et fait partie intégrante de la mission diplomatique et de coopération du Royaume-Uni.

### *a) Les services culturels*

Notre réseau culturel est d'abord marqué par la figure du conseiller culturel. Nommé dans les ambassades depuis 1949, ce collaborateur direct de l'ambassadeur est investi d'une double mission :

- assurer la direction et la coordination de l'ensemble des services et établissements culturels placés sous son autorité ;

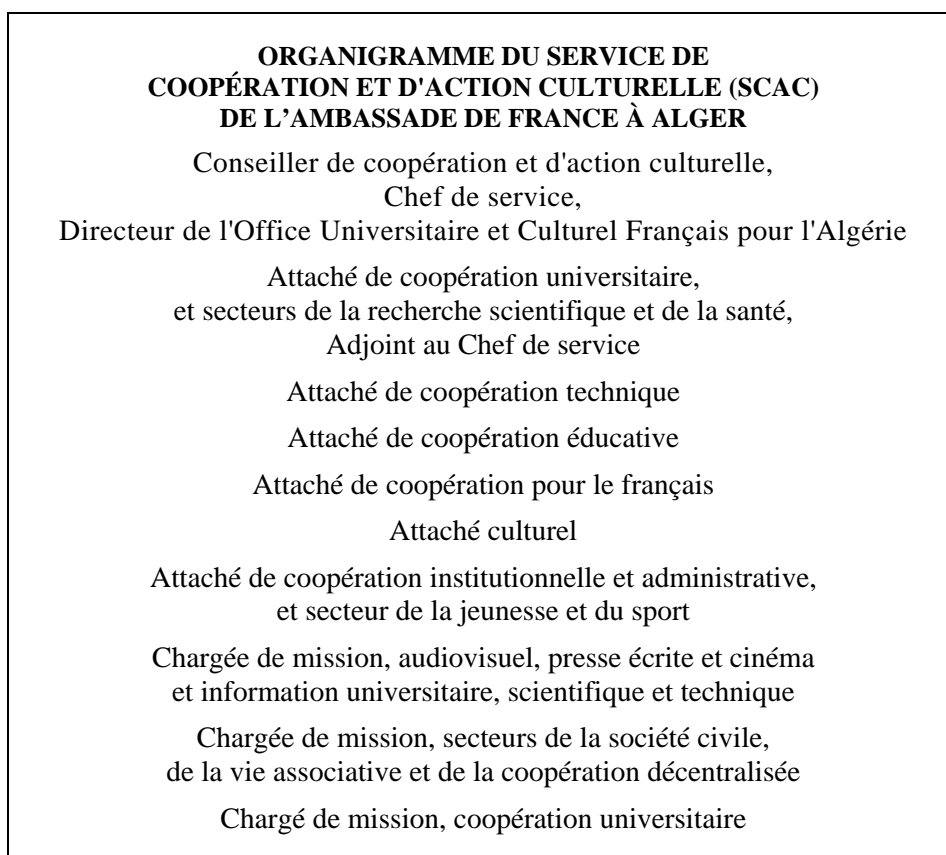
- définir et répartir les moyens nécessaires à la conduite de leurs actions respectives.

L'organisation des services dépendants du conseiller culturel est fonction de l'importance du poste. Dans les plus modestes d'entre eux, un seul collaborateur de l'ambassadeur, portant généralement le titre d'attaché de coopération et d'action culturelle, gère non seulement la coopération culturelle et éducative mais aussi la coopération scientifique, technique, sociale, juridique, médicale....



Concernant les postes les plus importants, il convient de faire une mention spéciale pour les plus prestigieux d'entre eux (Londres, Rome, Berlin, Tokyo, Washington). Dans ce cas en effet, le conseiller culturel peut diriger un service composé d'une centaine d'agents dédié uniquement aux actions culturelles, éducatives et linguistiques, les actions scientifiques et techniques dépendant quant à elles d'un autre conseiller. Toutefois, dans la plupart des cas, le chef du poste culturel gère l'ensemble de ces fonctions au sein d'une même structure intitulée service de coopération et d'action culturelle (SCAC).

#### UN EXEMPLE D'ORGANISATION



#### b) Les établissements culturels

Le « coeur » de notre réseau d'action culturelle se compose toutefois de nos 148 établissements culturels répartis dans 91 pays à travers le monde. Créés par arrêté interministériel et ne possédant pas la personnalité morale, ces centres et ces instituts (et leurs 68 annexes) sont des services extérieurs du ministère des affaires étrangères dotés de l'autonomie financière.

Comme le rappelle M. Marc Fumaroli<sup>1</sup> dans « l'Etat culturel », ce réseau « fut d'abord un rêve d'intellectuels, s'éprenant d'un Etat fort, l'image inversée de la III<sup>e</sup> République jugée aboulique et divisée. Ce fut ensuite une

<sup>1</sup> Marc Fumaroli, *L'Etat culturel*, de Fallois, 1992, Paris.

*compensation officielle à la défaite de 1940, puis à la retraite de l'Empire, et un rempart fictif contre la contagion des moeurs et des loisirs américains. »*

Emanant le plus souvent d'universités, les premiers instituts culturels étaient en effet des structures permanentes destinées à permettre aux étudiants et aux chercheurs français de loger sur place, la diffusion de notre culture aux pays d'accueil n'étant qu'une mission annexe : les établissements ouverts à Barcelone et à Naples en 1919, à Zagreb en 1924, à Amsterdam en 1933 et à Stockholm et Lisbonne en 1937 procèdent de cette démarche.

Les établissements dits « de seconde génération » se sont multipliés quant à eux dès la fin de la seconde guerre mondiale. Plus précisément, dans la droite ligne du discours prononcé par le général de Gaulle à Alger le 30 octobre 1943<sup>1</sup>, des dizaines d'instituts ont été créés afin de diffuser la langue et la civilisation françaises à l'étranger. A ce propos, M. Xavier North fait observer que « *L'action culturelle extérieure est alors chargée de faire oublier les avanies de l'histoire, ou plus simplement (et plus cyniquement) de faire illusion, la réaffirmation de la France comme grande puissance dans le domaine de la "pensée" ou des arts masquant (mais pour combien de temps ?) ses reculades économiques ou politiques: puisqu'on ne brille plus vraiment, disons que l'on brille. »*

Les établissements culturels remplissent traditionnellement trois missions principales.

La première d'entre elles consiste à **assurer l'enseignement du français**. Aux termes de l'arrêté du 30 avril 1999, les établissements sont en effet chargés de contribuer « à l'emploi de la langue française par l'apport de méthodes, d'instruments et d'expertise appropriés ». Cette fonction occupe souvent la plus grande partie des locaux et des personnels, et la taille d'un institut est couramment appréciée par le nombre d'élèves inscrits aux cours de langue. Les cours proposés sont généralement des cours généralistes mais certains instituts s'efforcent de développer des cours en direction de publics spécialisés (chefs d'entreprise, hauts fonctionnaires, responsables politiques). Les centres ne délivrent eux-mêmes aucun diplôme mais préparent au diplôme d'études en langue française (DEL F) et au diplôme approfondi de langue française (DAL F) destinés aux personnes de nationalité étrangère et délivrés par le ministère français de l'éducation nationale.

Les établissements culturels sont ensuite chargés de la **diffusion et de la programmation culturelle**. M. Yves Dauge faisait remarquer dans son

---

<sup>1</sup> Charles de Gaulle, *Discours et messages, tome 1* : « La France a pu, de siècle en siècle et jusqu'au drame présent, maintenir à l'extérieur la présence de son génie [...] Sans doute dans l'ordre artistique, scientifique, philosophique, l'émulation internationale est elle un ressort dont l'Humanité soit privée, mais les hautes valeurs ne subsisteraient pas dans une psychologie outrée de nationalisme intellectuel. Nous avons, une fois pour toutes, tiré cette conclusion que c'est par de libres rapports intellectuels et moraux, établis entre nous mêmes et les autres, que notre influence culturelle peut s'étendre à l'avantage de tous et qu'inversement peut s'accroître ce que nous valons. »

« plaider pour le réseau culturel français à l'étranger »<sup>1</sup> combien variait l'importance de cette mission selon les pays « *Nous avons eu l'occasion d'apprécier, lors de nos divers déplacements en Afrique francophone, le rôle primordial assuré par les centres culturels français dans les pays francophones à faibles revenus, en tant qu'animateur de la vie culturelle locale et découvreurs de talents. (...) La tâche est plus compliquée dans d'autres pays. C'est le cas de manière générale dans la plupart des pays développés où les événements culturels de l'institut français entrent en concurrence avec des centaines d'autres, mais c'est le cas également d'autres pays -comme la Chine- où il n'existe a priori qu'une faible appétence pour découvrir la culture française.* »

Les centres culturels sont enfin chargés d'assurer la **fourniture de documentation et d'informations sur la France**. Un programme de modernisation et de dynamisation des bibliothèques des établissements culturels français et des Alliances françaises à l'étranger a ainsi été lancé en 1995, afin de pouvoir mettre en place de véritables « centres de ressources documentaires sur la France contemporaine ». La mission de ces centres est de répondre concrètement aux demandes d'information de toute nature dans les domaines pratiques, éducatifs, artistiques, scientifiques, techniques, touristiques... Elle est aussi de promouvoir une image plus moderne de notre pays en mettant en valeur les pôles d'excellence de la France, en tâchant de lutter contre les clichés et les idées reçues. Pour cela, les bibliothèques ont été appelées à être transformées en médiathèques, incluant tous les supports de la communication culturelle actuelle : imprimés, audiovisuels, numériques et télématiques.

**LE CENTRE CULTUREL FRANÇAIS « GEORGES MÉLIÈS »  
DE OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)**

Créé en 1963, le Centre culturel français de Ouagadougou prend le nom de « Georges Méliès » en 1985, en hommage au génial pionnier de l'histoire du cinéma français.

Pour remplir ses missions, le Centre s'appuie sur des équipements particulièrement performants :

- la salle du Grand Méliès, théâtre en plein air de 460 places, dotée de tous les équipements scéniques capables d'accueillir les spectacles les plus complexes. Elle est équipée d'un projecteur cinéma 35 mm ;
- le Petit Méliès, salle climatisée de 200 places dédiée au cinéma (35 mm, 16 mm, vidéo projection), mais aussi aux petits spectacles et aux conférences ;
- la Rotonde, salle d'exposition, circulaire de 350 m<sup>2</sup> ;
- la bibliothèque : une section « adulte » proposant 28 000 ouvrages sur tout sujet, avec un « fonds burkinabé » riche de 1 500 références et un espace « presse et périodiques » fort de 85 abonnements et une section « enfant » comprenant 7 450 ouvrages ;
- la Cafétéria : lieu convivial de rencontres et d'échanges, avant et après les spectacles. Lieu de rendez vous du monde artistique burkinabé.

---

<sup>1</sup> Yves Dauge « plaider pour le réseau des centres culturels français à l'étranger », rapport d'information de l'Assemblée nationale n°2924, onzième législature.

c) *Les Alliances françaises*

Afin d'établir une radiographie exhaustive de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger, votre rapporteur évoquera enfin le réseau de l'Alliance française.

Créée en 1883 sous l'impulsion de savants, d'ingénieurs, d'écrivains et de diplomates comme Ferdinand de Lesseps, Louis Pasteur, Ernest Renan, Jules Verne ou Paul Cambon, cette association à but non lucratif reconnue d'utilité publique s'est donnée pour mission de favoriser la diffusion de notre langue et de notre culture en s'appuyant sur les amis de la France dans le monde.

Mise en place habituellement à l'issue d'une démarche spontanée émanant de personnes francophiles, chaque comité de l'Alliance est une structure autonome de droit local liée toutefois par une procédure d'approbation à l'Alliance française de Paris, dépositaire du nom. Il n'appartient donc pas au ministère des affaires étrangères de créer ou de supprimer une Alliance française. Toutefois, ce dernier peut s'appuyer sur certaines d'entre elles pour assurer son action culturelle à l'étranger.

En effet, fort de 1 135 comités<sup>1</sup> répartis dans 138 pays, le réseau de l'Alliance française est un complément indispensable au réseau des centres culturels. Comme l'indiquait M. Yves Dauge dans son rapport : « *dans de nombreux pays -au total une cinquantaine, principalement en Amérique latine et en Asie- il n'y a pas actuellement d'autres opérateurs susceptibles de relayer sur le terrain l'action culturelle française. Plutôt que d'implanter des centres dans ces régions, il a été jugé plus simple, plus efficace -compte tenu de l'insertion souvent remarquable des Alliances- et moins onéreux de renforcer l'effort d'association des Alliances à l'action des postes diplomatiques.* »

Le ministère signe ainsi des conventions de partenariat avec les comités locaux en faveur de projets s'inscrivant dans ses priorités. Chacune des Alliances conventionnées (295 au titre de l'année 2004, situées majoritairement dans les zones géographiques où les établissements culturels français sont peu nombreux) peut dès lors avoir accès aux mêmes moyens d'action que les établissements culturels relevant de l'Etat à savoir : mise à disposition de personnels d'encadrement, subventions d'intervention, fonds d'aide spécialisés, assistance de l'Association française d'action artistique...

### **3. Des missions réalisées en association avec de nombreux opérateurs**

Alors que la Grande-Bretagne et l'Allemagne ont délégué la conduite de leur politique culturelle extérieure au *British Council* et au *Goethe Institut*,

---

<sup>1</sup> Autonome et de droit local, chaque comité relève néanmoins d'une procédure d'approbation par l'Alliance française de Paris.

la France n'a pas souhaité faire assurer son action culturelle internationale par un seul et même opérateur.

Bien que l'Etat ait tout intérêt à se dégager de la gestion de certaines politiques pour mieux assumer son rôle de conception et d'évaluation, et à confier cette tâche à un organisme extérieur pouvant les assumer en conjuguant autonomie et responsabilité, notre pays a préféré faire confiance à de petites structures spécialisées aux moyens limités parmi lesquelles se distingue néanmoins l'Agence française d'action artistique (AFAA).

*a) Une kyrielle d'opérateurs spécialisés aux moyens et aux compétences limités*

La France n'a, pour le moment, pas délégué à un opérateur principal la conduite de son action culturelle extérieure. Si l'on met à part l'enseignement français à l'étranger et l'audiovisuel extérieur, les autres secteurs de notre action culturelle extérieure n'ont en effet pas vu l'émergence d'opérateurs importants, mais seulement d'une série d'opérateurs spécialisés au champ de compétences et aux moyens souvent assez limités. On constate que la plupart de ces opérateurs ont un simple statut associatif. Celui-ci leur assure une grande souplesse mais aussi une certaine fragilité.

Deux opérateurs du ministère de la culture méritent toutefois d'être signalés :

- la Maison des cultures du monde (MCM). Depuis la disparition de l'Association pour le dialogue entre les cultures (ADEC) en 1994, opérateur spécialisé dans les échanges culturels internationaux, la MCM demeure le principal opérateur du ministère de la culture en ce domaine. Il ne s'agit toutefois que d'une activité marginale au sein des compétences de cette association ;

- l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) contribue, quant à elle, par sa politique de publications, à promouvoir la diffusion de la pensée française à l'étranger.

Enfin, de nombreux opérateurs associant des professionnels du secteur considéré et des partenaires publics interviennent en matière de promotion des industries culturelles françaises à l'étranger tels Unifrance films pour le cinéma, Télévision France International (TVFI) pour les programmes audiovisuels ou France Edition pour les publications.

*b) L'Association française d'action artistique (AFAA)*

En matière d'action culturelle et artistique, le principal opérateur du ministère des affaires étrangères est l'Association française d'action artistique. Créée en 1922, celle-ci aide régulièrement les Centres dans leur tâche de programmation culturelle. Il convient toutefois de préciser que l'action de l'AFAA emprunte des canaux très divers et que la part consacrée au réseau culturel demeure minoritaire.

Le rôle de l'AFAA est d'informer le réseau culturel extérieur français de l'actualité et des évolutions de la vie artistique en France et de favoriser la présence à l'étranger d'artistes français de toutes les disciplines artistiques, à l'exception du cinéma et de la littérature. Elle apporte aux responsables des centres culturels un appui souvent précieux en termes d'expertise, de financement et de logistique, pour la mise en oeuvre de projets définis dans le cadre de la programmation artistique annuelle. L'AFAA est par ailleurs chargée de promouvoir les cultures étrangères en France.

Depuis la fusion entre la coopération et le ministère des affaires étrangères, une réforme des statuts a été adoptée le 10 janvier 2000 afin d'inscrire dans l'objet de l'association la reprise des missions développées par l'association « Afrique en créations » et de réorganiser les instances dirigeantes dans un esprit plus conforme à l'esprit associatif. C'est ainsi que le conseil d'administration a été ramené de quarante à dix-huit membres et que, dans sa composition, les personnalités de la « société civile » sont en nombre supérieur à celui des représentants de l'Etat. Cette instance se distingue de l'assemblée générale, composée de soixante-huit membres, dans son rôle comme dans sa composition. Ce statut associatif affirmé constitue, pour l'AFAA, le cadre d'intervention qui devra lui permettre d'accomplir avec efficacité les missions dont elle est chargée.

Bien que le rôle de l'AFAA demeure indispensable, un reproche lui est encore trop souvent adressé : celui d'entretenir des liens trop étroits avec la diplomatie traditionnelle et d'être encore trop dépendante d'un « culturellement correct » parisien. Par ailleurs, comme l'avait déjà souligné M. Yves Dauge, beaucoup de postes aimeraient être davantage directement consultés par l'AFAA et encouragés dans leurs initiatives et expériences culturelles. S'il est légitime que les services culturels des ambassades exercent une fonction de coordination, nombre de directeurs de centre se plaignent qu'un filtrage systématique retarde souvent des décisions, parfois à prendre dans l'urgence, et avec pragmatisme.

## ***B. REFONDER L'ACTION CULTURELLE AUTOUR D'UNE AGENCE POUR LA CULTURE FRANCAISE***

Trois ans après la publication du « *plaidoyer pour le réseau culturel français à l'étranger* » de notre collègue Yves Dauge, votre rapporteur a pu constater **qu'un certain malaise, pour ne pas dire un certain mal être, persistait tant dans les services extérieurs du ministère que chez les opérateurs chargés de relayer notre action culturelle à l'étranger**<sup>1</sup>. Ce malaise se traduit néanmoins chez chacun des acteurs précités sous une forme différente : alors que les premiers se sentent abandonner par la « centrale », les seconds se plaignent au contraire des excès de la tutelle.

---

<sup>1</sup> Le mouvement de grève historique qu'a connu le Quai d'Orsay le 1<sup>er</sup> janvier 2003 a d'ailleurs démontré que ce malaise ne se limitait pas aux seuls services extérieurs du ministère.

Pour rendre au réseau son envie de promouvoir notre culture à l'étranger, M. Xavier North préconisait « *non pas une nouvelle réforme, mais une série de ruptures administratives* ». Votre rapporteur s'est inspiré de cette idée pour proposer quelques réflexions visant à accroître l'efficacité de l'action menée sur le terrain.

- Rompre avec l'actuelle structure administrative

Si le thème de l'adaptation de notre outil culturel a été l'un des objectifs les mieux partagés par les ministres des affaires étrangères successifs, force est toutefois de constater que ni les structures administratives ni la répartition géographique de celui-ci, n'ont dans les faits, connu de profonde modification au cours des cinquante dernières années.

- Créer une Agence pour la culture française à l'étranger

Depuis le rapport Rigaud, **la réforme est l'état endémique de l'appareil administratif chargé de concevoir et de coordonner notre action culturelle extérieure**. L'organigramme du ministère s'est ainsi modifié au gré des bouleversements provoqués par l'extension aux « pays du champ » des compétences exercées par le Quai d'Orsay, la création et la disparition d'un secrétariat d'Etat aux relations culturelles internationales et l'intégration de réseaux devenus concurrents. Le point d'orgue de ce mouvement de réforme quasi-permanent a été atteint lors de la création de l'imposante direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) issue de la fusion de l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCSST) du ministère des affaires étrangères et de la direction du développement du ministère de la coopération.

Mais au fond, en dépit de cette obsession de la réforme, rien n'a changé. **La DGCID, loin d'être une « holding »<sup>1</sup> susceptible de penser et de mettre en cohérence notre action culturelle, reste le prototype d'une administration centralisatrice** chargée -ou plutôt se chargeant- de concevoir les stratégies mises en œuvre, d'assurer la tutelle des différents organismes appelés à lui apporter sa contribution, et d'assumer le rôle d'opérateur principal des actions de diffusion, de coopération ou d'échange.

Votre rapporteur a pu constater que cette confusion des rôles, qui fait de l'administration une instance à la fois juge et partie, était à l'origine de graves dysfonctionnements. En effet, l'administration centrale, au lieu d'assumer pleinement sa mission de service public, se pose en unique opérateur des échanges, allant jusqu'à décourager les initiatives susceptibles de

---

<sup>1</sup> Le ministre des affaires étrangères M. Hubert Védrine, lors de son discours devant les agents de la Coopération et du Développement le 19 avril 2001 définissait ainsi l'action de la DGCID: « ce mot holding, qui ne relève pas du vocabulaire administratif, définit bien le type de conception que vous devez avoir: vous ne pouvez pas, étant donné l'immense variété des besoins, la diversité des procédures, des mécanismes et des partenaires, gérer tout. Il faut donc que la DGCID (...) reste dans l'avenir le lieu où l'action culturelle et la coopération sont pensées, mises en cohérence. Vous êtes une sorte d'ensémblier des politiques de développement, d'influence française sur tous les plans. »

porter ombrage à sa volonté d'hégémonie. Empêtrée par la lourdeur de ses tâches de gestion, elle néglige ses missions « stratégiques » et de contrôle.

Pour remédier à cette situation et donner à notre action culturelle la visibilité qui lui fait actuellement défaut, votre rapporteur estime qu'il convient de cesser de confier la gestion « directe » du réseau culturel à une autorité centralisatrice. **Il propose par conséquent la création d'une Agence pour la culture française à l'étranger chargée de gérer l'ensemble de nos établissements culturels à travers le monde.**

Cette Agence exécutive, placée sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et dirigée par un conseil d'administration, permettra en premier lieu de découpler les fonctions politiques et les fonctions d'exécution en matière d'action culturelle.

Mais cette Agence permettra également, c'est en tout cas le souhait de votre rapporteur, **d'instiller une véritable dimension interministérielle à notre action culturelle extérieure.** En effet, comme cela a déjà été rappelé, l'action du ministère de la culture s'est développé jusqu'à présent « en creux » de celle du ministère des affaires étrangères, occupant le terrain délaissé par ce dernier. Cette complémentarité n'est donc qu'une apparence, liée avant tout à l'histoire de chacune de ces deux entités administratives. La présence de ces deux ministères au sein même du conseil d'administration de l'Agence devrait permettre au ministère de la culture, initiateur des activités culturelles au plan national, de faire entendre sa voix et de prendre la place qui lui revient dans la définition de notre action culturelle internationale.

## **1. Redéployer le réseau**

La répartition géographique de nos établissements culturels reflète encore aujourd'hui les priorités diplomatiques qui étaient celles de la France au début des années 1960. L'Europe, concentre ainsi près de 44 % des centres culturels (dont 35 % dans les 25 membres de l'Union) et l'Afrique 48 % d'entre eux (en comptant les centres culturels franco-nationaux implantés au Mozambique et en Namibie). Les 20 % restant se chargent de diffuser la pensée française dans le reste du monde ! Comme le regrettait déjà M. Yves Dauge, « *le continent asiatique est délaissé et le continent américain –terre des Alliances françaises– ignoré* ».

### *a) Les prémices d'un redéploiement*

Bien que la rationalisation du réseau fasse partie des priorités du Quai d'Orsay, les réalisations demeurent modestes. Dans un premier temps (1998/1999), le Quai d'Orsay a effectivement procédé au regroupement d'établissements de moyenne dimension et géographiquement proches (cas du Maroc) et a accordé à titre expérimental (sans qu'il soit donné suite à cette expérience), l'autonomie financière à un certain nombre de services de



coopération et d'action culturelle, rebaptisés pour l'occasion « centres culturels et de coopération linguistique » (CCL).

Dans un second temps (depuis 2000), le ministère a ouvert des établissements dans des pays où l'actualité politique le rendait souhaitable (Tbilissi, Kaboul, Sarajevo...) et a procédé à la fermeture de certains centres situés en Europe. Conformément à la proposition faite en 1998 par l'Inspection générale des affaires étrangères et l'Inspection générale des finances, la réduction du nombre de centres situés en Allemagne (pour mémoire, la mission commune des deux inspections proposait de passer de 24 à 11 établissements) a été entreprise. A l'image de la situation constatée à Erfurt, où l'institut a été remplacé par un chargé de mission placé auprès du ministre-président du Land de Thuringe, 9 établissements ont d'ores et déjà été remplacés par des formules de substitution.

Le tableau ci-après indique les ouvertures, fermetures et regroupements de centres culturels français à l'étranger au cours des dernières années. On notera toutefois que ne figurent dans ce tableau ni les rattachements de centres culturels ni les transformations d'établissements en centres culturels et de coopération linguistiques.

Année	Ouvertures	Fermetures	Transformations
1998			Regroupement des Instituts français de Mekhnès et de Fès
1999			Regroupement des Instituts français de Tétouan et de Tanger Regroupement de l'Institut français et du consulat de Cracovie
2000	Centre culturel Romain Gary (Jérusalem)	C.E.D.U.S.T de Bagdad Centres culturels de Chiraz, Ispahan et Tariz (Iran)	
2001	Centre culturel de Rangoon Institut de recherche (IRASEC) de Bangkok	Instituts français de Kiel, Heidelberg, Karlsruhe et de Bonn	
2002	Centres culturels de Tachkent et de Tbilissi	Instituts français de Hanovre, Rostock et de Fribourg	
2003	Centre culturel français de Kaboul Institut français de Bosnie-Herzégovine de Sarajevo Centre culturel français de Bakou		Regroupement des Instituts spécialisés, implantés à Damas, Beyrouth et Amman

Source : ministère des affaires étrangères

**L'exemple allemand excepté, votre rapporteur regrette toutefois que cette rationalisation procède plus de circonstances locales que d'un redéploiement planifié et raisonné.**

*b) Quelle stratégie pour la reconfiguration du réseau ?*

**Votre rapporteur souhaite en premier lieu la mise en place d'un schéma directeur de reconfiguration du réseau culturel.** Ce schéma devra couvrir l'ensemble des régions du monde, concerner la totalité des acteurs du réseau (associations, établissements à autonomie financière, services de

coopération culturelle) et proposer un redéploiement en fonction des priorités de notre action culturelle.

**Votre rapporteur estime que ce redéploiement devra tenir compte des structures existantes.** Il ne s'agit pas de « couper dans les dépenses » en fermant arbitrairement certaines structures ou en déconventionnant des Alliances, mais de supprimer définitivement les redondances qui peuvent encore exister dans certains pays entre SCAC, établissements culturels et Alliances. Le cas de Madrid, où l'Alliance se trouve à deux stations de métro du Centre culturel est un exemple parmi tant d'autres.

Le plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007 » allait d'ailleurs dans ce sens en proposant :

*« - la fermeture de quelques SCAC au bénéfice d'Alliances françaises (notamment en Amérique latine) ou d'établissements à autonomie financière, les fonctions de coopération et de diffusion assumées jusqu'ici par les services des ambassades concernées étant désormais confiées à des établissements culturels lorsqu'un tel transfert est envisageable sans dommage en raison du faible volume des projets ;*

*- la fermeture d'une vingtaine d'établissements à autonomie financière, notamment en Europe, à condition qu'une Alliance française puisse localement prendre le relais (...)* ;

*- une démarche symétrique pour certaines Alliances, qui cesseraient de recevoir l'appui des pouvoirs publics dans les villes où fonctionnent efficacement des Centres ou des Instituts français. »*

**Votre rapporteur souhaite en second lieu que ce redéploiement prenne en compte « le fait européen ».** En effet, alors que les réseaux culturels de nos partenaires européens connaissent ces dernières années d'importantes difficultés financières, pourquoi ne pas associer les efforts de chacun afin d'installer, dans quelques pays tiers judicieusement choisis, des instituts culturels représentant tous ou quelques uns seulement des Etats membres de l'Union ?

Votre rapporteur a conscience que la mise en œuvre d'une telle idée ne va pas de soi. En 1995, une première initiative visant à regrouper tous les instituts culturels de Bruxelles dans un lieu commun fut ainsi un échec retentissant : bien que la coopération entre les différents directeurs de centres se soit, dans un premier temps, montrée fructueuse, aucun d'entre eux n'a finalement accepté de signer la « Déclaration d'intention en vue de la création d'une Maison européenne de la Culture » destinée à concrétiser les liens ainsi établis. Toutefois, il estime que l'implantation d'une telle structure dans un pays tiers permettrait de dépassionner quelque peu le débat et de valoriser l'image de l'Union européenne en faisant apparaître la diversité culturelle de ses membres.

## 2. Rompre avec les pratiques actuelles

Si les structures de notre action culturelle extérieure doivent être renouvelées, votre rapporteur estime qu'il en va de même pour certaines pratiques.

### *a) Définir une politique*

Contrairement à ce que préconisait M. Bruno Delaye, directeur général de la DGCID, à ses agents le 17 janvier 2001 (« *il s'agit pour nous de définir une ligne politique et des priorités stratégiques, de les mettre en oeuvre avec les opérateurs dans le cadre d'une contractualisation et d'évaluer en permanence les résultats des actions engagées* »), votre rapporteur a pu se rendre compte du chemin qui restait à parcourir en matière stratégique. Soucieux de l'intérêt général, **il estime par conséquent indispensable de définir rapidement une ligne politique claire. En effet, rien n'est pire que de naviguer sans boussole et de distribuer l'argent –surtout lorsque la ressource se fait rare- au gré des opportunités et des circonstances.**

Par conséquent, le ministère des affaires étrangères devra à l'avenir s'efforcer de répondre aux questions suivantes : quelle est notre politique en matière culturelle à l'étranger ? Quelle est notre stratégie ? Quels sont nos objectifs dans chaque pays voire dans chaque ville ? Comment les atteindre ? Quels contenus proposer aux populations étrangères ? C'est en fonction de ces critères que la tutelle doit dire oui ou non, et non en fonction d'habitudes ou de « copinages ».

Ainsi, il paraît évident que l'on ne puisse plus, de nos jours, attribuer des objectifs identiques aux établissements culturels situés dans certains pays du Sud, qui jouissent souvent d'une grande visibilité et interviennent parfois en substitution d'une promotion culturelle locale défailante ou insuffisante, et à ceux implantés dans des pays industrialisés qui inscrivent leur action dans un paysage culturel extrêmement riche.

Le projet de convention sur la diversité culturelle en préparation à l'UNESCO, à l'instigation de la France, peut témoigner de l'influence que conserve notre pays lorsqu'il prend la peine de définir des objectifs clairs et de donner un sens précis à son action. Il conviendrait de montrer la même détermination lorsqu'il s'agit de l'avenir de notre propre réseau.

### *b) Mettre un terme aux régulations budgétaires*

**Votre rapporteur tient ensuite à condamner le recours quasi systématique aux régulations budgétaires** : celles-ci ont fortement pénalisé le réseau au cours des années écoulées, le privant des moyens financiers sensés lui permettre de relayer l'action culturelle de notre pays à l'étranger. Ainsi, pour l'année 2002, 5 % des crédits inscrits au titre III (crédits de fonctionnement) et 20 % de ceux inscrits au titre IV (crédits d'intervention)

ont été gelés. De même, en 2003, ces gels se sont établis à 1 % des crédits du titre III et à 18 % de ceux du titre IV.

Il est regrettable qu'une vision purement comptable ait ainsi fini par s'imposer à tous les échelons de la hiérarchie et par gangrener de proche en proche tous les secteurs de l'action culturelle. Votre rapporteur tient à ce propos à rappeler qu'une bonne gestion ne passe que très rarement par la multiplication des « coupes claires » dans les projets de loi de finances successifs : bien au contraire, empocher des économies à court terme pour équilibrer les budgets et refuser dans un premier temps des dépenses nécessaires finit souvent par alourdir la facture finale.

Votre rapporteur regrette que, du fait de ces pratiques, des pans entiers de la présence française aient été sinistrés. M. Xavier North rappelle ainsi que « *le réseau des lecteurs d'université, par exemple, dont étaient issues quelques-unes des principales figures des sciences humaines et sociales de l'après-guerre, ou encore certains programmes de bourses, dans des disciplines jugées non immédiatement rentables* » ont purement et simplement disparu. On ne s'attardera pas ici sur les traumatismes ponctuellement infligés aux relais et aux clientèles sur lesquels s'appuyaient les politiques correspondantes, mais la démobilisation du personnel, la perte de crédibilité induite par les promesses non tenues ou les régulations décidées en cours d'exercice ont largement contribué au mal-être ambiant.

*c) Renforcer l'autonomie des centres culturels*

La question de l'autonomie des centres vis-à-vis du corps diplomatique est une question cruciale pour l'avenir du réseau et ce, pour deux raisons.

Pour la gestion des ressources humaines d'abord. En effet, les relations difficiles qu'entretiennent parfois conseillers culturels et directeurs des Centres aboutissent trop souvent au découragement ou à la démission de directeurs talentueux. Dans son rapport, M. Yves Dauge soulignait déjà cette situation : « *Berlin en est un bon exemple : après quelques mois de cohabitation avec le conseiller culturel en provenance de Bonn, le directeur du centre culturel a souhaité anticiper son départ. De même, il y a eu en l'an 2000 nombre de démissions au sein du réseau en Amérique latine en raison de querelles de personnes* ».

Pour la crédibilité de notre action culturelle ensuite. Votre rapporteur tient en effet à rappeler que les centres et les instituts sont là pour servir la culture française et non pour servir de relais aux idées voire, dans certains cas, aux lubies, du personnel diplomatique. Il ne s'agit ici ni de tenter de discréditer l'ensemble des ambassadeurs ou des conseillers culturels ni de remettre en cause la tutelle qu'ils exercent sur ces structures mais bien de condamner certaines dérives et d'éviter un mélange des genres qui porte atteinte à l'efficacité de notre action.

**Afin d'éviter ces désagréments, votre rapporteur propose, chaque fois que cela est possible, de fusionner les fonctions de conseiller de coopération et d'action culturelle et de directeur d'institut ou de centre.**

*d) La LOLF : une opportunité pour la modernisation du réseau*

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 constitue une véritable opportunité pour la modernisation du réseau culturel français à l'étranger. En modifiant considérablement les modalités de gestion du ministère des affaires étrangères et de l'action publique extérieure de l'Etat, cette réforme peut contribuer à redonner à celui-ci son dynamisme perdu.

(1) Définir des objectifs pertinents

Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, pierre angulaire de la LOLF, va contribuer à « éclairer » les tenants et les aboutissants de notre action culturelle extérieure et créer les conditions pratiques de l'adaptation du réseau culturel.

Votre rapporteur a pu en effet constater combien la « remontée » de l'information du réseau vers les administrations centrales était, aujourd'hui encore, lacunaire. En effet, si le montant des subventions versées chaque année aux établissements culturels est connu, car précisé dans les fascicules budgétaires, l'inverse n'est pas vrai. Aussi étonnant que cela puisse paraître dans un Etat aussi centralisé que le nôtre, ni les agents de Bercy ni ceux du ministère des affaires étrangères ne connaissent avec précision les recettes obtenues par chaque établissement et le nombre d'agents locaux que ceux-ci emploient. De même, la DGCID est bien en peine de fournir des statistiques précises concernant l'évolution du nombre d'élèves accueillis chaque année par les centres ou les chiffres relatifs à la fréquentation des bibliothèques.

Nul doute que la LOLF permettra, à terme, de disposer de ces informations essentielles afin d'évaluer avec précision l'activité de chacun des établissements et d'évaluer la pertinence des choix faits par son directeur. Surtout, ces informations permettront d'infléchir les politiques mises en œuvre et de rationaliser l'implantation géographique de nos établissements.

(2) Déconcentrer la gestion des crédits

Un des autres objectifs fondamentaux de la loi organique relative aux lois de finances est de responsabiliser les gestionnaires des crédits publics en globalisant la dotation qui leur est allouée et en organisant la fongibilité de celle-ci. Dans ces conditions se pose la question du niveau optimal de gestion des crédits au sein de chaque ministère.

Depuis la fin du siècle dernier, la réforme des procédures comptables à l'étranger vers une déconcentration accrue des crédits d'action extérieure a contribué à renforcer le rôle de l'ambassadeur en en faisant l'ordonnateur secondaire unique des dépenses dans son poste et en lui donnant la capacité

d'exercer pleinement sa mission de coordination et d'animation de l'ensemble des services de l'Etat dans le pays où il est accrédité. **Ceci est une bonne chose mais ne peut-on pas aller plus avant dans la déconcentration et confier au directeur d'établissement une véritable autonomie financière sous le contrôle de l'ambassadeur ?**

### **3. Faire de l'Alliance française un véritable opérateur**

Point n'est ici besoin de revenir sur le succès rencontré par le réseau des Alliances françaises. Accueillant plus de 400 000 étudiants, ce qui en fait la plus grande école de langues du monde et comptant 263 comités conventionnés avec le ministère des affaires étrangères et animant de véritables centres culturels et linguistiques, offrant des cours, des ressources documentaires, des spectacles, des expositions et une vie associative chaleureuse autour des valeurs qu'incarne notre pays, ce réseau fait l'objet d'un engouement extraordinaire.

Toutefois, l'Alliance française de Paris, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'a pas les moyens d'agir efficacement. Seule une redéfinition de ses responsabilités et une clarification de ses relations avec ses partenaires institutionnels peuvent lui apporter l'aura et l'influence qui feront d'elle une association responsable capable de représenter efficacement, à travers les cinq continents, la culture française.

#### *a) Une structure para-étatique dépendante du ministère des affaires étrangères*

Face à l'ampleur du réseau et à l'évolution des techniques de communication et des modes d'organisation, **votre rapporteur regrette que l'Alliance française de Paris, subisse des pesanteurs et des contraintes qui en font, non pas un organisme directement responsable de sa politique et de sa gestion mais une super-structure para-étatique dépendante du ministère des affaires étrangères.**

Il convient en effet de rappeler que ce n'est pas l'Alliance mais bien le ministère des affaires étrangères qui nomme et rémunère les 270 agents français mis à disposition des associations locales pour assurer la direction administrative et pédagogique des comités locaux.

De même, l'Alliance ne décide ni du volume ni de la répartition des subventions publiques attribuées aux comités ayant signé un accord de partenariat, cette tâche étant dévolue au service culturel de nos ambassades dans chaque pays.

Cette absence quasi totale de maîtrise des moyens d'action génère inévitablement de graves difficultés :

- un malaise stérilisant pour les directeurs détachés, en porte-à-faux entre l'Alliance française de Paris, tutelle morale et technique, et le ministère

des affaires étrangères dont ils relèvent à la fois pour leur moyen d'action et pour leur avenir professionnel ;

- l'impossibilité pour l'Alliance française de Paris de mener une politique raisonnée et globale de développement, en procédant par exemple à des redéploiements de postes pour permettre une création ou le renforcement d'une structure en croissance ;

- l'impossibilité de mettre en œuvre une solidarité de réseau et d'assurer une qualité relativement homogène de l'accueil et des services offerts sous son nom.

*b) Décentraliser les crédits budgétaires destinés à soutenir l'action du réseau des Alliances dans le monde*

**Afin de clarifier cette situation, votre rapporteur estime indispensable que soient identifiés en loi de finances et versés directement à l'Alliance française de Paris l'ensemble des crédits publics (personnels et moyens) destinés à soutenir l'action du réseau des Alliances françaises dans le monde.** Cette formule n'a rien d'exceptionnel : le ministère a déjà été conduit à « externaliser » auprès d'opérateurs associatifs nombre de ses activités et les crédits afférents.

**Grâce à cette autonomie de gestion seule compatible avec l'exigence de résultats, votre rapporteur estime que l'Alliance française de Paris serait dès lors en mesure de définir des engagements dans un contrat pluriannuel passé avec les pouvoirs publics portant sur :**

- les priorités géographiques ;
- les objectifs de développement ;
- le suivi des comptes ;
- l'évaluation des performances d'enseignement.

Votre rapporteur estime par ailleurs que cette contractualisation des rapports entre l'Alliance et les pouvoirs publics devrait conduire à envisager le développement d'une véritable politique de partenariat avec les ministères de l'éducation nationale ou de la culture et de la communication ainsi qu'avec l'Institut national de l'audiovisuel ou l'Organisation internationale de la francophonie.

Dans l'immédiat, il paraît souhaitable de renforcer le soutien public direct à l'Alliance française de Paris, en augmentant sensiblement la contribution financière du ministère des affaires étrangères à sa mission d'animation de son réseau international.

### III. L'AUDIOVISUEL EXTÉRIEUR : UN DISPOSITIF ENFIN COHÉRENT

« Selon le gros et traditionnel défaut français, quand on ne sait pas quoi faire, on fait des rapports » faisait remarquer en 1998 M. Philippe Baudillon, à l'époque président-directeur général de Canal France International (CFI). Compte tenu du nombre de rapports<sup>1</sup> relatifs à l'audiovisuel extérieur publiés au cours des dix dernières années, on peut légitimement s'interroger sur l'existence d'une véritable politique en la matière.

Cette interrogation, *a priori* triviale, prend tout son sens à la lecture des rapports précédemment évoqués. Un rapide coup d'œil sur leur structure permet en effet de constater que les diagnostics, réalisés pourtant sur un laps de temps relativement long, restent désespérément les mêmes : changements de stratégie, dispersion des opérateurs, absence d'instance de pilotage, telles semblent être les caractéristiques structurelles de notre action audiovisuelle extérieure.

A ces diagnostics récurrents répond un volontarisme de bon aloi de la part de la classe politique. Chacun s'accorde en effet sur l'idée que notre pays doit développer une politique audiovisuelle internationale ambitieuse aux objectifs multiples. La France doit en effet relever le défi des images et des sons afin de tenir son rang par rapport aux Etats anglo-saxons en proposant au monde des programmes qui favorisent la diversité culturelle, qui soutiennent la francophonie, qui informent les Français expatriés, et qui donnent de notre pays une image dynamique et moderne.

A l'issue de ses travaux sur le sujet, votre rapporteur ne partage pas la vision pessimiste de ses prédécesseurs sur l'action audiovisuelle extérieure française. En dépit des problèmes en suspens, il a pu constater que de véritables efforts de rationalisation des structures ont été accomplis au cours des dernières années et espère qu'un projet aussi fédérateur que la chaîne d'information internationale pourra ouvrir de nouvelles perspectives à notre capacité de projection audiovisuelle.

---

<sup>1</sup> La Cour des Comptes, dans son rapport public 2002 soulignait que « depuis [1992] pas moins de dix rapports ont été dénombrés dont l'objectif était d'éclairer le Gouvernement sur le sujet ». On peut ajouter que cette remarque était formulée avant que ne soit lancée officiellement la « réflexion » sur la future chaîne d'information internationale...



**LES DIFFICULTÉS DE NOTRE POLITIQUE AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE :  
DES DIAGNOSTICS CONVERGENTS**

**Rapport Péricard (1987)**

Chapitre 1

2. Une action menée en ordre dispersé
3. La gageure de la coordination administrative
  - 3.1. Les clivages ministériels
  - 3.2. La difficile recherche de la cohérence

**Rapport Decaux (1989)**

Première partie : le constat

- I. Une dispersion administrative considérable
- II. Un secteur public faible et désorganisé
- III. Des groupes privés faiblement internationalisés

**Rapport Balle (1996)**

Deuxième partie : un bilan en demi teinte

- Des objectifs multiples et parfois contradictoires
- Une trop grande concurrence entre opérateurs publics
- Une coordination ministérielle insuffisante

**Rapport public de la Cour des Comptes (2002)**

- II. La stratégie et les outils de l'action audiovisuelle extérieure
  - A. La fréquence des changements de stratégie
  - B. La complexité du dispositif institutionnel
- III. Une politique d'action audiovisuelle extérieure qui reste à définir
  - A. La nécessité de définir une cohérence d'ensemble
  - B. Une plus grande implication des opérateurs nationaux

La complexité de notre dispositif institutionnel est certainement le lieu commun le plus répandu en matière d'action audiovisuelle extérieure. Longtemps justifiée, cette critique systématiquement avancée a pourtant perdu de son actualité.

Votre rapporteur a en effet constaté que la structure de notre dispositif d'action audiovisuelle extérieure a été clarifiée : se résumant par le passé à un empilement de politiques et d'instruments, elle se décline désormais en deux pôles internationaux aux objectifs redéfinis, le premier consacré à la radio et le second à la télévision.

**A. LE PÔLE RADIOPHONIQUE**

Lors du Conseil audiovisuel extérieur de la France (CAEF) du 23 novembre 1995, la France a décidé de se doter d'un véritable pôle radiophonique extérieur. Celui-ci s'est progressivement constitué autour de Radio France Internationale (RFI).

La rationalisation des structures de ce pôle radiophonique s'est accompagnée de choix stratégiques couronnés de succès permettant de diffuser

le point de vue français sur l'actualité à plus de 30 millions d'auditeurs réguliers.

## **1. RFI au coeur du processus de clarification des structures**

Suite à la disparition progressive de la Sofirad<sup>1</sup>, société anonyme à capitaux publics gérant les participations détenues par l'Etat dans un nombre important de services de radio et de télévision, RFI est devenu le principal instrument de l'action de l'Etat en matière de radiodiffusion extérieure. A ce titre, la société a été au coeur du mouvement de clarification du pôle radiophonique.

Afin de pousser cette rationalisation à son terme, RFI a repris successivement les participations de la Sofirad dans Radio Paris Lisbonne en juillet 1996 et dans la SOMERA (c'est-à-dire RMC Moyen-Orient) en novembre 1996.

Filiale à 100 % de RFI, RMC MO est l'exemple parfait d'une politique de rationalisation des structures intelligemment menée. Diffusant majoritairement en arabe près de 17 heures 30 de programmes par jour sur le Proche et le Moyen-Orient, cette filiale a permis de renforcer la position de RFI dans une zone géographique stratégique où sa présence était jusqu'alors insuffisante. Rencontrant un succès considérable, elle représente aujourd'hui près de 38 % de l'audience totale de RFI.

Les complémentarités existant entre RFI et Radio Paris Lisbonne sont, quant à elles, moins évidentes. Si le ministère des affaires étrangères considère que « RPL vient utilement compléter le réseau des reprises FM de RFI en Europe », l'audit mené par l'Inspection générale des finances est beaucoup plus sévère : « ... RPL a une audience sondée comme nulle sur la zone du Grand Lisbonne aux premier et deuxième semestres 2003. L'intérêt de maintenir cette filiale n'apparaît pas clairement alors qu'elle a coûté 441 000 euros de subventions à RFI en 2002 ».

## **2. Un instrument qui a su se réformer**

Parallèlement à l'intégration des anciennes filiales de la Sofirad, RFI a réalisé des choix stratégiques couronnés de succès permettant de répondre efficacement aux habitudes d'écoute d'un public de plus en plus exigeant.

### *a) L'adaptation des vecteurs de diffusion*

Les ondes courtes ont longtemps été le vecteur de diffusion privilégié des radios internationales. Ces ondes ont en effet la propriété de rebondir sur

---

<sup>1</sup> La Sofirad a été officiellement mise en liquidation le 9 avril 2001. Elle porte encore les participations minoritaires de l'Etat dans Africa n°1, radio panafricaine de droit gabonais, et dans Médi 1, radio de droit marocain dont le siège est à Tanger.

le sol et la ionosphère et de parcourir à moindre frais des distances considérables. RFI diffuse ainsi son signal sur la quasi-totalité des terres habitées à partir de quelques émetteurs de ce type dont ceux exploités par Télédiffusion de France situés à Issoudun (Indre) et Montsinéry (Guyane).

Les ondes courtes ont cependant les défauts de leurs qualités : si elles couvrent des distances lointaines et permettent ainsi aux radios internationales de préserver leur indépendance à l'égard des autorités locales, leur ergonomie est difficile et leur qualité de réception aléatoire. L'audience des ondes courtes s'est par conséquent effondrée lors de « l'ouverture » progressive de la bande FM en Europe de l'Est et en Amérique latine au cours des années 1980 et 1990.

Pour faire face à cette situation et économiser des frais de diffusion devenus inutiles, RFI a choisi d'abandonner la diffusion de ses programmes en ondes courtes et de développer l'utilisation de la bande FM.

RFI a ainsi, dès 1998, supprimé la diffusion de ses programmes en ondes courtes en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord<sup>1</sup>. Cette rationalisation du dispositif de diffusion des programmes de RFI a été relancée en 2003 avec la réduction du volume de diffusion en ondes courtes vers l'Europe de l'Est.

Parallèlement à la réduction de ses émissions en ondes courtes, RFI a développé sa diffusion en FM selon deux modes différents. La société a d'abord mené une politique ambitieuse de partenariats locaux permettant la reprise des programmes de la station par près de 80 partenaires à travers le monde. Mais RFI a surtout été la première radio internationale à se doter d'un réseau FM lui permettant de toucher les décideurs et les faiseurs d'opinion des principales capitales économiques du monde. Composé de 38 relais en 1995, ce réseau en comprend aujourd'hui 113 répartis géographiquement de la manière suivante :

- 27 en Europe ;
- 5 sur la zone Asie-Océanie ;
- 7 au Proche et Moyen-Orient ;
- 68 en Afrique et dans l'Océan indien ;
- 7 en Amérique latine et aux Antilles.

Enfin, RFI, comme ses principales concurrentes, s'est lancée dans la diffusion de ses programmes par Internet, vecteur de diffusion efficace et en expansion rapide. **Votre rapporteur estime que ce type de diffusion doit constituer une priorité pour la station** et rappelle qu'un décalage d'audience important existe d'ores et déjà avec BBC World : cette dernière recense en

---

<sup>1</sup> RFI a ainsi réduit d'un tiers le volume de ses programmes diffusés en ondes courtes pour une économie budgétaire estimée à 12,2 millions d'euros.

effet près de 227 millions d'impressions et de téléchargements audio sur son site contre 11,3 millions de visites par an en moyenne sur le site de RFI<sup>1</sup>.

Au terme de cette rationalisation et en attendant le passage de l'onde courte analogique à l'onde courte numérique, RFI peut désormais s'appuyer sur un outil technique performant, alliant diffusion en FM dans les principales villes et diffusion en ondes courtes ou satellitaire sur le reste des territoires.

*b) Une programmation reformatée*

Si RFI a su adapter son dispositif de diffusion aux nouvelles habitudes d'écoute du public, elle s'est également efforcée de faire évoluer son contenu, en diffusant un volume croissant d'émissions et en passant d'un format généraliste à un format « tout actualité ».

(1) Une production renforcée et adaptée aux attentes du public

RFI a d'abord augmenté de manière spectaculaire son volume de production d'informations. Le nombre de journaux en français est ainsi passé de douze à cinquante cinq et, sur la période 1995-1999, le volume de production originale d'information en français a progressé de 62 %. Le volume horaire des émissions en langues étrangères s'est également sensiblement accru avec l'ouverture successive de rédactions en laotien, cambodgien, albanais et l'augmentation du volume des émissions produites en anglais, en portugais, en serbe et en croate.

Les horaires de production et de diffusion en langues étrangères ont quant à eux été aménagés afin de mieux correspondre aux habitudes d'écoute du public. Les émissions en espagnol et brésilien ont ainsi été reformatées en 1996 afin de pouvoir être reprises par des radios partenaires aux heures de grande écoute et pallier à l'effondrement de l'écoute en ondes courtes dans les régions hispanophones et lusophones. Des aménagements similaires ont été apportés aux émissions en russe en 1998, en roumain en 1999 et en anglais en 2000.

(2) Un nouveau format : le « tout actualité »

Depuis 1996, RFI a abandonné son format généraliste pour proposer à son public un format dit « tout-actualité ». La grille des programmes est désormais constituée de tranches d'une demi-heure comprenant dix minutes d'information auxquelles succèdent vingt minutes de programmes. Cette nouvelle ligne éditoriale a incontestablement permis d'améliorer la crédibilité et le sérieux des informations fournies par RFI.

Toutefois, votre rapporteur estime que la question du format le plus adapté aux radios internationales en général et à RFI en particulier n'est pas complètement réglée. En effet, la multiplication des stations FM commerciales doit inciter la tutelle et les responsables de RFI à s'interroger sur les cibles à

---

<sup>1</sup> *Calculs mesurés par Xiti et cités in Rapport d'audit de Radio France Internationale, Inspection générale des finances, décembre 2003.*

atteindre et les programmes à proposer. Comme tend à le montrer le succès de Radio Sawa<sup>1</sup> et du format « *music and news* » auprès des jeunes arabophones, la station ne pourra faire l'économie d'une analyse fine de ces deux paramètres qui conditionnent, à n'en pas douter, l'avenir de la station.

(3) Une faiblesse récurrente : la diffusion en langues étrangères

De façon générale, il convient de souligner que la diffusion de RFI en langues étrangères, qui est le cœur de l'action de toute grande radio internationale, est le point faible de RFI. Pour certaines langues (le turc par exemple) elle n'atteint pas un volume de productions suffisant pour fidéliser l'auditeur. Pour d'autres, sa production est devenue inutile au regard de la saturation locale de l'information. Une refonte du spectre des langues à RFI est donc un des points majeurs du futur contrat d'objectifs et de moyens que l'entreprise doit élaborer en concertation avec ses tutelles.

(4) Bruxelles : une aire de diffusion incontournable pour RFI

Lors de son déplacement à Bruxelles, votre rapporteur a pu constater, non sans un certain étonnement, que si la station de radio BFM disposait d'une fréquence lui permettant de diffuser son signal sur cette ville, tel n'était pas le cas de RFI.

Nul ne peut par conséquent, dans cette capitale européenne majoritairement francophone, siège de la Commission et lieu de rendez-vous privilégié des décideurs politiques et des « faiseurs d'opinion » -public cible de la radio- recevoir les émissions de la seule radio internationale d'actualité diffusée en français.

**Votre rapporteur estime que Bruxelles doit constituer une zone de diffusion prioritaire pour RFI et espère que les pouvoirs publics se saisiront de ce dossier capital pour l'avenir de la station dans les meilleurs délais.**

## ***B. LE PÔLE TÉLÉVISUEL***

Les rapports consacrés au sujet ont systématiquement considéré notre action télévisuelle comme étant le principal talon d'Achille de notre politique audiovisuelle extérieure. La dispersion des opérateurs, leur absence de complémentarité et le manque de lisibilité des choix éditoriaux ont été dénoncés avec raison.

Votre rapporteur a pourtant pu mesurer, au cours de ses travaux, les efforts et les progrès qui ont été accomplis dans ce domaine : avec trois opérateurs principaux aux missions désormais bien définies, les bases d'un pôle télévisuel cohérent ont été établies.

---

<sup>1</sup> Radio Sawa a été créée en 2002 par le Broadcasting Board of Governors américain, à destination d'un public jeune dans les pays arabophones.

## **1. TV5 et Canal France International (CFI) : deux sociétés aux missions complémentaires**

Dans son rapport public 2002, la Cour des Comptes indiquait : « *les sociétés Satellimages-TV5 (devenue depuis TV5- monde) et CFI sont les deux principaux instruments de la présence télévisuelle de la France à l'étranger. Cette situation est unique au monde. Leur rapprochement, pourtant annoncé depuis les années 1990, tarde à se concrétiser.* »

Votre rapporteur a pu constater, au fil des auditions auxquelles il a procédé, que ce constat n'était plus d'actualité : le rapprochement de ces deux sociétés est effectif et leur action, parfois redondante, tend à devenir parfaitement complémentaire.

### *a) Un rapprochement devenu effectif*

Encouragé par les tutelles, le rapprochement de TV5, chaîne de la francophonie créée en janvier 1984 et de CFI, banque de programmes dotée de capacités satellitaires permanentes lancée en 1989 à l'initiative du ministère de la coopération, s'est progressivement concrétisé.

Depuis juillet 1998, l'existence d'une présidence commune entre les deux sociétés a ainsi permis de mettre fin aux concurrences stériles qui affaiblissaient notre action audiovisuelle extérieure. Désormais dotées d'un directeur des programmes, d'un directeur de la communication, d'un directeur de l'audit interne et de responsables marketing communs, elles se sont engagées dans un processus de concertation croisée lors de l'établissement de leurs premiers plans d'entreprise de manière à oeuvrer dans la complémentarité.

Effectif au plan des ressources humaines, le rapprochement entre TV5 et CFI s'est également matérialisé au niveau technique : les capacités satellitaires à la disposition des deux sociétés ont fait l'objet d'un important travail de rationalisation et d'optimisation visant à réduire les coûts de diffusion.

Enfin, les deux sociétés sont désormais fermement arrimées à l'audiovisuel national par l'intermédiaire de leur actionnariat. France Télévisions et Arte disposent en effet respectivement de 51,5 % et de 12,5 % du capital de TV5 et, depuis juillet 2003, de 75 % et de 25% du capital de CFI.

### *b) Des missions enfin complémentaires*

Depuis l'interruption de la diffusion de CFI-TV, chaîne grand public diffusée en clair sur l'Afrique proposant, comme TV5, un nombre important de programmes issus des chaînes françaises, TV5 et CFI tendent à devenir deux instruments complémentaires.

(1) TV5, la chaîne de la francophonie

Créée en novembre 1983, TV5 constitue désormais le deuxième réseau télévisuel mondial. Reçue par 137 millions de foyers et regardée par 39 millions de téléspectateurs en audience cumulée hebdomadaire, la chaîne multilatérale<sup>1</sup> propose aux publics du monde entier un regard francophone sur l'évolution du monde, une ouverture sur la culture de notre pays et un lien permanent avec ce dernier pour nos compatriotes expatriés.

(a) Un financement à rééquilibrer

Votre rapporteur regrette que le caractère multilatéral de la chaîne, encore largement perceptible au niveau de ses programmes, tende à se réduire au niveau budgétaire. L'aboutissement en 2001 des négociations entre les partenaires de TV5, débouchant sur la création de TV5 Monde, structure unique de pilotage de la chaîne basée à Paris sous responsabilité essentiellement française, a en effet conduit à l'augmentation sensible de la contribution française<sup>2</sup> au budget de la chaîne. En additionnant la subvention versée par le ministère des affaires étrangères et celle versée par France Télévisions, la France contribue désormais pour plus de 80 % (80,99 % au titre du budget 2003 et 81,15 % au titre du budget 2004) au budget de TV5 contre 4,8 % pour la Suisse et la Belgique, 2,9 % pour le Canada et 1,9 % pour la province de Québec<sup>3</sup>.

Cette dilution progressive de la participation financière de nos partenaires au projet pourrait, à terme, être préjudiciable à TV5. En effet, si cette situation a pour le moment comme seul effet de limiter *de facto* (en vertu de l'adage « qui paye commande ») le pouvoir d'intervention des partenaires non français sur les orientations de la chaîne, il n'est pas dit qu'il en soit de même le jour où notre pays disposera de sa propre chaîne d'information. Dans un contexte budgétaire extrêmement contraint, l'opportunité de financer de manière substantielle deux chaînes internationales aux contenus proches (l'information demeurant selon l'expression des dirigeants de TV5 « la colonne vertébrale de la chaîne multilatérale) ressurgirait inévitablement.

Dans ces conditions, votre rapporteur estime qu'**il est urgent de rééquilibrer le financement de TV5 dans le sens d'un engagement plus important des partenaires francophones**. Il ne s'agit pas là de remettre en cause la règle des neuvièmes mais bien d'accentuer, afin d'offrir à la chaîne

---

<sup>1</sup> Le capital de TV5 est détenu aux deux tiers par des entreprises publiques de l'audiovisuel français, et, pour le tiers restant, à parts égales, par la RadioTélévision belge de langue française, la société suisse de Radiodiffusion et le Consortium de télévision Québec-Canada.

<sup>2</sup> Cette contribution comprend les 6/9<sup>e</sup> alloués aux frais communs (les frais communs de la chaîne, qui représentent près du quart de son budget total, sont financés par les partenaires selon une clé de répartition unique, la clé des neuvièmes, aux termes de laquelle la France prend en charge 6/9<sup>e</sup> de ces frais, la Suisse 1/9<sup>e</sup>, la communauté française de Belgique 1/9<sup>e</sup>, le Québec et le Canada se partageant le 1/9<sup>e</sup> restant) soit 24,1 millions d'euros pour le projet de budget 2004 et la contribution spécifique à la France, soit 43,1 millions d'euros pour ce même projet de budget.

<sup>3</sup> Les 9,25 % restants étant constitués des recettes publicitaires, des abonnements et des produits financiers de la chaîne.

les moyens financiers de son développement, la participation spécifique de chacun de nos partenaires.

(b) La mise en oeuvre de nouveaux axes stratégiques

A la suite de la mise en oeuvre de la réforme globale de son dispositif décidée lors de la conférence de Vevey en octobre 2000, qui s'est traduite par le transfert à Paris des signaux dédiés aux Etats-Unis et à l'Amérique latine, TV5 s'est dotée de nouveaux axes stratégiques.

La chaîne a d'abord souhaité améliorer ses programmes d'information. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'enchaînement des journaux nationaux des différents partenaires (le fameux « tunnel ») a fait place à un dispositif plus attrayant : à côté de quatre éditions « tout image » de 2 minutes 30 et de deux journaux de 12 minutes, la rédaction de TV5 propose quotidiennement six grands journaux de 20 à 28 minutes adaptés à chacun des grands fuseaux horaires.

Plus attrayante, l'information proposée par TV5 est également devenue plus réactive. La chaîne a en effet démontré, lors du déclenchement du conflit irakien, sa capacité à passer d'un format « généraliste » à un format « tout-info » susceptible de couvrir et d'analyser 24 heures sur 24 les événements majeurs de l'actualité.

TV5 a également travaillé son identité afin de traduire dans sa programmation l'idéal de diversité culturelle défendu par la francophonie. Cette politique a trouvé plusieurs points d'appui dans les grilles de programmes : la chaîne propose ainsi des soirées cinématographiques thématiques, de larges plages dédiées aux enfants et à la jeunesse et des émissions reflétant la richesse et la diversité des productions des pays partenaires, dans la mesure des droits disponibles. Enfin, dans le but de répondre aux attentes et demandes de nombreux téléspectateurs passionnés de sports, TV5 poursuit sa politique de diffusion de grands événements sportifs.

La chaîne se préoccupe enfin d'assurer l'adaptation linguistique de ses programmes afin de pouvoir se maintenir dans les 6 000 réseaux câblés qui la diffusent et la trentaine de bouquets satellites qui reprennent ses signaux, et d'avoir accès à de nouveaux opérateurs. C'est pourquoi elle a décidé, dès 2002, d'augmenter le volume de programmes sous-titrés dans les langues existantes. Cet effort a permis à la chaîne d'enregistrer des résultats très satisfaisants, tant pour ce qui est du nombre de foyers ayant accès à son programme qu'en termes d'audience.

(2) CFI, un recentrage vers l'activité de banque de programmes

CFI connaît depuis 2002 une importante phase de restructuration : l'opérateur a en effet été contraint d'abandonner certaines de ses activités afin de redevenir l'outil fondamental de notre politique de coopération avec les télévisions des pays émergents ou de la zone de solidarité prioritaire.

(a) L'abandon des activités annexes



La restructuration de CFI s'est d'abord matérialisée par l'abandon de deux de ses activités annexes :

- L'interruption de la diffusion de CFI-TV : créée en juillet 1999 et diffusant en clair sur l'Afrique francophone les programmes achetés par CFI-Pro Afrique, la chaîne CFI-TV a cessé d'émettre en cours d'année 2004. Il convient de souligner que cette interruption, initialement programmée pour décembre 2003, a dû être anticipée en conséquence du gel d'une partie des crédits budgétaires alloués au département ;

- La cession, fin juillet 2003, par Portinvest (filiale de CFI) à Média Overseas (filiale du groupe Canal+) du bouquet satellitaire « Le Sat », créé et financé annuellement par le ministère des affaires étrangères.

(b) Un opérateur désormais tourné vers la coopération internationale

Cette restructuration s'est ensuite traduite par la rationalisation de l'activité de banque de programmes de CFI et par le développement de son rôle de coordinateur dans le domaine de la coopération télévisuelle internationale.

La mission première de CFI est en effet de fournir des programmes aux télévisions des pays émergents afin qu'elles les rediffusent sur leurs antennes. Essentiellement alimentée à l'origine par des programmes fournis gratuitement par les chaînes publiques, CFI achète désormais la majorité des programmes (6,4 millions d'euros aux producteurs français et 0,91 million d'euros aux producteurs africains) qu'elle propose aux chaînes avec lesquelles des accords ont été signés. Le plan d'action stratégique présenté en juillet 2003 a prévu l'amélioration des services offerts par CFI-Pro grâce à la recherche systématique d'une meilleure adéquation entre l'offre de programmes et la demande des télévisions partenaires.

Votre rapporteur ne peut que soutenir cette proposition. Il estime qu'il convient pour ce faire de développer :

- en amont des achats, une **connaissance plus précise des besoins réels des télévisions partenaires** ;

- en aval du service rendu, une **mesure régulière des taux de reprise** et de l'impact des programmes diffusés.

Dans le prolongement de sa mission traditionnelle de banque de programmes, CFI doit également développer ses activités de conseil, de formation, d'assistance technique et d'ingénierie auprès des télévisions partenaires. Un premier pas dans ce sens a déjà été effectué par la mise en place du « Plan images Afrique » chargé d'assurer la modernisation des télévisions publiques et privées africaines. Responsable du suivi-conseil des télévisions tout au long de ce nouveau plan de soutien sur trois ans, CFI a organisé dès septembre 2003 les premières missions d'audit organisationnel des télévisions retenues.

## 2. Euronews

Bien que ne recevant plus aucune subvention de la part du ministère des affaires étrangères depuis 2003, Euronews, « chaîne européenne de télévision multilingue d'information » créée en 1992, peut néanmoins être considérée comme le troisième opérateur de notre action audiovisuelle extérieure.

Installée à Lyon, produite et diffusée en 7 langues par la Société Opératrice de la Chaîne Européenne Multilingue d'Information Euronews (SOCEMIE SAS), EuroNews est détenue<sup>1</sup> par un consortium de 19 chaînes de télévision publiques rassemblées autour de France Télévisions, la RAI, RTVE, la RTR et la RadioTélévision Suisse Romande.

Se positionnant aujourd'hui comme la première chaîne d'information pan-européenne, Euronews est distribuée auprès de 144 millions de foyers dans 77 pays pour une audience quotidienne estimée à 5,1 millions de téléspectateurs *via* le câble et le satellite et 2,1 millions de téléspectateurs *via* les fenêtres hertziennes.

RÉPARTITION DU CAPITAL D'EURONEWS AU 30 JUIN 2004		
France Télévisions	France	24,04 %
RAI	Italie	21,65 %
RTVE	Espagne	18,81 %
RTR	Russie	16,06 %
SSR	Suisse	9,20 %
<b>Total noyau dur</b>		<b>89,77 %</b>
AFE	(Association des fondateurs)	2,73 %
CT	République tchèque	0,08 %
YLE	Finlande	0,90 %
RTP	Portugal	1,40 %
CyBC	Chypre	0,19 %
ERTT	Tunisie	0,18 %
RTVSLO	Slovénie	0,13 %
TMC	Monaco	0,40 %
RTBF	Belgique	0,61 %
ERT	Grèce	0,32 %
RTE	Irlande	0,94 %
ERTU	Egypte	0,30 %
TVROM	Roumanie	1,65 %
PBS	Malte	0,08 %
ENTV	Algérie	0,34 %
<b>Total autres actionnaires</b>		<b>10,23 %</b>
<b>TOTAL</b>		<b>100,00 %</b>

<sup>1</sup> Par l'intermédiaire de la Société Editrice de la Chaîne Européenne Multilingue d'Information Euronews (SECEMIE) SA, qui détient 100 % de la SOCEMI.

### **C. DES PROBLÈMES EN SUSPENS**

L'état des lieux dressé au fil des pages précédentes incite à l'optimisme : notre pays dispose désormais, pour la mise en oeuvre de son action audiovisuelle extérieure, d'un dispositif clarifié aux contours redessinés.

En dépit des apparences, la tâche n'est pas pour autant achevée. Au cours des nombreuses auditions qu'il a menées à ce sujet, votre rapporteur a en effet pu mesurer les efforts qui restaient à accomplir afin de disposer de structures capables de répondre aux enjeux culturels et économiques qui caractérisent ce début de siècle.

#### **1. Mettre en place des outils de pilotage stratégique**

L'action audiovisuelle extérieure se heurte à une difficulté structurelle : à une multitude d'opérateurs répond un nombre important de tutelles aux objectifs quelquefois contradictoires. Dans ces conditions, tant la définition que l'application d'une stratégie cohérente pour et par chaque opérateur relève de l'exploit.

##### *a) Créer une instance de coordination*

Une des conséquences directes de la clarification des structures entreprise depuis le milieu des années 1990 est, paradoxalement, le renforcement du caractère interministériel de notre politique audiovisuelle extérieure. En effet, si le ministère des finances, traditionnel tuteur des entreprises publiques, et celui des affaires étrangères<sup>1</sup>, « chef de file » naturel des actions internationales, ont conservé le rôle qui était le leur, le choix d'adosser les opérateurs audiovisuels extérieurs aux opérateurs audiovisuels nationaux notamment, a incontestablement accru, en théorie du moins, l'influence du ministère de la culture et de la communication<sup>2</sup> en ce domaine.

En dépit du renforcement du caractère interministériel de l'action audiovisuelle extérieure, aucune instance ne permet aujourd'hui de définir *a priori* une véritable stratégie d'ensemble et de coordonner les différentes initiatives prises par chacun des intervenants. Certes, comme l'ont confirmé à votre rapporteur les directeurs des différentes administrations concernées, des contacts entre « tutelles techniques » existent et les conseils d'administration des différentes sociétés sont l'occasion d'échanger les points de vue. Toutefois, votre rapporteur a eu la désagréable impression que ces échanges se

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 6 du décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 « la direction générale de la coopération internationale et du développement élabore la politique de coopération internationale et de développement et en programme les moyens. Elle assure la promotion de l'action audiovisuelle extérieure ... ».

<sup>2</sup> En vertu du décret du 11 juin 1997 relatif aux attributions du ministre de la culture, celui-ci « participe à la définition et à la mise en oeuvre de la politique du gouvernement en matière d'action extérieure de la France [dans le domaine des médias]. »

jouaient plus sur le mode de la concurrence que sur celui de la complémentarité, quitte à faire arbitrer le conflit par les plus hautes autorités de l'Etat.

**Dans ces conditions, et afin d'éviter la perte de temps et d'énergie inhérente à ce mode de fonctionnement, votre rapporteur propose la création d'une structure de coordination interministérielle** réunissant les directeurs des différentes administrations concernées. Cette structure, présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre, serait chargée de définir la stratégie d'ensemble de l'audiovisuel extérieur, d'établir par zone géographique et par opérateur les objectifs à atteindre et de contrôler le respect de ces objectifs.

Au vu des maigres résultats enregistrés par le Conseil de l'audiovisuel extérieur de la France (CAEF), qui ne s'est plus réuni depuis le 23 novembre 1995, votre rapporteur insiste pour que cette structure évite les lourdeurs et le formalisme caractéristique des instances de décision administratives. Dans le domaine de l'action audiovisuelle extérieure comme dans les autres, l'efficacité est à ce prix.

*b) Définir pour chacune des sociétés un document d'orientation stratégique*

Une fois la stratégie globale définie par les tutelles, **votre rapporteur propose de décliner celle-ci au niveau de chaque société de l'audiovisuel extérieur dans un document de référence** privilégiant une démarche pluriannuelle, à l'image des contrats d'objectifs et de moyens définis à l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Contrairement à la définition de la stratégie d'ensemble, ces documents devront être le fruit d'une large concertation associant les tutelles, les actionnaires et l'entreprise.

Le « contrat de gestion » qui réunit tous les partenaires de TV5 sur les priorités stratégiques, le financement, les indicateurs de résultats, les objectifs en matière de contenu et mode de diffusion de la chaîne multilatérale représente un modèle que votre rapporteur estime utile d'imiter.

*c) Aplanir les facteurs de blocage potentiels*

Votre rapporteur considère néanmoins que la signature de plans stratégiques ne pourra être envisagée qu'à condition d'aplanir au préalable les facteurs potentiels de blocage. Le cas de RFI permet d'illustrer cette situation.

Aux termes de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 tel que modifié par la loi du 1<sup>er</sup> août 2000, RFI est en effet d'ores et déjà tenue de signer avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens. Or, la signature de ce contrat achoppe depuis trois ans sur la question des moyens publics alloués à la société.

**Alors que se profile le prochain conseil d'administration stratégique de la station**, chacun s'accorde à reconnaître que ce blocage

récurrent est lié aux modalités de financement de RFI. Financée à la fois par une partie du produit (dynamique) de la redevance et par les crédits (fortement contraints) du ministère des affaires étrangères, la société peut se permettre de « jouer un guichet contre l'autre », selon les termes d'une des personnes auditionnées, afin de retarder la mise en place d'un cadre financier pluriannuel.

**Afin de débloquer une situation qui fait fi de la lettre de la loi, votre rapporteur propose d'unifier le financement de RFI en le confiant, comme c'était le cas avant 1989, au seul ministère des affaires étrangères. Ce transfert devrait s'accompagner d'une hausse de la dotation budgétaire de l'audiovisuel extérieur à due concurrence de la part de redevance actuellement perçue par RFI.**

## **2. Promouvoir une collaboration entre France télévisions et le ministère des affaires étrangères pour renforcer le rôle international de la chaîne publique**

Au cours de ses travaux, votre rapporteur a pu prendre conscience du rôle joué par le groupe France Télévisions en matière d'action audiovisuelle extérieure. Actionnaire de référence des principaux services télévisuels contribuant à notre action internationale, responsable d'une agence d'information télévisée couvrant l'Afrique et le Proche Orient<sup>1</sup> et candidat naturel à l'édition de la future chaîne d'information internationale, le groupe semble saisir toutes les opportunités lui permettant d'étendre la diffusion de ses programmes.

Mais votre rapporteur a surtout pris conscience des difficultés relationnelles existant entre le groupe public et la tutelle. Si ces difficultés ne semblent pas, pour l'instant, porter à conséquence, leur persistance pourrait à l'avenir peser sur l'efficacité de notre action audiovisuelle extérieure.

### *a) La diffusion des programmes de France Télévisions à l'étranger*

Si les chaînes de l'audiovisuel public, par les missions de service public dont elles sont investies aux termes de leur cahier des charges, constituent une référence pour le paysage audiovisuel français, il convient de favoriser leur diffusion au-delà de nos frontières. L'objectif 4.5 du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions prévoit d'ailleurs la participation du groupe public « au rayonnement international de la culture et de la langue françaises en améliorant la visibilité internationale [de ses] programmes ». Pour ce faire, le groupe utilise deux canaux privilégiés.

(1) TV5 et CFI

---

<sup>1</sup> France Télévisions, depuis l'intégration de RFO, dirige en effet l'Agence Internationale d'images télévisées (AITV), créée en 1986.

Les programmes des chaînes de France Télévisions sont en premier lieu largement exposés à l'international grâce à TV5 et CFI.

Le groupe France Télévisions est en effet le premier fournisseur de programmes de TV5 et de CFI. Il met ainsi à leur disposition l'ensemble des programmes dont il possède les droits en propre, notamment toutes les tranches d'information. Pour les coproductions, celui-ci propose systématiquement aux producteurs d'inclure dans les contrats une clause prévoyant la cession des droits de diffusion à ces deux sociétés. Au total, France Télévisions a fourni en 2003 près de 27% des programmes des huit grilles de TV5 et 2 644 heures de contenus à la banque de programmes.

(2) Les contrats de reprise

Parallèlement à la reprise de ses programmes sur TV5 et CFI, le groupe France Télévisions multiplie les contrats de reprise sur les réseaux câblés ou les plates-formes satellitaires étrangers afin d'assurer la distribution la plus large possible tant de ses chaînes que de ses programmes. La distribution des chaînes du groupe est ainsi d'ores et déjà assurée en 2003 dans 10 pays européens (Belgique, Allemagne, Suisse, Pays-Bas, Luxembourg, Bulgarie, Slovaquie, Finlande, Danemark et Islande) alors que des négociations avancées sont en cours en Roumanie, en Suède, en Norvège et en Espagne.

Par ailleurs, les chaînes France 2, France 3 et France 5 sont proposées :

- en analogique et en clair sur la satellite Atlantic Bird 3, dont l'empreinte couvre l'Europe et le nord des pays du Maghreb ;

- en numérique et en crypté dans les bouquets satellitaires Le Sat et Multi Tv/ Canal+ Horizons (210 000 foyers abonnés).

Si le groupe France Télévisions distribue ses chaînes à l'étranger, il multiplie également les efforts pour permettre la diffusion de certains de ses programmes emblématiques. Tel est le cas du journal de 20 heures de France 2 qui peut être vu par 92,8 millions de foyers via sa reprise par des chaînes aux Etats-Unis (19 stations), en Australie, au Canada, au Japon et en Corée.

*b) Pacifier les relations entre France Télévisions et le ministère des affaires étrangères*

(1) L'arrêt de la diffusion des programmes de France Télévisions en Tunisie et en Italie

Si France Télévisions, conformément à la lettre du contrat d'objectifs et de moyens, a accru de manière conséquente la visibilité de ses programmes à l'international, deux décisions du ministère des affaires étrangères, arrêtées semble-t-il sans concertation préalable avec la direction du groupe public, ont néanmoins contraint celui-ci à abandonner deux zones de diffusion dans lesquelles la présence d'images françaises constituait un atout important pour la diffusion de notre langue et de nos idées.

(a) Le cas de la Tunisie

Initiée par un échange de lettres daté du 6 juin 1989, la diffusion directe de France 2 en Tunisie est suspendue depuis octobre 1999. De l'avis même du ministère des affaires étrangères, cette suspension d'un programme qui rencontrait pourtant un franc succès auprès de la population tunisienne, représente « *un sérieux revers pour la présence audiovisuelle française* ».

Votre rapporteur partage ce point de vue et regrette qu'aucune solution de substitution n'ait été trouvée depuis lors, incitant ainsi les populations locales à « pirater » les bouquets satellitaires pour avoir accès à des programmes francophones. Comme l'affirme le ministère des affaires étrangères dans sa réponse aux observations formulées sur l'action audiovisuelle extérieure par la Cour des Comptes en 2002, « *... la présence pendant 10 ans sur le territoire tunisien d'une grande chaîne généraliste française, proposant de nombreux programmes attractifs, a incontestablement permis de réintroduire une francophonie de masse dans ce pays, notamment auprès des classes moyennes et populaires qui n'auraient pas été touchées sans cette action volontariste des autorités françaises. Ainsi, à la fin des années 1980, les jeunes tunisiens parlaient beaucoup plus volontiers italien que français, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.* »

(b) Le cas de l'Italie

La diffusion de France 2 en Italie<sup>1</sup> a, quant à elle, été interrompue progressivement à compter de l'automne 2003. Ne pouvant mobiliser les 1,5 million d'euros nécessaires à la numérisation des émetteurs possédés par l'Association franco-italienne des auditeurs de la télévision française (AIFRATEF), association de droit italien gérant et faisant fonctionner le réseau diffusant le programme de France 2 grâce à une subvention annuelle du ministère, celui-ci a décidé d'interrompre une diffusion qui couvrait 23 millions de téléspectateurs et recueillait 2 % d'audience, soit 400 000 à 500 000 téléspectateurs réguliers.

En fait, le réseau de réémetteurs et de fréquences détenu par l'association a acquis une valeur importante qu'il menaçait de perdre du fait de la multiplication des capacités de diffusion entraînée par la généralisation du numérique. Afin de préserver la valeur de ce patrimoine constitué au fil des années sur financement public, le ministère des affaires étrangères a répondu positivement à plusieurs offres commerciales présentées par des opérateurs italiens, entraînant le remplacement immédiat de France 2 par des chaînes privées.

Selon le ministère des affaires étrangères, « le produit des cessions, qui reviendra in fine à l'association de droit italien AIFRATEF permettra de concourir à la promotion de la culture française en Italie et de préparer le

---

<sup>1</sup> Le réseau de réémetteurs géré par l'Association franco-italienne des auditeurs de la télévision française couvre environ un quart de la péninsule italienne (Rome, Florence et Milan principalement).

retour d'une chaîne de télévision française dans ce pays dès que la généralisation de la diffusion numérique terrestre le permettra, avec l'objectif de couvrir la plus grande partie possible du territoire italien, ce qui était loin d'être le cas jusqu'ici ».

**Votre rapporteur regrette vivement l'absence de concertation préalable à la prise d'une décision qui, comme en Tunisie cinq ans plus tôt, a réduit l'aire de diffusion des programmes de France Télévisions et distendu le « lien » télévisuel qui unissait nos pays respectifs. La diffusion des programmes de France télévisions par voie hertzienne constitue en effet un vecteur idéal pour le maintien –à défaut de parler de développement– d'une francophonie vivace dans le bassin méditerranéen.**

(2) Le rôle de France Télévisions au sein de TV5

Au cours de ses travaux, votre rapporteur a pu remarquer que les divergences de points de vue entre le ministère des affaires étrangères et le groupe France Télévisions ne se limitaient pas aux zones de diffusion hertziennes des programmes de France Télévisions. Il semble en effet que le rôle dévolu au groupe public dans le développement de TV5 fasse également l'objet d'interprétations antagonistes.

La difficulté tient aux ambiguïtés inhérentes à la place occupée par le groupe France Télévisions au sein de cette structure : actionnaire majoritaire et principal fournisseur de programmes de la chaîne multilatérale, celui-ci ne dispose dans les faits, compte tenu des nécessités diplomatiques, que de minces marges de manoeuvre pour influencer sur l'avenir de TV5.

(a) France Télévisions : un opérateur essentiel pour TV5

Conformément à la volonté du ministère des affaires étrangères, TV5 et CFI sont aujourd'hui deux sociétés solidement adossées à l'audiovisuel national. France Télévisions, devenu *de facto* l'opérateur du ministère en matière d'action télévisuelle extérieure, détient ainsi la majorité du capital de TV5 (et 3 voire 4 administrateurs sur 9 au conseil d'administration de la chaîne) et 75 % de celui de CFI.

Toutefois, les conditions de participation du groupe public au développement des deux sociétés, et particulièrement à celui de TV5, ne semblent pas le satisfaire complètement. Mettant en avant son statut d'actionnaire majoritaire, France Télévisions regrette en premier lieu de ne pas participer aux décisions essentielles concernant la chaîne multilatérale (préparation du budget, nomination des dirigeants et définition de la stratégie). Surtout, le groupe public semble reprocher au ministère des affaires étrangères sa propension à sortir de son rôle et à délaissier celui de stratège pour occuper celui normalement dévolu à l'opérateur.

A ces remarques, le ministère des affaires étrangères répond que son rôle se limite à définir la stratégie de TV5 et que, dans son domaine de



compétence, France Télévisions dispose des mêmes pouvoirs que les autres opérateurs.

(b) Un *modus vivendi* à trouver entre l'opérateur et la tutelle

**Votre rapporteur estime que ces problèmes relationnels risquent de peser sur le développement de TV5 et d'écorner quelque peu l'image que la France donne d'elle même à ses principaux partenaires. Afin d'éviter ce genre de désagréments, il convient de trouver le plus rapidement possible un *modus vivendi* entre l'opérateur public et la tutelle.**

France Télévisions doit ainsi renoncer à considérer TV5 et CFI comme ses filiales. Jusqu'à preuve du contraire, le groupe ne fait que « porter » les actions détenues par l'Etat qui, par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères, subventionne chacune des deux sociétés. Il convient par ailleurs de noter qu'en dépit de l'importance diplomatique accordée à TV5, le groupe France Télévisions est étroitement associé à la préparation de la réunion des hauts fonctionnaires réunissant les représentants de chaque Etat partenaire et fixant les principales orientations stratégiques de la chaîne.

Si le groupe France Télévisions doit, compte tenu du caractère multilatéral de la chaîne, mesurer ses prétentions, il ne doit pas pour autant être systématiquement « court-circuité » par la tutelle. Détenant, depuis l'intégration de RFO, la majorité au conseil d'administration de la chaîne, le groupe public doit pouvoir jouer pleinement son rôle d'opérateur et faire profiter TV5 de son expérience et de sa compétence.

### **3. Définir une politique efficace d'aide à l'exportation des chaînes françaises**

A bien des égards, il est regrettable que les principales sociétés assurant la diffusion de programmes français à l'étranger soient des entreprises publiques ou financées majoritairement sur fonds public. Notre pays, depuis le développement des chaînes thématiques diffusées sur le câble et le satellite, jouit en effet d'un paysage audiovisuel riche et varié dont certains représentants mériteraient d'avoir une visibilité internationale.

#### *a) L'échec de l'aide aux bouquets satellitaires*

Lors de sa communication sur l'évolution de l'action audiovisuelle extérieure de la France présentée au Conseil des ministres du 30 avril 1998, le ministre des affaires étrangères de l'époque avait fait de la diffusion satellitaire des chaînes françaises en dehors du territoire national une de ses priorités.

L'Etat a donc, dès la loi de finances pour 2000, mis en place une aide inscrite dans la durée visant à prendre en charge une partie des frais de diffusion ou de « localisation » (doublage, sous-titrage) des chaînes françaises

privées et publiques désireuses de conquérir une audience internationale. Cette aide a permis d'aider plusieurs diffuseurs, notamment Canal+ Horizons, les chaînes musicales Mezzo, MCM et Festival ou encore l'opérateur de bouquets Media Overseas.

Après quatre années d'efforts, le ministère des affaires étrangères s'est pourtant résolu à interrompre l'octroi de cette aide (loi de finances pour 2004). En effet, compte tenu de l'implication somme toute marginale des pouvoirs publics (les crédits consacrés à cette opération ont oscillé entre 6,23 millions d'euros et 8,65 millions d'euros par an), cette aide n'a pas eu l'effet de levier attendu et la présence des chaînes françaises sur les principaux marchés étrangers n'a que faiblement progressé.

Les conséquences de cette décision ne se sont pas fait attendre : la situation des services ayant fait le pari de l'exportation et ayant intégré dans leur « business plan » l'engagement moral de l'Etat à les accompagner sur plusieurs années s'est considérablement dégradée. Certains, à l'image de la déclinaison internationale de Paris Première, ont vu leur existence remise en cause alors que d'autres, tels que MCM, ont été contraints de ne pas renouveler leur contrat de transport et de réduire par conséquent leur aire de diffusion.

*b) La nécessité d'instituer un dispositif de substitution*

Si votre rapporteur approuve la suppression d'une aide qui, destinée à exercer un puissant effet de levier s'est transformée en subvention de fonctionnement, il considère néanmoins qu'il ne faut pas renoncer à encourager les chaînes françaises à prendre position sur les marchés étrangers. Il souhaite par conséquent qu'une véritable réflexion associant éditeurs de chaînes et administrations compétentes soit lancée dans les plus brefs délais.

Il convient en effet de préciser que les chaînes françaises peuvent répondre de manière efficace à la demande de programmes d'origine non anglo-saxonne exprimée par les réseaux étrangers et leur public. L'enjeu est non seulement d'encourager l'exportation des produits audiovisuels français et par conséquent la production audiovisuelle française, qui reste, en volume, bien en deçà de celle constatée dans les pays d'Europe aux caractéristiques similaires, mais aussi indirectement les habitudes de consommation des autres produits français.

**D. REPENSER LE PROJET DE CHAÎNE D'INFORMATION INTERNATIONALE**

Comme le soulignait M. Hervé Bourges lors de son audition par la mission d'information commune de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> : « *La guerre en Irak révèle notre incapacité à exister dans la guerre des images, notre*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 857-XII législature, présenté par M. Christian Kert au nom de la mission d'information commune présidé par M. François Rochebloine, mai 2003.

*incapacité à déployer les armes de la conviction massive que sont CNN d'un côté ou Al Jazira de l'autre. Nos images d'information ne sont pas reprises dans le monde et nous restons, à l'inverse, dépendants des images d'autrui, en particulier des images américaines* ». Cette incapacité a conduit le Président de la République à se prononcer, lors de la réception donnée en l'honneur du Haut Conseil de la francophonie à l'Élysée le 12 février 2002<sup>1</sup>, en faveur de la création d'une chaîne continue d'information internationale en français capable d'assurer le « rayonnement de notre pays »<sup>2</sup> et de représenter, pour les expatriés, « un lien vivant et immédiat avec la métropole ».

Depuis lors, la mise en œuvre de la volonté présidentielle a pris quelque retard. D'une part, les modalités concrètes de sa réalisation ont fait l'objet d'opinions divergentes : l'attelage France Télévisions-TF1 imaginé par M. Bernard Brochand<sup>3</sup> a ainsi été critiqué par les membres de la mission commune d'information de l'Assemblée nationale, dont le rapport final se prononçait en faveur de la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) ouvert à l'ensemble des opérateurs audiovisuels français. D'autre part et surtout, le projet de loi de finances pour 2005 ne prévoit pas les 70 millions d'euros estimés nécessaires au financement du projet. Cependant, le ministre de la culture et de la communication a annoncé, lors du débat budgétaire au Sénat le 4 décembre 2004, que « *Cette chaîne verra le jour par la grande porte, avec un contenu expliqué et clarifié, et avec l'Etat qui fera face à ses responsabilités. Elle verra le jour en 2005.* »

Alors que le projet officiel associant France Télévisions et TF1 n'a toujours pas été notifié à la commission de Bruxelles, votre rapporteur estime qu'il est encore temps d'en modifier les modalités afin de l'inscrire dans le processus de rationalisation des structures de notre audiovisuel extérieur.

---

<sup>1</sup> *Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de la réception en l'honneur du Haut Conseil de la francophonie, Paris, Palais de l'Élysée, 12 février 2002 : "Est-il compréhensible qu'année après année, nous en soyons encore à déplorer les insuffisances persistantes de l'information et de l'audiovisuel francophone sur la scène mondiale ? Certes, nous disposons avec l'agence France Presse d'un remarquable outil d'information qu'il nous faut conforter sans cesse, notamment dans sa vocation mondiale. Certes, chacun s'entend à reconnaître les progrès récents accomplis par RFI, par TV5, par CFI, grâce aux efforts de leurs équipes et à la détermination des pouvoirs publics. Mais chacun constate que nous sommes encore loin de disposer d'une grande chaîne d'information internationale en français, capable de rivaliser avec la BBC ou CNN. Et les crises récentes ont montré le handicap que subissent un pays, une aire culturelle, qui ne disposent pas d'un poids suffisant dans la bataille de l'image et des ondes. Interrogeons-nous, à l'heure des réseaux hertziens, du satellite, de l'internet, sur notre organisation dans ce domaine et notamment par l'éparpillement des moyens publics qui lui sont consacrés.* »

<sup>2</sup> *Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, devant les représentants des Français de l'étranger, Paris, Palais du Luxembourg, 7 mars 2002.*

<sup>3</sup> *Rapport remis par M. Bernard Brochand, député des Alpes-Maritimes, au Premier ministre le 24 septembre 2003.*

## **1. Un projet nécessaire pour assurer notre présence sur la scène internationale**

« *Pas plus que nous ne sommes attendus, nous ne serons rejetés. Et, en tout état de cause, par notre histoire et par le rôle que nous jouons dans ce siècle, nous n'avons pas le droit de garder le silence sur la vision du monde qui est la nôtre ...* ». Cette conviction, issue du rapport réalisé par la mission d'information commune de l'Assemblée nationale, fait aujourd'hui l'unanimité et chacun a pris conscience qu'à l'heure où tout événement d'importance internationale donne lieu à une véritable « course » à l'information, l'absence d'une chaîne française est préjudiciable aux intérêts nationaux.

Force est en effet de constater que la France ne dispose d'aucun outil d'envergure internationale lui permettant de diffuser sa vision du monde et de faire partager ses valeurs.

### *a) Le marché de l'information télévisée : un domaine déserté par la France*

En matière d'information télévisée, la présence anglo-saxonne a longtemps été dominante. Des années durant, toute la chaîne de l'information a en effet été –et demeure à bien des égards encore– monopolisée par des opérateurs anglais ou américains. On pense bien sûr immédiatement aux principaux services d'information en continu (BBC World, CNN, Fox News) ; mais il ne faut pas sous estimer, tant leur rôle est déterminant dans le traitement de l'actualité, les agences d'images (APTN, Reuters).

Cette situation a récemment évolué : le succès d'Al-Jazira et l'essor d'Abu Dhabi TV ou d'Al-Arabia ont montré que le monopole anglo-saxon en matière d'information était désormais sujet à caution, voire à contestation et qu'une demande insatisfaite pour des « voix » alternatives en la matière existait.

Dans ce contexte, l'absence de vision française et de mise en perspective de l'actualité internationale est devenue un handicap certain pour notre pays, notamment en période d'incertitudes géopolitiques et de vive tension mondiale. En effet, à la différence des Etats-Unis ou de la Grande-Bretagne, la France ne dispose pas d'une offre audiovisuelle extérieure complète : ni TV5, chaîne généraliste multilatérale, ni CFI, banque de programmes désormais tournée vers des actions de coopération, ne peuvent prétendre rivaliser avec CNN ou la BBC.

### *b) Un instrument d'influence essentiel pour la France*

Depuis la guerre du Golfe de 1991, la manière dont l'information est sélectionnée, « traitée » voire « mise en scène » par les rédactions des principaux opérateurs télévisuels internationaux a semble-t-il accéléré une certaine prise de conscience dans notre pays : une chaîne d'information

internationale est un vecteur puissant d'influence politique dont la France, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, peut difficilement se passer pour faire partager sa vision du monde.

### LA DIFFÉRENCE PAR L'IMAGE

L'image française se différencie d'abord quant à son contenu. L'information n'a pas partout le même centre de gravité. Le choix de traiter telle ou telle information dépend largement des références culturelles ou politiques et des « zones d'influence » historiques.

L'image française est aussi différente quant à sa façon d'appréhender l'information. Il s'agit là de fond et de forme. Reportage « à la française » ou illustration de propos, les traditions et les modes opératoires diffèrent sensiblement des méthodes anglo-saxonnes. La tradition française est celle du récit, construit par une équipe « autour » du journaliste.

C'était déjà le cas à la période de *Cinq colonnes à la Une*. Puis, dans les années 80, on a donné en France la carte de presse au « caméraman », c'est-à-dire un statut de journaliste : une autre façon de démontrer l'importance de la « prise d'images » geste éminemment journalistique et non simple réflexe de « cadreur ». Le reportage « à la française » montre l'information et le vécu de l'équipe : il l'éclaire et la place dans son contexte. Les images donnent ainsi une compréhension journalistique de l'événement.

Le montage, enfin, répond à une grammaire spécifique : le texte du commentaire n'est pas écrit avant mais pendant le montage. Il ne doit pas être redondant par rapport à l'image. Leur relation s'inscrit dans une logique de complicité.

A l'inverse, le reportage aux Etats-Unis est davantage conçu comme une production plus mécanique. Le cameraman est un technicien, le journaliste un « metteur en forme » d'un événement dont la couverture a souvent été préparée, sur le plan logistique comme sur celui de la prise de contacts, par un « producer ». Peu de place est laissée à la libre appréciation du « reporter ». Souvent, le plan de montage incluant images et interviews est prédéterminé. Le reportage devient ainsi majoritairement une illustration de propos en images, et non un récit.

*Projet de chaîne d'information proposé par France Télévisions et RFI*

Il convient toutefois d'être clair sur un point : le succès d'une chaîne d'information ne se lit pas à l'aune de son audience ou de ses rentrées publicitaires. En France, l'audience d'Euronews atteint ainsi à peine 0,4 % des téléspectateurs de plus de 15 ans, celle de CNN International environ 0,1 %, celle de BBC World moins de 0,1 % et toutes ces chaînes sont déficitaires. L'important est ailleurs : dans la capacité de ces services à influencer les classes dirigeantes et les « faiseurs d'opinion » et à faire rediffuser leurs images et leurs reportages par toutes les rédactions du monde.

Instrument d'influence essentiel et soutien efficace de notre diplomatie, cette chaîne internationale répond par ailleurs à une véritable attente en faveur d'une information télévisée traitant de l'actualité internationale d'une manière différente de celle proposée par les chaînes anglo-saxonnes et arabes (cf. encadré). Les pics d'audience enregistrés

par TV5 en 2003, alors qu'elle couvrait la guerre en Irak, ont ainsi permis de constater l'existence d'une véritable demande en ce sens parmi les populations francophones et francophiles. Votre rapporteur tient d'ailleurs à préciser que cette demande d'une vision française de l'actualité internationale ne s'exprime pas qu'en période de crise : elle existe au quotidien et prend sa source dans l'histoire, l'engagement politique et diplomatique d'un pays qui a toujours « cultivé » un regard original sur la vie internationale.

## **2. Le projet « Brochand » : des faiblesses à corriger pour assurer son succès**

Pour répondre à l'ambition tracée par le chef de l'Etat, une large réflexion sur les modalités de création d'une chaîne française d'information internationale a été lancée, associant le Parlement, le ministère des affaires étrangères, le ministère de la culture et de la communication, ainsi que les opérateurs publics et privés de l'audiovisuel. Au total, trois rapports (sans compter les rapports d'étape) ont été réalisés sur le sujet : le premier par M. Philippe Baudillon, remis au ministre des affaires étrangères en avril 2003, le deuxième par la mission commune de l'Assemblée nationale présidée par M. François Rochebloine, rendu public le 14 octobre 2003 et le dernier par M. Bernard Brochand, député des Alpes-Maritimes, remis au Premier ministre le 23 septembre de la même année.

En dépit des protestations des membres de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale, c'est le projet proposé par M. Bernard Brochand basé sur l'alliance des deux principaux groupes audiovisuels nationaux (France Télévisions et TF1) qui a été choisi par le Premier ministre.

En choisissant l'option proposée par le rapport Brochand, le Premier ministre a décidé d'unir, dans le cadre d'un partenariat public-privé, les deux principales forces de rédaction d'information télévisuelle française. Ce projet possède une certaine cohérence mais prête néanmoins le flanc à d'importantes critiques.

### *a) Les principales propositions du rapport Brochand*

#### **LES PROPOSITIONS DU RAPPORT BROCHAND (30 septembre 2003)**

La chaîne d'information internationale (CII) prendrait la forme d'une société créée par TF1 et France Télévisions, dont chaque opérateur détiendrait, directement ou via l'une de ses filiales, 50% des parts.

Le rapport Brochand fixe à la CII trois objectifs principaux :

- 1- Etre une chaîne de référence, « diffusée dans les salles de rédaction du monde entier et vers lesquelles les télévisions nationales se tournent dans les situations de crise » ;
- 2- Diffusée en plusieurs langues (anglais et arabe dans un premier temps), sa ligne éditoriale indépendante relèvera d'une logique internationale, tout en pouvant « être

identifiée comme spécifiquement française ». Cette indépendance « suppose que le mode de nomination des dirigeants ne relève pas du Gouvernement ».

3- Pour être attractive, cette chaîne devra proposer des images originales, « qui n'ont pas déjà été vues sur d'autres chaînes ».

### **Les moyens**

#### 1- Moyens financiers

Aucune chaîne internationale d'information n'étant rentable, le financement sera nécessairement public, l'Etat subventionnant le service rendu par la nouvelle chaîne. Le budget est évalué à 70 millions d'euros en année pleine durant les 5 premières années, dont 65 millions d'euros de fonds publics et 5 millions d'euros rassemblés par un club d'entreprises françaises fondatrices.

#### 2- Moyens humains

La présidence devrait être assurée par « un gestionnaire de grande qualité, versé dans l'économie internationale des médias ». « La responsabilité éditoriale (...) serait dévolue à un rédacteur en chef polyglotte, doté d'une grande rigueur et d'une excellente connaissance des affaires internationales ». Une rédaction de 150 à 200 journalistes est nécessaire.

### **La méthode**

1- Montée en puissance : un délai de 5 ans est prévu avec, au départ, une diffusion en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient, zones d'influence prioritaires de la France situées sur une fourchette étroite de fuseaux horaires (GMT-1 /GMT+ 3).

2- La diffusion serait assurée sur les satellites numériques, le câble et Internet exclusivement à l'étranger.

3- La fourniture d'images et de reportages nécessitera la mise à disposition de la future chaîne d'un réseau de correspondants permanents « assorti d'une capacité de projection rapide ». Il s'y ajouterait l'approvisionnement en images d'agences (AFP par exemple) et « l'utilisation de tout ou partie du réseau de RFI dans des conditions à déterminer ». Enfin, pour la couverture d'événements importants, le choix se porterait plutôt sur des ressources « free-lance » que sur la constitution d'équipes mobiles au sein de la chaîne, option jugée trop coûteuse.

### **Relations avec le dispositif audiovisuel existant**

1- Le financement de la chaîne par le ministère des affaires étrangères s'effectuerait grâce à un rattachement de RFI à Radio France, ce qui permettrait d'affecter la subvention actuellement versée par ce ministère à RFI à la nouvelle chaîne.

2- « La suppression des capacités de traitement de l'information propre à TV5 et à Arte » permettrait un « redéploiement de l'ordre de 15 millions d'euros » au profit de CII.

3- La création de la chaîne entraînerait donc une réorganisation totale du dispositif audio-visuel public bilatéral (Arte) et multilatéral (TV5 et Euronews) ainsi qu'un changement de tutelle pour RFI.

#### *b) Les critiques*

Sous couvert d'efficacité, le choix d'associer les deux principaux opérateurs audiovisuels nationaux risque de se transformer en impasse. Surtout, dans la perspective qui est celle de votre rapporteur, de proposer une stratégie pour nos différents outils de projection culturelle, force est de

constater que cette association ne tient aucun compte des efforts accomplis afin de rationaliser les structures de notre audiovisuel extérieur.

(1) L'association France Télévisions – TF1 : un gage d'efficacité ?

Votre rapporteur souhaiterait d'abord exprimer son scepticisme quant à la formule proposée par M. Bernard Brochand. Certes, c'est incontestable, les compétences et le professionnalisme semblent réunis au sein de ce projet. Toutefois, il n'est pas certain que l'association de ces deux groupes aux cultures si différentes, par ailleurs concurrents sur le marché national des chaînes d'information généralistes, soit en mesure de garantir le succès du projet. On a d'ailleurs déjà pu se rendre compte de difficultés de coopération de ces deux entités au sein du bouquet satellitaire TPS.

Leur placement « sur un pied d'égalité » voulu par M. Bernard Brochand et réaffirmé par M. Marc Tessier, président-directeur général de France Télévisions, lors de son audition par la commission des affaires culturelles du Sénat le 29 octobre 2003, pourrait même se transformer en facteur de blocage en cas de mésentente entre les deux partenaires sur la ligne éditoriale à suivre par exemple.

(2) Un plurilinguisme limité

L'exemple des chaînes d'information internationales existantes met en évidence l'importance stratégique de la diffusion de programmes en langue locale. Diffusée en anglais uniquement jusqu'en 1991, CNN se décline aujourd'hui en allemand, en espagnol et en turc. De même, CNBC produit ses programmes en trois langues et Deutsche Welle TV en six. Au niveau des opérateurs français, l'expérience des rédactions en langues étrangères de RFI vient renforcer la conclusion qu'au delà de la renommée d'une langue d'envergure internationale, les langues locales demeurent la garantie d'un bassin d'audience large.

Or, votre rapporteur constate que le multilinguisme est réduit à la portion congrue dans le projet présenté par le rapport Brochand. Avec seulement, dans un premier temps, une heure de programmes quotidiens en anglais et une heure trente d'émission en arabe (alors même qu'avec les moyens humains de l'AFP et de RFI, notre audiovisuel peut compter sur plusieurs centaines de correspondants bilingues à travers le monde) cette chaîne risque de voir son audience se limiter aux français expatriés, aux étrangers francophones (Maghrébins et Africains des anciennes colonies françaises et belges avant tout) et à une faible proportion de décideurs et de médias dans le reste du monde.

Votre rapporteur estime par conséquent que si **le français doit naturellement être la langue prioritaire de la chaîne, la recherche d'un impact plus important passera par le lancement de déclinaisons plus ambitieuses en langues étrangères.** Celles-ci ne trahiront pas son esprit puisque le positionnement de la chaîne –à savoir la force de l'image et la profondeur de l'analyse- n'en sera que marginalement influencé.



(3) L'absence de complémentarité avec le dispositif audiovisuel existant

Mais la faiblesse principale du projet réside, aux yeux de votre rapporteur, dans son absence totale de prise en compte des structures audiovisuelles existantes et des efforts de rationalisation dont celles-ci ont fait l'objet au cours des années passées.

En associant TF1 et France Télévisions, le rapport Brochand a en effet écarté d'emblée l'ensemble des opérateurs ayant une véritable expérience en matière d'information internationale et de suivi de l'actualité en continu. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le projet de grille de programmes de la future chaîne ressemble davantage à un habillage international d'une chaîne d'information franco-française (de fait LCI) qu'à un véritable service voué au traitement de l'actualité internationale.

Loin de participer à l'optimisation de l'utilisation des ressources existantes, ce projet, conformément à un réflexe que l'on pensait révolu, n'ajoute qu'une strate supplémentaire aux strates successives qui composent notre politique audiovisuelle extérieure.

### **3. Une nécessité : impliquer les acteurs de l'audiovisuel extérieur**

S'il n'est pas dans son intention de remettre en cause le projet, votre rapporteur estime nécessaire de réfléchir à une plus grande implication des acteurs existants de l'audiovisuel extérieur.

En effet, quelle que soit la formule juridique qui sera finalement retenue (filiale commune à France Télévisions et TF1 comme le préconise le rapport Brochand ou groupement d'intérêt public ouvert à tous les opérateurs comme le propose la mission parlementaire), notre pays ne peut se permettre de lancer une chaîne de télévision sans utiliser les ressources et les compétences qui sont d'ores et déjà à sa disposition. Votre rapporteur rappelle qu'un tel choix est le seul permettant d'éviter l'empilement des structures et de garantir le renforcement de la cohérence de notre action audiovisuelle extérieure.

#### *a) S'appuyer sur RFI, l'AFP et Euronews en matière éditoriale*

La volonté d'optimiser l'utilisation des ressources de l'audiovisuel national dans l'organisation de la chaîne d'information internationale doit ainsi se traduire par le choix de s'appuyer, non seulement sur les 11 bureaux permanents de France Télévisions dans le monde mais aussi et surtout sur les implantations à l'étranger de RFI et de l'Agence France Presse (AFP).

RFI dispose ainsi de neuf bureaux, trois filiales (en Bulgarie, en Roumanie et au Portugal) et près de 300 correspondants pigistes présents dans plus de 110 pays s'adressant déjà, en français et en langues étrangères, à l'auditoire cible de la future chaîne d'information internationale. Au total, le

personnel de RFI a développé un savoir-faire qu'il serait dommage de ne pas mettre à contribution.

De même, l'AFP peut constituer un partenaire clé pour la future chaîne. Avec ses 116 bureaux, ses 50 correspondants et ses 900 pigistes, l'Agence France-Presse pourrait fournir à la chaîne outre des sujets vidéo et des interventions ou des chroniques audio ou en plateau, un soutien logistique aux envoyés spéciaux de la chaîne travaillant sur place.

Enfin, Euronews, qui diffuse aujourd'hui en sept langues, a acquis une véritable expertise en matière de traduction multilingue et de traitement de l'actualité européenne qu'il convient de ne pas négliger. En effet, bien que franco-français, ce projet de chaîne devra aussi s'inscrire dans une dimension européenne dont l'importance ne doit pas être sous estimée, notre pays, en dépit de ses spécificités, étant de plus en plus perçu par les téléspectateurs étrangers comme un membre influent de l'Union européenne.

Votre rapporteur tient à préciser qu'il ne s'agit pas de faire entrer ces organismes dans le « tour de table » de la future chaîne : leur indépendance, garantie de leur crédibilité internationale (notamment dans le cas de l'AFP) doit en effet être préservée. Il conviendrait simplement de favoriser la signature d'accords de collaboration entre ces prestataires de services essentiels et la CII.

*b) Utiliser les compétences de CFI et TV5 en matière de distribution*

Alors que le réseau de distribution de la chaîne reste largement à construire, la chaîne pourrait s'appuyer sur l'expérience de TV5 et CFI tant en matière de distribution qu'en matière de commercialisation de programmes à l'étranger.

D'une part, CFI dispose non seulement d'une capacité satellitaire non saturée pouvant être utilisée pour l'acheminement de la chaîne vers les opérateurs câble et satellite, mais aussi d'un réseau de diffusion non utilisé depuis l'interruption de la diffusion de CFI-TV.

D'autre part TV5, en vingt ans d'existence, a développé une forte expérience de la distribution internationale sur les réseaux câblés et satellitaires et s'appuie, en plus des vingt employés appartenant à sa structure de distribution, sur un réseau d'une quarantaine d'agents pour assurer sa commercialisation.

Votre rapporteur estime que la possibilité pour la chaîne d'information de bénéficier des compétences de TV5 et de CFI serait essentielle pour assurer une montée en puissance rapide de sa diffusion et pour optimiser les moyens déployés par les trois partenaires pour assurer leur distribution respective.

*c) Diffuser la chaîne sur le territoire national et envisager des partenariats européens*

**Votre rapporteur considère qu'il conviendrait d'assurer la diffusion de cette chaîne internationale non seulement vers les zones prioritaires définies par le Gouvernement mais aussi sur notre propre territoire.**

Financée sur fonds public et proposant une ouverture sur le monde qu'aucun service télévisé français n'est en mesure d'assurer à l'heure actuelle, cette chaîne devrait rapidement devenir un élément incontournable du paysage audiovisuel français, au même titre que BBC World en Grande-Bretagne et Deutsche Welle en Allemagne.

A cet égard, **votre rapporteur estime que des partenariats devraient être recherchés avec les autres chaînes internationales européennes.** Il ne s'agit pas ici de faire perdre à la CII sa spécificité mais d'approfondir notre relation, avec notre voisin allemand notamment en profitant des complémentarités existant entre deux services tournés vers le monde.

*d) Créer une agence d'images européenne d'initiative française*

Votre rapporteur reconnaît que dans un monde totalement dominé par la puissance des médias anglo-saxons, le maintien d'une influence française passe par le lancement d'une chaîne d'information spécifique. La réflexion gouvernementale en cours, en dépit de ses faiblesses, répond à cette préoccupation.

**Mais il tient à souligner que la seule existence de cette chaîne ne suffira pas à lui conférer une réelle indépendance :** comme toutes les autres celle-ci se trouvera alimentée par les principaux fournisseurs d'images d'actualité qui, comme l'indique l'encadré ci-dessous, sont américains ou anglais. Elle sera par conséquent, dès le premier stade de l'élaboration de l'information, marquée par la vision qu'ont ces fournisseurs de la marche du monde.

#### LES AGENCES D'IMAGES

Les deux tiers des images télévisées d'actualités viennent de deux grandes agences : Reuters (40 %) et AP TN (25 %).

**Reuters**, d'origine britannique, alimente un service mondial continu d'actualités (World Wide Service) qui constitue la référence. Il est élaboré à partir de 75 bureaux dans le monde et décliné tant régionalement que thématiquement.

**AP** est la seule agence américaine traditionnelle qui subsiste après l'arrêt de son concurrent UPI en 1997.

Les autres fournisseurs sont les chaînes qui, si elles ont vocation à collecter l'information pour leur propre compte, acceptent souvent de les revendre aux autres

chaînes. C'est notamment le cas de CBS et surtout de CNN, qui dispose de plus de trente bureaux en dehors des Etats-Unis.

**Ce constat conduit votre rapporteur à proposer, en s'appuyant au maximum sur les structures existantes, la création d'une agence d'images qui vendrait ses sujets et ses services.**

Cette agence offrirait en premier lieu aux chaînes de télévision abonnées, l'accès à une alimentation continue de sujets d'actualité exclusifs. Ce « train » serait ainsi ponctué de rendez-vous fixes permettant rediffusions et actualisations.

Même si cela n'est pas sa vocation première, cette nouvelle source internationale d'images pourrait également réaliser à partir des matériaux dont elle dispose des mini-journaux d'actualité internationale diffusables en tant que tels.

**Votre rapporteur estime que l'implication de l'AFP dans ce projet pourrait être une solution avantageuse pour les deux parties :** pour l'agence d'images, l'AFP apporterait une crédibilité et une logistique non négligeables tandis que pour l'AFP, ce nouveau projet constituerait une perspective de développement dans un secteur d'avenir. L'agence d'images s'appuierait ainsi sur les structures de l'AFP à l'étranger et n'y adjoindrait que ce qui est spécifique à la collecte de l'image.

Dans un contexte de mondialisation de l'information, votre rapporteur considère par ailleurs que la réponse adaptée ne peut être qu'européenne. C'est pourquoi, dans l'hypothèse où l'AFP accepterait de s'impliquer dans ce projet, il serait nécessaire de solliciter la participation des agences d'Europe continentale telles que DPA en Allemagne, ANSA en Italie ou EFE en Espagne.

#### ***E. LANCER UNE FONDATION POUR L'ACCUEIL DES JOURNALISTES ÉTRANGERS***

**Votre rapporteur propose en dernier lieu la création, sous l'égide de l'Agence France Presse, d'une fondation destinée à faciliter la venue de journalistes étrangers sur notre territoire.**

Afin d'assurer le succès d'une telle fondation, il conviendrait que les entreprises de presse se mobilisent afin de proposer des stages aux meilleurs journalistes et reporters étrangers sélectionnés sur dossier par un jury composé de membres éminents de la profession.

Votre rapporteur tient à préciser que cette fondation n'est ni une structure commerciale ni une structure publique mais bien un organisme à but non lucratif, animé par des bénévoles et destiné à promouvoir le rayonnement de la France en permettant à de jeunes journalistes de réaliser des stages

« d'immersion » d'une durée d'une année minimum dans nos organes de presse nationaux et locaux.

Cette fondation, alimentée périodiquement par des dons d'entreprises, pourrait par ailleurs bénéficier pour son développement des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 sur le mécénat.

#### **IV. L'ACTION ÉDUCATIVE**

Comme l'a rappelé M. Xavier Darcos, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie au cours de sa communication en Conseil des ministres du 3 novembre dernier, l'action éducative est une dimension essentielle de notre action culturelle à l'étranger. Elle permet en effet, non seulement d'offrir aux enfants de nos concitoyens expatriés un enseignement de qualité, mais aussi et surtout de tisser des liens indéfectibles avec des élèves et des étudiants étrangers « élevés » au contact de la culture française. Élément essentiel de notre rayonnement culturel, le réseau joue aussi un rôle économique non négligeable puisqu'il constitue souvent le préalable à l'expatriation des familles françaises.

Compte tenu de l'étendue de notre réseau et de sa qualité, votre rapporteur constate avec satisfaction « l'engouement » que ce dernier a suscité au cours des mois écoulés. En effet, pas moins de trois rapports ont été réalisés à son sujet : « *L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'AEFE* » dans le rapport public 2003 de la Cour des Comptes, « *Quel avenir pour l'enseignement français à l'étranger ?* » par Bernard Cariot pour le Conseil économique et social et enfin « *Financements de l'enseignement français à l'étranger, réagir et s'unir pour un nouvel élan* » réalisé par M. André Ferrand à la demande du Premier ministre.

Votre rapporteur s'est inspiré de ces travaux pour rédiger ses conclusions. Il ne s'agit ni de les critiquer ni de les paraphraser mais seulement, après avoir effectué un rapide état des lieux du réseau et du personnel, de proposer d'autres pistes de réflexion concernant un dispositif remarquable mais malheureusement sous-utilisé.

##### **A. UN RÉSEAU DIVERSIFIÉ**

Si les autres domaines de l'action culturelle (audiovisuel, culture *stricto sensu*) se caractérisent par une multiplicité d'opérateurs, le réseau d'enseignement français à l'étranger est marqué quant à lui par la diversité des établissements rencontrés. Il compte en effet trois catégories d'établissements scolaires : les établissements en gestion directe, les établissements conventionnés et les établissements homologués.

Cohabitent ainsi à l'étranger au sein d'un réseau très étendu, des établissements relevant directement du secteur public et soumis à la tutelle de l'Etat et, en l'espèce majoritairement, des établissements privés avec lesquels les pouvoirs publics entretiennent des relations qui n'en comportent pas moins des engagements réciproques.

## **1. Trois catégories d'établissements**

A ce jour, le réseau comprend près de 410 établissements répartis dans trois catégories différentes et dans 128 pays du monde.

Le réseau comprend d'abord 74 établissements en gestion directe, placés sous la tutelle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Leur mode de gestion est équivalent à celui des établissements scolaires publics français à une exception près : ils sont payants.

Ces établissements perçoivent des subventions versées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger qui assure également la rémunération des personnels titulaires grâce, d'une part, à la subvention qui lui est allouée par l'Etat français, et d'autre part aux remontées que les établissements effectuent d'une partie des droits de scolarité demandés aux familles, droits de scolarité qui constituent une part non négligeable de leurs ressources.

Le réseau compte également 195 établissements conventionnés, gérés par des associations de droit local. Celles-ci ont choisi de passer avec l'Agence un accord portant sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires, sur l'attribution de subventions et sur le versement de bourses pour les élèves français.

A la marge du réseau, car ne dépendant pas directement de l'AEFE, se trouvent 184 établissements homologués. Ceux-ci n'ont passé aucune convention avec l'Agence et ne bénéficient pas d'aide directe. Ils sont simplement, lorsqu'ils le souhaitent, associés aux actions de formation continue organisées par l'Agence et bénéficient du conseil pédagogique des inspecteurs de l'éducation nationale détachés à l'étranger.

### **UN RÉSEAU AU SEIN DU RÉSEAU : LA MISSION LAÏQUE FRANÇAISE (MLF)**

La Mission laïque française, association fondée en 1902, gère environ 70 établissements à travers le monde et dispense un enseignement à caractère laïque et interculturel.

La Mission laïque s'appuie d'abord sur un réseau « traditionnel » qui compte 31 établissements. Ce réseau est formé de :

- 12 établissements conventionnés avec l'AEFE ;
- 2 établissements conventionnés avec la direction de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale ;
- 7 établissements auto-financés ;
- 4 établissements au Maroc (réseau OSUI) ;
- 6 établissements ayant une convention spécifique avec la Mission laïque et des affiliés.

Concernant les établissements conventionnés, la Mission laïque française a signé avec l'Agence pour l'enseignement à l'étranger une convention générale prévoyant une double tutelle sur ses 12 établissements : -la Mission assure leur gestion tandis que l'AEFE fournit le personnel d'encadrement et des personnels enseignants sur le même principe que celui qui prévaut dans les établissements dépendant directement d'elle. Ces établissements conventionnés sont principalement présents en Espagne, au Liban et en Afrique (Libye et Ethiopie).

La Mission assure également la gestion indépendante d'un réseau d'établissements au Maroc à travers l'Office Scolaire Universitaire International (OSUI). Ce réseau parallèle à celui de l'AEFE, qui comporte quatre établissements accueillant au total plus de 3 000 élèves, a été créé afin de répondre à la forte demande des parents d'élèves marocains. Un suivi est assuré, comme pour les établissements de l'AEFE, par le poste diplomatique, les tests d'évaluation et d'entrée étant par exemple communs.

La plupart des autres établissements sont homologués ou sont actuellement en attente de l'être.

La Mission laïque française a créé également, depuis 25 ans, des écoles d'entreprises permettant de scolariser sur site les enfants des agents expatriés.

Elle gérait ainsi, lors de la rentrée 2004, 25 écoles d'entreprises. Ces écoles peuvent avoir une taille très variable, allant de 1 à 150 élèves, scolarisés aussi bien en classes maternelles qu'en lycée sous la direction d'une équipe enseignante comptant entre 1 et 5 professeurs titulaires de l'éducation nationale.

En général, l'entreprise installe l'école et la Mission laïque française prend en charge le recrutement (en concertation avec l'entreprise si celle-ci le souhaite), la gestion des carrières, la rémunération, la protection sociale et professionnelle, la formation et l'évaluation des enseignants. En échange des services proposés par la Mission laïque française, l'entreprise verse un forfait qui varie selon le pays, la qualification et le nombre des enseignants.

L'ensemble scolarisait en juillet 2003, 21 969 élèves (garçons et filles) dont 17,26 % d'élèves français.

Quelle que soit la catégorie dans laquelle se trouve l'établissement, il doit en tout état de cause, pour faire partie du réseau, avoir demandé et obtenu une homologation de la part du ministère de l'éducation nationale français. Cette homologation, qui peut-être retirée à tout moment et peut également être limitée à une partie des classes présentes dans l'établissement n'est accordée que si les conditions établies par le décret n° 93-1084 du 9 septembre 1993 sont respectées, à savoir :

- l'ouverture de l'établissement aux enfants français résidant hors de France ;

- l'enseignement respectant les programmes applicables dans les établissements d'enseignement public français ;

- la préparation aux mêmes examens et diplômes qu'en France ;

- le contrôle du respect de ces critères par l'Inspection générale de l'éducation nationale.



## 2. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Depuis la loi du 6 juillet 1990, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est officiellement chargée de gérer et d'animer le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger. Etablissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, l'Agence s'est en effet vu confier par la loi un ensemble important de missions, rappelées dans l'encadré ci-dessous.

### LES MISSIONS DE L'AEFE TELLES QUE DÉFINIES PAR LA LOI DU 6 JUILLET 1990<sup>1</sup>

L'Agence a pour objet :

- 1° D'assurer, en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger, les missions de service public relatives à l'éducation ;
- 2° De contribuer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers au bénéfice des élèves français et étrangers ;
- 3° De contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises ;
- 4° D'aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à l'enseignement élémentaire, secondaire ou supérieur de ceux-ci, tout en veillant à la stabilisation des frais de scolarité ;
- 5° D'accorder des bourses aux enfants de nationalité française scolarisés dans les écoles et les établissements d'enseignement français à l'étranger dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation nationale, du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération.

En dépit de la lettre de la loi, l'Agence ne dispose ni des moyens ni des instruments lui permettant d'exercer le rôle qui lui a été assigné. Comme à l'accoutumé serait-on tenté de dire, le ministère des affaires étrangères et, dans une moindre mesure, le ministère de l'éducation nationale ont en effet veillé à conserver la majeure partie de leurs prérogatives, se contentant « d'associer » l'Agence aux décisions les plus importantes.

Votre rapporteur souhaite ainsi rappeler que l'Agence ne dispose pas de la pleine maîtrise de son budget. Si celle-ci en établit le projet, le budget n'est en effet fixé qu'après accord entre le ministère des affaires étrangères et celui de l'économie et des finances.

De même, comme l'a reconnu M. Xavier Darcos<sup>2</sup>, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie lors de sa communication en Conseil des ministres, l'Agence n'est pas en mesure de

---

<sup>1</sup> La loi n°90-588 du 6 juillet 1990 a depuis lors été codifiée aux articles L.452-1 et suivants du Code de l'Éducation par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000.

<sup>2</sup> Le ministre a proposé à cet égard dans sa communication « d'élargir les compétences immobilières de l'AEFE, pour améliorer les conditions d'accueil et de sécurité de ses établissements ».

mettre en place une véritable politique immobilière pour les établissements en gestion directe. Les crédits destinés aux travaux les plus importants transitent en effet directement par le titre V du budget du ministère des affaires étrangères.

Il en va ainsi en matière de gestion des homologations. L'Agence est certes représentée au sein de la commission chargée d'émettre un avis sur les demandes d'homologation mais la liste est établie in fine par le ministre chargé de l'éducation nationale en accord avec le ministre des affaires étrangères.

Enfin, le pouvoir d'impulsion de l'Agence est limité par l'absence de portée contraignante des décisions qu'elle est amenée à prendre. A l'égard des établissements conventionnés ou homologués, celle-ci n'agit ainsi que par l'intermédiaire de recommandations ou d'incitations.

**Votre rapporteur tient à préciser qu'il ne s'agit pas à ce stade ni de remettre en cause le fonctionnement du réseau ni de limiter l'autonomie, bien réelle, des établissements privés appartenant au réseau. Il s'agit simplement de constater l'écart existant entre la volonté du législateur –créer une « tête de réseau » capable de gérer et d'animer un dispositif composé de plusieurs centaines d'établissements aux statuts et aux caractéristiques extrêmement disparates- et la réalité –une Agence qui subit trop souvent l'ingérence des tutelles et dont l'autorité sur les établissements dont elle a la responsabilité peine à s'affirmer.**

## ***B. UN PERSONNEL AUX STATUTS DISPARATES***

### **1. 20 800 agents au service de l'enseignement français**

Le fonctionnement des établissements du réseau est assuré par près de 20 800 agents aux statuts variés. Comme permet de le constater le tableau ci-dessous, on distingue trois catégories d'agents dans le réseau :

- **1 653 expatriés** (dont 83 % assurent des fonctions d'enseignants) Titulaires de la fonction publique, ils sont détachés par leur ministère d'origine auprès de l'AEFE qui les rémunère pour une période de trois ans, renouvelable une fois.

- **4 695 résidents**, titulaires de l'éducation nationale (dont 97 % exercent des fonctions d'enseignement) mais recrutés dans le pays où ils sont affectés et où ils doivent résider depuis au moins trois mois. Ils sont détachés auprès de l'Agence qui les rémunère pour une période de trois ans, renouvelable. Il convient de préciser que l'AEFE demande aux établissements de prendre en charge une contribution à une partie de la rémunération du

personnel résident titulaire en appliquant à chaque établissement un taux de participation négocié au cas par cas<sup>1</sup>.

- **14 153 recrutés locaux**, dont seulement la moitié exerce une charge d'enseignement. Employés et rémunérés par les établissements scolaires qui les embauchent, ils passent avec eux des contrats conformes au droit local.

	Enseignants	Personnel administratif	Total
Expatriés	1 358	295	<b>1 653</b>
Résidents	4 580	115	<b>4 695</b>
Détachés administratifs MLF	273	9	<b>282</b>
Recrutés locaux	7 382	6 771	<b>14 153</b>
<b>Total</b>	<b>13 593</b>	<b>7 190</b>	<b>20 783</b>

## 2. La réforme de la rémunération des personnels résidents

Il convient de rappeler que la structure des emplois du réseau a profondément évolué au cours des quatre dernières années. En effet, afin de financer, à effectif de titulaires et à coût constants, la réforme visant à améliorer la situation administrative et financière des personnels résidents, l'Agence s'est engagée à transformer 536 postes d'expatriés en postes de résidents.

L'amélioration de la situation des personnels expatriés<sup>2</sup> s'est traduite par :

- la mise en place d'un avantage familial à hauteur de 40 % des majorations familiales servies aux expatriés et une indemnisation spécifique liée aux conditions de vie locale ;
- l'instauration d'une indemnité spécifique de vie locale remplaçant l'indemnité de résidence et, le cas échéant, la prime de cherté de vie.

Votre rapporteur reconnaît le bien-fondé d'une telle initiative. D'une part, la revalorisation de la rémunération des personnels « résidents » était indispensable, tant était considérable, pour des fonctions souvent identiques, l'écart constaté avec les traitements consentis aux personnels expatriés. D'autre part, la substitution progressive des personnels « résidents » aux personnels « expatriés » a permis de constater que, sans pour autant dégrader la qualité de l'enseignement dispensé (le nombre de titulaires de l'éducation nationale restant constant), des marges de manœuvre existaient au sein même du réseau pour accroître l'efficacité de la dépense publique.

---

<sup>1</sup> Cette participation varie entre 0 % et le coût complet de l'enseignant et constitue l'essentiel des recettes propres de l'AEFE. Elle est estimée à plus 87 millions d'euros en 2003 soit 19,5% des recettes de l'Agence.

<sup>2</sup> Abrogation du décret n°90-469 du 31 mai 1990 suite à la publication du décret n°22-2002 du 4 janvier 2002.

Néanmoins, votre rapporteur tient à souligner que, contrairement à l'ambition initiale, cette substitution n'a pas pour autant été neutre pour le réseau.

D'abord, cette réforme a accentué les difficultés de recrutement de l'Agence. En effet, si, compte tenu des rémunérations servies<sup>1</sup>, le nombre de postes d'expatriés est toujours supérieur à celui des postes offerts, il n'en va pas de même pour les postes de résidents. Dans les pays où la vie est difficile, la réforme des rémunérations n'a pas encore suscité les vocations et certains postes offerts demeurent difficiles à pourvoir.

Surtout, la réforme a provoqué l'augmentation des frais de scolarité. En effet, bien que cette réforme ait été voulue « à coût nul pour les établissements », la rémunération des nouveaux résidents étant intégralement prise en charge par l'AEFE, il n'en a pas forcément été ainsi. La majorité des « résidents » étant, en dépit de leur qualification, directement recrutés en France par les établissements, ces derniers ont dû consentir à leur octroyer divers avantages pour les attirer dans le réseau. *In fine*, cette réforme a donc provoqué l'augmentation des droits de scolarité pour faire face à cette charge financière supplémentaire.

### **C. UNE AUGMENTATION RÉGULIÈRE DU NOMBRE D'ÉLÈVES**

Ce réseau scolarise au total plus de 236 000 élèves dont un peu moins de 160 000 pour les seuls établissements relevant de l'Agence, à savoir les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés.

Concernant ces deux catégories d'établissements, il convient de souligner que les élèves français (69 836 élèves soit 43,7 % du total) sont à peine plus nombreux que les nationaux (68 348 élèves soit 42,8 % du total). A ces 138 184 élèves s'ajoutent 21 456 étrangers (soit 13,4 % du total) de nationalité différente de celle du pays concerné.

On constate une répartition assez équilibrée de ces élèves entre les différentes zones géographiques :

- 49 435 sont en Afrique (29,6 %) ;
- 38 098 sont en Amérique (22,8 %) ;
- 36 324 sont en Asie (21,75 %) ;
- 43 113 en Europe (25,8 %).

Comme le montre le tableau ci-dessous, les établissements relevant de l'Agence scolarisent en moyenne 1 000 élèves supplémentaires par an. Cette

---

<sup>1</sup> Le ministère des affaires étrangères a précisé à votre rapporteur que l'analyse financière de la paie des 6 premiers mois de l'année 2004 indiquait un niveau de rémunération mensuelle (avec rappel, sans charges sociales) de :

- 8 022 euros pour les expatriés ;
- 3 365 euros pour les résidents.

progression régulière et mesurée du nombre d'élèves cache toutefois des disparités importantes entre les différentes zones géographiques.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SCOLAIRES DE 1998 À 2003

Nationalité	1998 - 1999	1999 - 2000	2000 - 2001	2001 - 2002	2002-2003
Français	66 069	66 951	67 779	68 474	69 836
Nationaux	72 062	70 415	69 009	67 820	68 348
Etrangers-tiers	19 803	21 111	21 267	21 956	21 456
<b>Total</b>	<b>157 934</b>	<b>158 477</b>	<b>158 055</b>	<b>158 250</b>	<b>159 640</b>

#### D. DES PROPOSITIONS RÉALISTES

##### 1. Débattre de l'avenir du réseau dans le cadre de la loi d'orientation sur l'école

###### a) *Une absence de vision stratégique critiquée*

Si votre rapporteur a déjà souligné qu'aucun document de pilotage ne permettait d'envisager sereinement l'avenir des sociétés de l'audiovisuel extérieur et du réseau de centres culturels, force est de constater qu'il en fut longtemps de même concernant le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Dans son rapport public pour 2003, la Cour des Comptes, après avoir indiqué que le maillage du réseau paraissait suffisant, notait ainsi : « Pareil constat ne signifie pas que le réseau doive rester intangible. (...) Sur ce sujet, il n'existe aucun document exprimant qu'une réflexion ait à ce jour été engagée, en sorte que le réseau donne l'impression d'être géré sans véritable stratégie d'ensemble, les établissements étant ouverts ou fermés plus en fonction des circonstances que d'un plan de développement préalablement défini et progressivement adapté aux besoins. »

Plus généralement, la Cour faisait remarquer dans ses conclusions : « il n'existe pas d'étude d'ensemble conduite afin de mesurer l'efficacité du réseau d'enseignement français à l'étranger. Qu'un tel instrument fasse défaut est non seulement en soi regrettable, mais c'est aussi le signe qu'aucune réflexion prospective et critique n'a jamais été menée sur le sujet (...). Or, une évaluation rigoureuse et sans concession (...) est le préalable indispensable à la définition de la politique publique à mettre en œuvre en vue d'adapter le réseau aux besoins prévisibles de la scolarisation à l'étranger, pour le faire toujours mieux servir au rayonnement de la France. »

###### b) *Un plan bienvenu*

Les remarques formulées par la Cour des Comptes ont semble-t-il porté leurs fruits. Plus exactement, au moment où les membres de la Cour préparaient leur rapport, l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger

et sa tutelle mettaient en œuvre un plan d'orientation visant à définir « une stratégie pour l'organisation et l'évolution du réseau des établissements français à l'étranger » dont les priorités, au nombre de huit, sont résumées dans l'encadré ci-dessous.

#### **LES 8 PRIORITÉS DU PLAN D'ORIENTATION STRATÉGIQUE 2007**

- ***Développer la capacité du réseau à assumer sa mission de service public d'enseignement à l'étranger :***
  - action n°1 : renforcer l'aide à l'orientation et à l'intégration des élèves.
- ***Approfondir le projet pédagogique et éducatif français à l'étranger :***
  - action n°2 : développer un enseignement pilote des langues
  - action n°3 : mettre au point un nouveau baccalauréat international
  - action n°4 : promouvoir l'adaptation des programmes
- ***Affirmer le rôle de l'agence comme opérateur de coopération éducative :***
  - action n°5 : définir pays par pays une politique concernant l'accueil des élèves étrangers
  - action n°6 : mieux intégrer les établissements à la coopération éducative bilatérale
  - action n°7 : permettre à des établissements de jouer le rôle d'opérateurs de proximité de notre coopération éducative
  - action n°8 : faire évoluer le rôle de nos établissements en Europe
- ***Préciser les relations de l'agence avec les établissements :***
  - action n°9 : favoriser l'adaptation du réseau aux nouveaux besoins de scolarisation
  - action n°10 : définir un nouveau cadre juridique de partenariat
  - action n°11 : définir de nouvelles relations avec les établissements
  - action n°12 : harmoniser la participation des établissements à la rémunération des personnels mis à disposition par l'agence
  - action n°13 : appuyer la mise en réseau des associations d'anciens élèves
- ***Maîtriser l'évolution des droits de scolarité :***
  - action n°14 : procéder à une analyse des coûts réels des établissements
  - action n°15 : développer l'information sur les besoins et les critères de financement
- ***Faire face aux besoins d'investissements et de maintenance immobilière***
  - action n°16 : mettre au point de nouveaux instruments pour les investissements et la maintenance immobilière
- ***Rechercher de nouveaux financements :***
  - action n°17 : développer des approches diversifiées pour la recherche de financements complémentaires
- ***Introduire de nouvelles modalités de gestion :***
  - action n°18 : engager une déconcentration des tâches de gestion
  - action n°19 : améliorer la situation administrative de certains personnels
  - action n°20 : utiliser pleinement les possibilités du statut d'établissement public de l'agence

Ce travail comble ainsi une lacune vieille de 14 ans : par delà la loi du 6 juillet 1990, dont la valeur incantatoire a été précédemment soulignée, il s'agissait en effet d'arrêter une stratégie et des objectifs pour notre réseau d'établissements à l'étranger.

Sur la forme, votre rapporteur remarque que ce document s'inscrit pleinement dans le mouvement de réforme de l'État et d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.

En invitant à la fixation d'objectifs pertinents (en matière d'accueil des élèves étrangers par exemple), en appelant à la définition d'indicateurs de résultats et à la mise en place d'outils de contrôle de gestion, en incitant au développement d'une approche pays par pays voire établissement par établissement, le plan stratégique propose de rompre une fois pour toutes avec les pratiques opaques du passé et de rendre plus transparente la gestion du réseau.

Inscrire l'action de l'AEFE dans le cadre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances ne doit pas pour autant se matérialiser par une baisse continue des subventions versées à l'Agence. Il s'agit au contraire de se doter d'outils performants en vue d'assurer la meilleure utilisation possible des fonds publics.

**Dans le cadre de la mise en place de cette loi organique, votre rapporteur s'interroge toutefois sur deux points. Le premier concerne l'opportunité de soustraire l'Agence à la tutelle de la DGCID pour la placer sous celle de la direction des Français à l'étranger. Le second est relatif à l'éventuelle prise en compte, dans les agrégats relatifs à l'Agence, de l'ensemble des personnels gérés par celle-ci, y compris les recrutés locaux.** Il serait en effet paradoxal que le ministère s'approprie le contrôle de crédits versés directement par les établissements à cette dernière.

Sur le fond, le document propose également d'intéressantes pistes de réflexion.

Il semble en premier lieu qu'un semblant de hiérarchie soit enfin esquissé entre les différentes missions dévolues à l'Agence. Le premier paragraphe du document précise en effet que « le plan d'orientation stratégique 2007 (...) définit les axes principaux de l'action que l'Agence entend mettre en œuvre pour assurer avec plus d'efficacité et de transparence les missions générales qui lui ont été confiées par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, au premier rang desquelles la mission de service public d'enseignement des enfants français résidant à l'étranger ».

Il préconise, et M. Xavier Darcos, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, soutient cette proposition, de renforcer l'autonomie de l'Agence en matière d'investissements immobiliers. L'action 15 vise ainsi à « permettre à l'Agence de définir, pour les établissements en gestion directe, ou d'accompagner, pour les établissements conventionnés, les priorités en matière d'investissements immobiliers » en réalisant notamment le transfert à l'AEFE des crédits correspondants inscrits jusqu'à présent sur le titre V du ministère des affaires étrangères.

Le plan propose enfin de redéfinir les relations qu'entretient l'Agence avec les établissements, notamment les établissements simplement homologués, en systématisant la signature de contrat de partenariat.

*c) La nécessité de débattre de l'avenir du réseau dans le cadre de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'école*

Votre rapporteur tient toutefois à rappeler que ce plan n'est pas un aboutissement : ce n'est qu'un premier pas permettant d'envisager, à terme, une meilleure gestion du réseau. En l'état, ce document n'est qu'une déclaration d'intentions qui ne demandent qu'à être concrétisées. Tout ou presque reste à faire : définir des indicateurs, créer des outils d'évaluation, désigner des établissements pilotes.

**Compte tenu de l'ampleur de la réforme à mettre en œuvre et de l'enjeu que représente l'avenir du réseau d'établissements pour le rayonnement culturel et économique de notre pays, votre rapporteur estime que la représentation nationale doit être associée aux évolutions en cours. Il propose par conséquent qu'un volet du projet de loi d'orientation sur l'école, qui doit être discuté par le Parlement au printemps prochain, soit consacrée au réseau des établissements français à l'étranger. Il ne s'agit pas, par cette initiative, de désavouer le travail réalisé par l'Agence et la tutelle mais bien de l'approfondir en y associant l'ensemble des représentants de la Nation.**

Il convient d'ailleurs de souligner que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, des liens étroits existent d'ores et déjà entre les établissements français à l'étranger et la métropole : l'AEFE et le ministère de l'éducation nationale ont en effet, en 2000, institué des partenariats impliquant quatorze académies métropolitaines et l'ensemble de ces établissements répartis en zone géographique. Le projet de loi serait ainsi l'occasion de renforcer ces partenariats et d'aborder des sujets communs à l'ensemble de nos établissements quel que soit leur lieu d'implantation.

**2. Marquer l'attachement de la Nation aux professeurs du réseau**

Votre rapporteur estime que l'approche trop quantitative—par ailleurs nécessaire— des rapports administratifs précédemment évoqués ignore souvent le « cœur » du réseau, à savoir les 13 500 enseignants de toutes nationalités qui concourent à sa réputation et dont la compétence et le dévouement séduisent chaque année de nouvelles familles françaises aussi bien qu'étrangères.

Par delà les qualités et les défauts de l'organisation de notre réseau, votre rapporteur souhaiterait rendre hommage aux femmes et aux hommes qui le composent. Véritables ambassadeurs de la culture française à l'étranger, missionnaires au service du « rayonnement » international de notre culture, ils méritent la reconnaissance des autorités publiques.

**C'est pourquoi, votre rapporteur propose que, dans le cadre des cérémonies du 14 juillet, l'ensemble des professeurs de français enseignant à l'étranger soient reçus par les plus hautes autorités de l'Etat.**



Cette initiative hautement symbolique permettrait de réaffirmer l'attachement de la République aux principaux animateurs d'un réseau essentiel pour l'image de notre pays à l'étranger.

### **3. Garantir une protection sociale complète aux personnels détachés directs**

L'arrêt Papet-Perin du 5 février 2002 a définitivement condamné le « détachement administratif ». Le terme de détachement « administratif » désignait la situation de fonctionnaires servant à l'étranger et recrutés sur des contrats de droit local. Leur effectif était d'environ 2500 agents, principalement issus du ministère de l'éducation nationale, occupant des fonctions d'enseignement ou de recherche dans le réseau culturel, dans les établissements secondaires non conventionnés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les universités étrangères ou d'autres organismes de droit local.

Des arrêtés de détachement, signés par l'administration d'origine et par le ministère des affaires étrangères, garantissaient le caractère d'intérêt général des missions confiées à ces personnels. Il s'agissait en fait d'un expédient sans fondement juridique qui permettait à l'agent de poursuivre sa carrière sans perdre ses droits à la retraite, tout en concourant à la diffusion de la culture française.

Le juge administratif a remis en cause cet équilibre en considérant qu'un fonctionnaire détaché auprès du ministère des affaires étrangères devait être rémunéré selon la réglementation en vigueur, c'est-à-dire les dispositions du décret de 1950, en cours d'abrogation, fixant la rémunération et les indemnités d'expatriation des personnels enseignant à l'étranger, alors que ce régime n'est plus appliqué depuis la création de l'AEFE.

Le coût de ce contentieux, compte tenu de la règle de la prescription quadriennale des dettes de l'Etat, peut être évalué à une somme comprise entre 8000 et 15000 euros par requérant éventuel.

Pour éviter la pérennisation de cette situation, mais aussi le risque de déstabilisation qu'entraînerait pour les organismes employeurs la perte de cette ressource en personnels et enfin l'inconvénient de renoncer à un outil précieux pour la diffusion de la culture française à l'étranger, il a été décidé, en concertation avec l'ensemble des administrations concernées, que les personnels, hors établissements à autonomie financière et organisations internationales, exerçant à titre principal des tâches d'enseignement à l'étranger, ne seraient plus détachés auprès du ministère des affaires étrangères mais directement auprès de l'organisme d'accueil.

Il convient de noter que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, principalement concerné, a demandé que les détachements soient soumis à certaines garanties :

- homologation de l'établissement selon les dispositions du décret n° 93-1084 du 9 septembre 1993 relatif aux établissements scolaires à l'étranger ou dépôt d'une demande ayant reçu l'avis favorable de la direction de l'enseignement scolaire ;

- avis favorable du poste diplomatique ;

- exercice de fonctions d'enseignement à temps plein ;

- accord du recteur de l'académie d'origine.

**Votre rapporteur souhaite souligner que cette décision, prise en conformité avec l'article 14 § 6 et 7 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat, offre à ces fonctionnaires les mêmes garanties que précédemment. A une exception près : la perte de l'affiliation à la sécurité sociale pour les soins dispensés en France.**

En effet, le ministère de l'éducation nationale qui est désormais le ministère gestionnaire des détachés enseignants à l'étranger (hors AEFÉ et assistance technique), à la demande du ministère des affaires sociales, a supprimé le versement d'une cotisation de 1% du salaire des personnels détachés pour faire bénéficier ceux-ci de la sécurité sociale pour les soins effectués en France.

Les conséquences de cette décision sont différentes selon que les détachés résident ou non dans l'Union européenne.

Hors de l'Union européenne, tous les « détachés », y compris les anciens « résidents » du réseau de l'AEFE doivent s'affilier au régime de protection sociale local s'il est obligatoire et/ou s'affilier à la Caisse des Français de l'Etranger, pour le risque maladie.

Selon les précisions apportées par les services du ministère des affaires étrangères à votre rapporteur « *L'article 45 du titre II du statut général des fonctionnaires dispose que le « fonctionnaire détaché est soumis aux règles régissant la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement ». De même, l'article D.712-2 du code de la sécurité sociale prévoit que, sauf dans trois cas qui ne concernent pas les agents en service aux Etats-Unis, le fonctionnaire détaché est soumis au régime d'assurance applicable à la profession qu'il exerce par l'effet de son détachement. Les agents recrutés par les établissements privés américains à programme français, sur des contrats de droit local, doivent donc être affiliés au régime de protection sociale américain. Les fonctionnaires français détachés et engagés par les établissements simplement homologués, sur des contrats de droit américain, étaient déjà affiliés au système de protection sociale local ».*

Dans l'Union européenne, la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale prévoit que les travailleurs, qui se déplacent au sein de l'Union pour y exercer une activité professionnelle pendant plus d'une année, sont soumis à la législation de l'Etat sur le territoire duquel est effectué le travail. Pour les personnels recrutés locaux, l'affiliation aux régimes français a néanmoins été un temps maintenue dans certains établissements à autonomie financière, particulièrement en Europe du Sud. Toutefois, à la suite du recours déposé par le gouvernement espagnol à Bruxelles, le ministère des affaires étrangères, en liaison avec le ministère des affaires sociales a dû se résoudre à demander aux établissements à autonomie financière d'affilier aux régimes locaux (maladie et retraite) les «détachés administratifs» recrutés locaux.

**Votre rapporteur estime que cette situation n'est qu'une côte mal taillée dont il faut redéfinir au plus vite les contours. Il est inacceptable que ces personnels, littéralement mis devant le fait accompli, ne puissent plus bénéficier de la protection sociale qui leur était jusqu'à présent accordée.**

#### **4. Renforcer l'ouverture internationale du réseau**

Envié par certains, jaloué par d'autres, notre réseau d'enseignement à l'étranger n'est pourtant pas exempt de tout reproche. Nombre de personnalités auditionnées ont notamment regretté la faible ouverture des établissements du réseau vers l'extérieur. Cette critique, assez paradoxale pour un dispositif qui accueille tout de même près de 90 000 élèves non français, est d'autant plus dommageable qu'une meilleure intégration à la vie locale et une véritable politique internationale auraient de nombreux avantages.

Sans procéder à une analyse exhaustive de chacun des sujets abordés, votre rapporteur a néanmoins souhaité présenter quelques pistes de réflexion permettant d'envisager une meilleure adaptation du réseau au contexte international.

##### *a) Mettre en place des certifications attractives*

Comme le soulignait récemment M. André Ferrand dans son rapport<sup>1</sup>, « l'ouverture sur l'international, pour intéressante qu'elle soit, est donc actuellement de faible amplitude. Elle ne fait que très partiellement droit aux demandes des utilisateurs de notre réseau. » En effet, les établissements français à l'étranger n'ont, dans l'ensemble, pas profité de leur situation privilégiée pour offrir à leurs élèves des programmes « ancrés » dans le milieu culturel et linguistique local.

Bien entendu, certains établissements à l'étranger se sont dotés d'une stratégie d'ouverture internationale et ont inscrit dans leurs offres les

---

<sup>1</sup> *Financements de l'enseignement français à l'étranger, Réagir et s'unir pour un nouvel élan. Rapport de M. André Ferrand remis au Premier ministre. Juillet 2004.*

dispositifs d'ouverture vers l'Europe et l'international existant en France. Ainsi, 25 établissements ont ouvert des sections européennes et de langues orientales (SE) tandis que 32 autres choisissaient de proposer des sections internationales (SI).

De manière encore plus marginale, des diplômes dits « à double délivrance et/ou de double reconnaissance » ont été créés en Europe tels que l'Abibac franco-allemand ou le bac franco-danois.

Ces initiatives isolées restent toutefois insuffisantes et augmentent l'attrait de certifications concurrentes telle que l'International Bac (BI) autrement appelé « Bac de Genève ».

#### L'INTERNATIONAL BAC OU BAC DE GENÈVE

L'Organisation du Baccalauréat International (OBI) dont le siège est à Genève propose un diplôme de fin d'études secondaires, le baccalauréat international (BI) en pratique dans 117 pays depuis 30 ans.

Cet examen conclut un cycle de deux années (les deux dernières années d'études secondaires), compromis entre les ambitions scolaires françaises, par son caractère généraliste, et les modalités anglo-saxonnes.

Les programmes et les épreuves de l'examen sont uniformes dans tous les pays et traduit dans les trois « langues de travail », l'anglais (92% des candidats), l'espagnol en progrès constant (7% des candidats) et le français (1%).

Seules 19 écoles, pour la plupart au Canada, offrent un cursus en français sur un réseau de 1400 établissements dans le monde.

Les candidats peuvent combiner des options fortes (3 matières) et moyennes (3 autres matières). Ils peuvent ne pas se présenter à l'intégralité des épreuves et obtenir alors des certificats par matière.

Le BI bénéficie de la même procédure de reconnaissance par examen du dossier du candidat que n'importe quel autre diplôme de fin d'études secondaires européen.

Cinquante mille élèves se sont présentés à cet examen en 2003. Le taux de croissance en nombre d'établissements et d'élèves est d'environ 15% par an, surtout aux Etats-Unis et au Canada (60% des candidats étaient nord-américains)

*Source : rapport Ferrand*

Alors que, dans les années à venir, les élèves traditionnellement attirés par notre réseau pourraient être amenés à se tourner vers des formations internationales, votre rapporteur estime qu'il convient de favoriser le développement de programmes et de certifications harmonisés dépassant l'échelle nationale. Il propose de créer une offre de formation scolaire complète (de la maternelle à la terminale) et originale, composée d'un cursus mélangeant matières françaises et nationales, jalonné d'évaluations binationales et couronné par un baccalauréat à « double délivrance ».

Une telle offre se démarquerait ainsi de celle de l'International Bac en proposant une formation :

- résolument biculturelle prenant en compte les différentes traditions éducatives (et non un produit international uniforme) ;
- économique pour les établissements et les familles (et non pas payante).

*b) Développer des partenariats tous azimuts*

Alors que le réseau doit s'adapter aux évolutions géopolitiques et se développer dans de nouvelles régions pour répondre rapidement à la demande des entreprises et des familles françaises, la question immobilière est plus que jamais d'actualité. **Compte tenu du contexte budgétaire durablement contraint, votre rapporteur souhaiterait que des solutions de substitution soient explorées avant que ne soit décidée l'éventuelle mise en chantier de nouveaux bâtiments.**

Il convient ainsi de favoriser l'implantation de sections françaises au sein des établissements scolaires locaux. Cette solution permettrait d'assurer de facto une meilleure intégration de notre dispositif éducatif à l'étranger dans son environnement local.

Il serait aussi et surtout souhaitable de favoriser une véritable coopération avec nos partenaires européens. Il ne s'agit pas, à ce stade, de développer des écoles européennes mais de promouvoir la réunion, sur un même site géographique, des locaux et des installations de différentes écoles appartenant, le cas échéant, aux réseaux d'enseignement des différents pays membres de l'Union. De telles expériences ont ainsi été réalisées en Asie avec les écoles allemandes et britanniques (Manille et Shanghai associant des établissements français et allemands, le site de Taipei regroupant quant à lui des établissements français, allemands et britanniques).

A cet égard, votre rapporteur tient à préciser que cette démarche de coopération doit associer le réseau des écoles européennes. Il estime en effet qu'il est anormal que ces 13 établissements destinés à scolariser les enfants des agents travaillant dans les services des institutions communautaires, financés à 57 % par le budget communautaire et bénéficiant de mises à disposition de fonctionnaires des Etats membres, fassent concurrence aux réseaux nationaux existants.

Alors que pas moins de 7 nouvelles agences européennes<sup>1</sup> doivent ouvrir leurs portes dans les mois à venir, il serait par conséquent opportun de permettre la scolarisation des futurs élèves dans les établissements nationaux

---

<sup>1</sup> L'Agence européenne pour la sécurité maritime à Lisbonne, l'Agence européenne de contrôle des pêcheries à Vigo, l'Agence européenne pour la sécurité aérienne à Cologne, l'Agence européenne pour la sécurité des aliments à Parme, l'Agence européenne pour les produits chimiques à Helsinki, l'Agence européenne pour la reconstruction à Thessalonique, le Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles à Stockholm.

existants. Le rapport de M. André Ferrand propose déjà un tel rapprochement tout en précisant que « *Pour que [celui-ci] se fasse dans de bonnes conditions, les questions suivantes devront notamment être étudiées avec beaucoup de précision et de soin, en liaison avec le Secrétariat général des écoles européennes :*

*- le statut exact de ces nouvelles sections : il pourrait s'agir d' « écoles européennes associées » au sens où ce terme est utilisé dans les travaux menés actuellement dans l'un des groupes de travail dépendant du Conseil supérieur des écoles européennes (...)* ;

*- l'éventuelle adaptation du cursus européen qui devra à la fois rester fidèle au modèle écoles européennes et s'adapter aux réalités des besoins des enfants des personnels des nouvelles agences (...).*

*Votre rapporteur tient à signaler qu'une telle solution serait profitable aux deux parties : les établissements du réseau français concernés bénéficieraient ainsi d'un afflux d'élèves et de financements supplémentaires tandis le coût pour le budget communautaire serait moindre que dans le cas de la création de 12 établissements ex nihilo.*

## **5. Le plafond des personnels titulaires : une contrainte à assouplir ?**

Pour l'année 2003-2004, 6137 fonctionnaires titulaires étaient détachés auprès de l'Agence : 2888 expatriés et 4558 résidents. Alors que les demandes de scolarisation de la part des familles vont croissant dans certaines régions du monde, en Asie notamment, ce « plafond d'emploi » ne permet pas à l'Agence d'y répondre efficacement.

Votre rapporteur comprend la nécessité d'éviter toute dérive de la dépense publique en limitant arbitrairement le nombre de fonctionnaires titulaires détachés auprès de l'Agence : toute hausse de ce « plafond » d'emplois entraînerait en effet optiquement une hausse du nombre de fonctionnaires et une augmentation de la dépense publique. Ce « plafond » constitue néanmoins un obstacle certain à l'adaptation du réseau en obligeant la direction de l'Agence à raisonner à effectif constant et à systématiquement arbitrer entre différents projets, laissant par conséquent une partie de la demande insatisfaite. Dans les faits, ces arbitrages se justifient d'autant moins qu'en Asie ou en Amérique, certains établissements ont suffisamment de ressources pour rembourser intégralement à l'Agence le coût d'éventuels titulaires supplémentaires.

Votre rapporteur s'interroge sur la nécessité de ralentir l'adaptation de notre réseau pour de simples questions d'affichage budgétaire. Dans la mesure où certains établissements sont désireux de recruter des personnels titulaires « résidents » supplémentaires et sont en mesure de prendre en charge intégralement leur rémunération, il estime qu'il convient de réfléchir à l'assouplissement du plafond d'emplois imposé à l'Agence.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004, **M. Louis Duvernois** a présenté à la commission son rapport d'information sur la **stratégie d'action culturelle de la France à l'étranger**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Yves Dauge** a considéré que les propositions s'inscrivaient pleinement dans les préconisations du rapport d'information sur les centres culturels à l'étranger qu'il avait publié en 2001, mais a mis en garde le rapporteur contre l'immobilisme de l'administration, auquel il avait déjà été confronté à l'époque.

Il a insisté sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'emporter l'adhésion des décideurs ministériels, déjà convaincus par la nécessité de la réforme, mais de lutter contre la tentation de toujours remettre à plus tard le moment de sa mise en œuvre.

Il a estimé, à cet égard, que les médias pouvaient apporter une aide précieuse, rappelant qu'en 2001, l'opportunité qui lui avait été donnée de discuter des conclusions de son rapport dans l'émission de Bernard Pivot avait permis de conférer à celui-ci une certaine notoriété.

Il a ensuite déploré les conséquences catastrophiques de la régulation budgétaire sur le terrain, privant les acteurs du réseau de moyens essentiels, avec tous les effets démobilisateurs qui s'ensuivent.

Il a affirmé que le cloisonnement des structures, tant ministérielles qu'au sein d'un même ministère, aboutissait à un pilotage aveugle aux réelles évolutions de terrain. Soulignant en particulier la vivacité du réseau scolaire et universitaire à l'étranger, il a regretté que le foisonnement des initiatives se développe sans le soutien ni du ministère de l'éducation nationale ni de ceux des affaires étrangères et de la culture, dont il a souligné l'hermétisme des circuits.

Il a ensuite jugé que la création d'une Agence pour la culture française à l'étranger chargée de gérer l'ensemble des établissements culturels à travers le monde allait dans le bon sens : sur le modèle de l'Agence française de développement (AFD), dont il a souligné l'efficacité, en dépit d'une certaine tendance à l'autonomie, il a souhaité que cette nouvelle structure



permette de trouver un juste équilibre entre les préoccupations des opérateurs sur le terrain d'une part, et des diplomates, d'autre part.

**M. Jacques Legendre** s'est réjoui que les propositions du rapport répondent à un certain nombre de préoccupations exprimées notamment dans son rapport pour avis sur les crédits de la francophonie, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005.

Il a souligné, en particulier, l'urgence de la mise en place d'une véritable tête de réseau politique pour la Francophonie, noyée à l'heure actuelle au sein d'une structure ministérielle aux compétences trop lourdes et pilotée, en réalité, par la toute puissante direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), totalement autonome au sein du ministère des affaires étrangères.

Il a observé, enfin, que la critique des institutions de la francophonie se devait d'être constructive, fondant toute tentative de réforme sur la volonté de faire avancer la cause francophone.

A l'issue de cet échange de vues, **la commission a adopté les conclusions du rapporteur à l'unanimité et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

## **ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

- **M. Ghislain ACHARD**, Directeur délégué de France Télévisions
- **M. Serge ADDA**, Président-directeur général de TV5
- **M. Thierry AUDRIC**, Directeur général de l'Agence EduFrance
- **Mme Dominique BESSER**, conseiller « culture » à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- **M. Claude BLANCHEMAISON**, Directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID) au ministère des affaires étrangères
- **M. Richard BOIDIN**, Directeur de l'audiovisuel extérieur et des techniques de communication au ministère des affaires étrangères
- **Mme Maryse BOSSIÈRE**, Présidente de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger
- **M. Stéphane BRIBARD**, Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne
- **M. Bernard CERQUIGLINI**, Délégué général à la langue française au ministère de la culture et de la communication
- **M. Yves DAUGE**, Sénateur d'Indre-et-Loire
- **M. Jacques DELMOLY**, chef de l'Unité « politique des langues » à la Commission européenne
- **M. Alain FOUQUET**, Sous-directeur des personnels culturels et de coopération au ministère des affaires étrangères
- **M. Jean-Paul de GAUDEMAR**, Directeur de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- **M. Marc-Olivier GENDRY**, conseiller à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, chargé de l'influence française dans les institutions européennes
- **Mme Ilde GORGUET**, sous-direction du français au ministère des affaires étrangères
- **M. LEFRANC**, directeur de l'Alliance française de Bruxelles Europe
- **M. Jacques LEGENDRE**, Sénateur du Nord, Secrétaire général de l'Association des parlementaires francophones
- **Mme GENDREAU-MASSALOUX**, Recteur de l'Agence universitaire de la francophonie
- **Mme GENEST**, Directrice des ressources humaines de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger
- **M. Jean-Claude JACQ**, Secrétaire général de l'Alliance française

- **M. Xavier NORTH**, Directeur de la coopération culturelle et du français au ministère des affaires étrangères

- **M. Olivier POIVRE D'ARVOR**, Directeur de l'Association Française d'Action Artistique

- **M. Etienne de PONCINS**, porte-parole de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- **M. Michel RICHONNIER**, directeur à la direction générale « Culture » de la Commission européenne, président de l'association des fonctionnaires français des Communautés européennes

- **M. Jacques RIGAUD**, Président de l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial

- **Mme Françoise SABATELLI**, attachée de coopération pour le français à l'Ambassade de France

- **M. Alain SEBAN**, Directeur du développement des Médias (DDM)

- **M. Pierre SELLAL**, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

- **M. VANDEPOORTER**, Chef de service du service des affaires francophones (SAF) au ministère des affaires étrangères

- **M. Marc VILLAIN**, conseiller culturel à l'Ambassade de France

- **M. Dominique WOLTON**, Directeur de recherche au CNRS

## Pour une nouvelle stratégie pour l'action culturelle extérieure de la France :

### De l'exception à l'influence :

Le présent rapport s'interroge sur la place donnée à l'action culturelle extérieure de la France à l'étranger dans nos politiques publiques. Un an de réflexion, d'avis et de commentaires, recueillis auprès de plus d'une trentaine de personnalités qualifiées issues tant du secteur public que de la société civile, ont confirmé l'impression initiale de votre rapporteur : **l'absence de véritable pilote à bord du navire de notre action culturelle extérieure.**

Conscient que l'indispensable réforme de la politique culturelle de la France à l'étranger passe par une mobilisation urgente de l'ensemble des partenaires du secteur, votre rapporteur s'adresse toutefois en priorité aux pouvoirs publics et leur propose des pistes tendant à redéfinir les priorités et les modalités d'une action en passe de perdre son efficacité dans un contexte budgétaire durablement contraint.

Considérant que dans un monde désormais concurrentiel, le statu quo observé ces dernières années conduit inévitablement à la régression, il préconise un sursaut national reposant sur trois de nos principaux atouts : notre langue, notre culture et les milliers de personnels passionnés qui font vivre et prospérer le plus important réseau culturel au monde.